

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

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

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Alain PLUCHET,

Sénateur.

(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, Marcel Bony, Jean Royer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Domerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

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

Sénat : 100, 101 (annexe n° 5) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : L'AMPLIFICATION DE LA CRISE AGRICOLE	9
<hr/>	
I. UNE DEGRADATION IMPORTANTE DU REVENU AGRICOLE	9
A - LES RÉSULTATS PROVISOIRES POUR 1992	9
1. Le compte de la branche	10
<i>a) Les livraisons</i>	10
<i>b) Les consommations intermédiaires</i>	12
<i>c) La valeur ajoutée</i>	13
<i>d) L'évolution du revenu agricole</i>	14
2. Les comptes par catégorie d'exploitations	16
<i>a) L'évolution par catégorie d'exploitations</i>	16
<i>b) L'évolution par département</i>	20
B. LES PRÉVISIONS POUR 1993	21
II. LES INDICATEURS D'UNE FRAGILITÉ ACCRUE	22
A LES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ ET LE «SUCCÈS» DES PRÉ-RETRAITES	23
B. L'EFFONDREMENT DES INSTALLATIONS	23
C. LE PRIX DES TERRES	25
<hr/>	
CHÂPITRE II : L'ABSENCE DE PERSPECTIVES CLAIRES	27
<hr/>	
I. L'HYPOTHÈQUE DES NÉGOCIATIONS DU GATT	27
A. LE PRÉ-ACCORD DE BLAIR HOUSE	27
1. Le volet «Uruguay Round»	27
<i>a) Le soutien interne</i>	28
<i>b) L'accès au marché</i>	28
<i>c) Les exportations</i>	29

	<u>Pages</u>
2. Le volet oléagineux	29
3. Le dossier corn gluten feed	30
B. LA REPRISE EN MAIN D'UN DOSSIER MAL ENGAGÉ	32
1. L'embarras de la Commission	32
2. La clarification de la position française	34
<i>a) Le premier mémorandum de mai 1993</i>	34
<i>b) La ratification de l'accord oleagineux</i>	36
<i>c) Le second mémorandum français et les réponses de la Commission</i>	36
<i>d) Le Conseil «Jumbo» des 20 et 21 septembre 1993</i>	37
<i>e) Un enjeu majeur pour l'agriculture française et européenne</i> ..	39
II. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE LA PAC	41
A. DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS	41
1. Les améliorations apportées au niveau communautaire	41
2. L'utilisation des marges de manoeuvres nationales	43
<i>a) La gestion des droits à prime</i>	43
<i>b) Le versement des aides directes</i>	44
<i>c) Une utilisation insuffisante des mesures d'accompagnement</i> ..	45
3. Une logique déjà contrariée	47
<i>a) Les réaménagements monétaires</i>	47
<i>b) La montée des revendications nationales</i>	49
B. DES INCERTITUDES QUI PERDURENT	51
1. Des hypothèses toujours aussi hasardeuses	51
2. Un financement problématique	52

	<u>Pages</u>
III. L'OUVERTURE AU PAYS DE L'EST	53
IV. LES MESURES NATIONALES	54
A. LE «PLAN BALLADUR» : DES SIGNAUX POSITIFS	54
1. La poursuite de l'allégement du foncier non bâti	55
2. L'allégement des charges	55
3. Le renforcement des prêts bonifiés de consolidation	56
4. La mise en place de groupes de travail	57
B. LA «CONFÉRENCE AGRICOLE» DU 15 NOVEMBRE : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES	
1. L'allégement des charges des exploitations	58
<i>a) La baisse des taux des prêts bonifiés</i>	58
<i>b) Les mesures de consolidation de la dette</i>	59
<i>c) La prise en compte des déficits dans le calcul des cotisations sociales</i>	60
<i>d) L'extension de l'exonération de la taxe sur les cotisations d'assurance</i>	63
<i>e) L'extension du dégrèvement de la TFNB au profit des jeunes agriculteurs</i>	63
2. L'adaptation des prêts aux nécessités actuelles	64
<i>a) Le relèvement des plafonds des prêts bonifiés</i>	64
<i>b) L'installation</i>	64
2. La revalorisation des petites retraites	65
3. Les mesures exceptionnelles en faveur des secteurs des fruits, les légumes et de l'horticulture	66
4. Les autres mesures annoncées	66
<hr/>	
CHAPITRE III : LE PROJET DE BUDGET	67
<hr/>	
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE	67
A. LE BUDGET DU MINISTÈRE	67



B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT	70
C. LES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT DIRECTEMENT À L'AGRICULTURE PRODUCTIVE	74
D. L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME D'ACTIONS	75
E. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS	79
II. LES PRIORITÉS DU PROJET DE BUDGET	82
A. LA CONSOLIDATION DES MESURES ANNONCÉES EN MAI 1993	82
1. Les offices	82
2. Les installations et les pré-retraites	84
3. Le soutien des pratiques agricoles extensives ou environnementales	86
B. LE FINANCEMENT DES ACTIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE	87
1. Les dépenses à caractère social	87
2. L'enseignement et la formation	89
III. UN EFFORT A POURSUIVRE	89
A. LES CALAMITÉS AGRICOLES	89
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RESTRUCTURATION DU FONCIER	94
1. Les dotations aux OGAF et aux SAFER	94
2. Les crédits d'hydraulique	95
C. LES CRÉDITS D'ACCOMPAGNEMENT DE L'APPAREIL AGRO-ALIMENTAIRE	96
1. La qualité	96
2. Le soutien des industries agro-alimentaires	96
3. Les crédits de promotion	97
D. LA FORÊT	97
1. Les crédits du ministère	97

	<u>Pages</u>
2. Le Fonds forestier national	98
3. Des crédits insuffisants au regard de la crise actuelle	100
E. LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE : LA BONIFICATION	102
CONCLUSION	106

Mesdames, Messieurs,

Dans les avis budgétaires des années passées, votre rapporteur soulignait que la portée de l'exercice qui consiste à apprécier l'évolution des crédits du ministère de l'agriculture devait être relativisée.

C'est, tout d'abord, que les crédits inscrits au budget de l'agriculture (47 milliards de francs) ne représentent plus qu'à peine le tiers de l'ensemble des concours publics à l'agriculture (158 milliards de francs).

C'est, d'autre part, qu'une partie seulement de ces crédits concourt au financement de l'agriculture productive : 16 milliards de francs, pour les crédits du ministère ; 65 milliards de francs environ pour l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture.

C'est, enfin, que l'exercice traditionnel de comparaison entre les crédits demandés pour un exercice et le budget initialement voté pour l'exercice précédent perd, cette année, de son sens du fait de l'ampleur des mouvements de crédits qui sont intervenus, avec des annulations de crédits en février, puis l'ouverture de crédits en collectif de printemps.

Dès lors, la progression s'établit soit à 6,8 % si l'on prend pour base les crédits régulés, soit à 17,8 % si l'on s'en tient aux crédits demandés l'an passé.

Quelle que soit la référence choisie, si l'on ne prend pas en compte la subvention au BAPSA -qui explique la très forte majoration des crédits demandés pour 1994-, on constate que, dans un contexte budgétaire très difficile, le projet de budget parvient à maintenir les priorités traditionnelles comme la protection sociale ou l'enseignement, et à accompagner l'adaptation de l'appareil de production agricole, notamment en confortant des actions restructurantes comme l'installation ou la pré-retraite, des pratiques de production plus extensive ou des mesures de sauvegarde de l'environnement.

En outre, dans les trois domaines dans lesquels les pouvoirs publics nationaux conservent une certaine latitude d'action : l'allégement des charges financières, sociales et foncières, des mesures significatives ont été prises ou annoncées, en mai, puis le 15 novembre dernier.

Un certain nombre de signaux positifs sont ainsi adressés à un monde agricole, jusqu'ici laissé sans repères.

L'amplification de la crise agricole -le revenu aura baissé de plus de 7 % en 1992- nécessitait que les pouvoirs publics indiquent clairement leur détermination, par delà les conséquences qu'auront les négociations du GATT et la réforme de la PAC, à user des marges de manoeuvre nationales existantes pour soutenir le secteur agricole.

Les mesures annoncées, ou à venir, parviendront-elles, cependant, à renverser la tendance au découragement qui prévaut dans les campagnes ? L'effondrement du nombre des installations est à cet égard symptomatique d'un climat d'incertitude généralisé.

Il est vrai que les perspectives d'avenir sont sombres.

La réforme de la PAC, dont votre commission avait eu l'occasion de critiquer tant le contenu que les conditions de négociation, paraît déjà entrer, un an après sa mise en oeuvre, dans une zone de turbulences. Les phénomènes monétaires, la montée des revendications nationales, l'irréalisme des hypothèses faites par la Commission paraissent, d'ores et déjà, remettre en cause les conditions de sa réussite.

Mais, ce sont surtout les négociations du GATT qui hypothèquent l'avenir de ce secteur.

Longtemps isolée, la France est parvenue, grâce à la reprise en main par le Gouvernement d'un dossier mal géré, à faire prendre conscience à ses partenaires que, sur la base du pré-accord de Blair House, un accord au GATT aurait des conséquences excédant très largement celles résultant de l'application de la PAC. Une tardive, mais nécessaire cohésion communautaire, avait pu être trouvée, à l'issue du Conseil Jumbo du 20 septembre dernier.

Votre commission forme le voeu que, confrontée à une pression américaine accrue, la Communauté s'y tienne si, comme l'a rappelé M. Jean PUECH lors de son audition, l'objectif est bien de parvenir à un accord qui n'entraîne pas «un hectare de jachère de plus».

CHAPITRE PREMIER

L'AMPLIFICATION DE LA CRISE AGRICOLE

I. UNE DÉGRADATION IMPORTANTE DU REVENU AGRICOLE

Chaque année, la publication des chiffres prévisionnels (connus à l'automne pour l'année en cours), provisoires (examinés au printemps et concernant l'année précédente), puis définitifs du revenu agricole donne lieu à des appréciations contrastées.

Indicateur global, le revenu brut agricole ne peut permettre, en effet, qu'une appréciation sommaire sur la situation réelle des exploitants. La diversité du secteur agricole peut conduire ainsi à ce que des résultats apparemment bons, en 1989 et 1990 par exemple, masquent, en réalité, la crise profonde de certaines productions.

Pour 1992, l'appréciation est, en outre, rendue délicate par le décalage existant entre le moment où la baisse des prix est appliquée et celui où les aides compensatoires sont versées. C'est ainsi que pour les oléagineux, le bilan de 1992 prend en compte la totalité de la baisse des prix, mais seulement la moitié de l'aide compensatoire, son versement s'effectuant pour moitié en 1992 et pour moitié en 1993.

En 1993 et pendant toute la période «transitoire» de la réforme de la PAC, ce type de décalage pourra fausser l'interprétation des évolutions comptabilisées.

Quoi qu'il en soit, l'année 1992 aura été marquée par une baisse très importante du revenu agricole (- 7 %), soit la plus forte enregistrée depuis 1983.

De son côté, le revenu brut d'exploitation (RBE) moyen diminue de 9,1 %.

A. LES RÉSULTATS PRÉVISIONNELS POUR 1992

1. Le compte de la branche

Le compte de la branche «agriculture» fait ressortir les composantes de la dégradation du revenu agricole :

- la forte diminution des livraisons agricoles (- 5,7 %), qui s'explique essentiellement par la baisse des prix (- 6,8 %), le volume global des livraisons progressant de 1,1 % ;

- la poursuite de la réduction de la valeur des consommations intermédiaires (- 0,6 %), mais sur un rythme très inférieur à la diminution des prix des livraisons ;

- la dégradation de la valeur ajoutée brute des livraisons (- 9,4 %) entraînant un recul du revenu, en dépit de la forte hausse des subventions d'exploitation (+ 38,2 %).

a) Les livraisons

En valeur, les livraisons diminuent de 5,7 %. Cette diminution s'explique essentiellement par la baisse des prix agricoles qui, tous produits confondus, a atteint - 6,8 %. Les baisses ont touché la quasi-totalité des produits végétaux, alors que les prix des produits animaux se sont mieux tenus (+ 0,8 %). Le volume global des livraisons s'est accru de 1,1 % avec des situations très disparates selon les produits.

Livraisons de produits agricoles

	Evolution 1992/1991 (%)			Valeur 1992 (milliards de F)
	Volume	Prix	Valeur	
Céréales	6,2	-5,2	0,6	54,4
dont: <i>Blé tendre</i>	-0,6	-3,6	-4,2	29,1
<i>Orge</i>	4,9	-2,5	2,3	8,0
<i>Maïs</i>	29,8	-11,0	15,5	13,0
Fruits et légumes	10,8	-23,7	-15,4	39,7
dont: <i>Pommes de terre</i>	1,1	-40,3	-39,6	2,6
<i>Légumes frais</i>	3,7	-16,0	-12,9	18,7
<i>Fruits</i>	25,6	-37,5	-21,4	12,6
Plantes industrielles	-9,1	-21,0	-28,2	14,2
dont: <i>Betteraves</i>	6,5	-4,8	1,4	8,1
<i>Oléagineux</i>	-20,4	-40,1	-52,3	5,0
Vins	-10,7	9,8	-19,4	40,6
<i>Vins courants</i>	-13,3	1,4	-12,1	9,8
<i>Vins de qualité</i>	-9,9	-12,8	-21,5	30,8
Produits végétaux divers	1,7	-1,1	0,6	9,4
Total produits végétaux	0,8	-13,0	-12,3	158,2
Bétail	3,1	1,7	4,8	72,2
dont: <i>Gros bovins</i>	3,7	1,5	5,3	35,6
<i>Veaux</i>	1,7	1,2	2,9	10,5
<i>Porcins</i>	4,8	1,9	6,9	22,0
<i>Ovins, Caprins</i>	-7,5	3,7	-4,1	3,8
Autres animaux	4,0	-1,8	2,1	23,1
dont: <i>Volailles</i>	3,8	-1,2	2,5	19,5
Produits animaux	-1,6	0,8	-0,8	55,6
dont: <i>Lait</i>	-1,8	2,4	0,6	49,9
<i>Oeufs</i>	0,1	-13,1	-13,0	4,9
Total produits animaux	1,5	0,8	2,3	150,8
Total produits agricoles	1,1	-6,8	-5,7	309,0

Source : Compte provisoire de l'agriculture 1992, Insee

● **Les produits végétaux connaissent l'évolution la plus négative.**

Tous les principaux produits végétaux, à l'exception des vins courants, voient leurs prix baisser. Les chutes les plus marquées concernent le maïs (- 11 %), les pommes de terre (- 40,3 %), les légumes frais (- 16 %), les fruits (- 37,5 %) et les vins de qualité (- 12,8 %).

La baisse des prix des oléagineux (- 40,1 %) s'explique par la réforme de l'organisation commune de marché de ce secteur.

Les prix sont désormais ceux du marché mondial, les producteurs percevant, en compensation, des aides directes à l'hectare.

Dans l'ensemble, les volumes des livraisons sont en hausse, plus particulièrement pour les fruits (+ 25,6 %) et le maïs (+ 29,8 %). Les oléagineux et les vins, cependant, enregistrent un net recul (respectivement - 20,4 % et - 10,7 %).

Au total, les livraisons de produits végétaux augmentent de 0,8 % en volume, mais diminuent de 13 % en prix, ce qui entraîne une chute de 12,3 % en valeur.

● **La situation des productions animales est moins défavorable.**

Les volumes des livraisons progressent, exceptés ceux des ovins (- 7,5 %) et du lait (- 1,8 %). Les prix augmentent, en général, sauf ceux des oeufs qui chutent fortement (- 13,1 %). **Au total, les livraisons des produits animaux s'accroissent de 1,5 % en volume et de 0,8 % en prix, soit une progression de 2,3 % en valeur.**

b) Les consommations intermédiaires

Le volume des consommations intermédiaires a, de nouveau, connu une baisse (- 0,3 %), mais plus modérée qu'en 1991, caractérisée par la poursuite de la réduction des volumes en engrais (- 6 %) et de produits phytosanitaires (- 7,1 %). Comme en 1991, cette diminution des consommations intermédiaires s'explique à la fois par le souci de mettre en oeuvre des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et par la nécessité de réduire au maximum les charges d'exploitation. De leur côté, les prix des consommations intermédiaires ont été à peu près stables : - 0,3 %. Compte tenu de la très forte baisse des prix agricoles, ce quasi-maintien du prix des consommations intermédiaires ouvre encore davantage le ciseau des prix entre produits agricoles et intrants.

CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES

	Evolution 1992/1991 (%)			Valeur 1992 (milliards de F)
	Volume	Prix	Valeur	
Consommations intermédiaires (hors TVA)	-0,4	0,0	-0,4	131,2
<i>dont : Aliments pour animaux</i>	0,1	2,6	2,7	46,2
<i>Engrais</i>	-6,0	-4,4	-10,1	15,7
<i>Produits pétroliers</i>	5,5	-5,6	-0,4	9,8
<i>Protection des cultures</i>	-7,1	1,4	-5,8	13,9
TVA non déductible	3,0	-15,8	-13,3	2,2
Consommations intermédiaires (hors TVA déductible)	-0,3	-0,3	-0,6	133,4

Source : Compte provisoire de l'agriculture 1992, Insee

c) La valeur ajoutée

L'analyse du compte de production fait, par conséquent, apparaître une diminution très forte de la valeur ajoutée brute des livraisons : - 9,4 %.

COMPTE DE PRODUCTION

	Valeur 1991 (milliards de francs)	Valeur 1992 (milliards de francs)	Evolution 1992/1991 (%)
Livraisons	326,8	307,9	- 5,8
Consommations intermédiaires	134,2	133,4	- 0,6
Valeur ajoutée brute des livraisons	192,6	174,5	- 9,4

Source : Compte provisoire de l'agriculture 1992, INSEE

La part de la valeur ajoutée par rapport aux livraisons passe ainsi de 59 %, en 1991, à 56,7 % en 1992.

La mise en oeuvre de la PAC réformée devrait entraîner d'ailleurs, dans les prochaines années, un recul important de la valeur des livraisons, compte tenu de la diminution des prix, que la réduction attendue des consommations intermédiaires ne compensera pas et, par conséquent, une très nette réduction de la valeur ajoutée de la branche.

d) L'évolution du revenu agricole

Le revenu agricole peut être, grossièrement, considéré comme le solde entre, d'une part, la valeur ajoutée dégagée, augmentée des autres ressources reçues et, d'autre part, les différentes charges supportées par la branche.

Les deux tableaux ci-après détaillent l'évolution des différentes composantes du revenu agricole en 1992.

COMPTE D'EXPLOITATION

	Valeur 1991 (milliards de francs)	Valeur 1992 (milliards de francs)	Evolution 1992/1991 (%)
Ressources			
Valeur ajoutée brute des livraisons	192,6	174,5	- 9,7
Subventions d'exploitation	12,9	17,9	38,2
Emplois			
Salaires	20,8	21,4	2,9
Cotisations sociales	6,7	6,9	3,4
Impôts liés à la production	6,1	4,7	- 23,4
Excédent brut d'exploitation des livraisons	172,0	159,5	- 7,3

Source : *Compte provisoire de l'agriculture 1992, INSEE*

COMPTES DE REVENU

RESSOURCES-EMPLOIS	Valeur 1991 (milliards de francs)	Valeur 1992 (milliards de francs)	Evolution 1992/1991 (%)
Ressources			
Excédent brut d'exploitation des livraisons	172,0	159,5	- 7,3
Indemnités d'assurances	3,5	3,5	0,3
Prestations sociales	18,6	19,3	3,4
Emplois			
Intérêts	12,6	12,9	2,3
Primes d'assurances	5,8	6,1	5,2
Charges locatives	9,6	9,7	1,2
Impôts fonciers sur terres exploitées en faire valoir direct	3,0	3,1	2,1
Cotisations sociales au profit des exploitants	16,7	17,0	1,6
Transferts courants divers versés	0,1	0,3	1,6
Revenu brut agricole optique livraisons	146,2	133,1	- 9,0
Revenu brut agricole corrigé optique livraisons	145,8	133,4	- 8,5

Source : Compte provisoire de l'agriculture 1992, INSEE

Globalement, par conséquent, le revenu brut de la branche aura diminué, en 1992, de 9 %. Le revenu brut corrigé diminue lui de 8,5 %.

On notera la très forte augmentation des subventions d'exploitation qui passent de 13 milliards de francs en 1991 à 18 milliards de francs en 1992 (+ 38,2 %).

Cette hausse s'explique par la revalorisation de certaines aides communautaires comme la prime à la vache allaitante, mais surtout par le versement, pour la première fois, des aides compensatrices aux oléagineux liées à la réforme de l'organisation commune du marché. Cette progression des subventions d'exploitation (qui représentent en 1992 plus de 13 % du revenu brut agricole) devrait se poursuivre, en 1993, avec la

première année d'application de la réforme de la politique agricole commune et au cours des années suivantes.

Compte tenu de la diminution du nombre des exploitations (3,5 %) et de l'augmentation du prix du produit intérieur brut marchand (2 %), le revenu brut agricole par exploitation en francs constants en optique livraisons aura reculé de 7 % en 1992.

2. Les comptes par catégorie d'exploitations

Les comptes par catégorie d'exploitations détaillent les résultats annuels de l'agriculture selon les orientations de production dominantes et permettent d'apprécier les disparités de revenu entre orientations.

Ces comptes sont établis à partir des résultats des exploitations agricoles, alors que les comptes nationaux prennent en compte la branche agriculture. Les productions et les dépenses « hors exploitations » (jardins familiaux des non exploitants) en sont donc exclues. L'indicateur principal de revenu utilisé dans les comptes par catégorie d'exploitations est le résultat brut d'exploitation (RBE) dans l'optique des livraisons. Il diffère du revenu brut agricole (RBA) issu des comptes nationaux par l'exclusion du « hors exploitations » et par quelques divergences méthodologiques.

Toutes exploitations confondues, le résultat brut d'exploitation global atteint 110,2 milliards de francs en 1992, soit une baisse de 10,5 % par rapport à 1991. Compte tenu d'une diminution du nombre d'exploitations estimée à 3,5 % et d'une hausse du prix du produits intérieur brut marchand de 2 %, le RBE moyen par exploitation est en baisse de 9,1 % en termes réels par rapport à 1991, où il avait déjà reculé de 1,1 %.

Comme en 1991, cette dégradation du RBE moyen recouvre de profondes disparités par types de production et donc par zones géographiques.

a) L'évolution par catégorie d'exploitations

Comme l'illustre le tableau ci-après, les évolutions sont très contrastées selon les orientations : les baisses les plus fortes ont affecté les exploitations maraîchères (- 37,3 %), viticoles (- 38,6 %)

et arboricoles (- 42,4 %). A l'opposé, le revenu des exploitations céréalières spécialisées aurait progressé de 19,8 %.

ÉVOLUTION DU RBE MOYEN PAR EXPLOITATION EN VALEUR RÉELLE

(en % annuel)

CATÉGORIE	1991/1990	1992/1991
Exploitations à temps complet	- 1,0	- 9,1
Grandes cultures	2,6	- 3,6
Céréales	16,3	19,8
Autre agriculture générale	- 1,4	- 9,8
Maraîchage et fleurs	22,8	- 30,6
Maraîchage	51,0	- 37,3
Fleurs	- 12,6	- 14,9
Viticulture	- 15,7	- 38,6
Vins de qualité	- 18,4	- 45,7
Autre viticulture	- 8,0	- 16,7
Arboriculture fruitière	- 4,2	- 42,4
Bovins	- 1,1	6,2
Bovins-lait	- 2,7	7,6
Bovins-viande	2,5	6,2
Bovins-mixtes	7,2	5,8
Ovins et autres herbivores	14,1	- 2,2
dont Ovins	18,6	- 8,1
Hors sol	- 1,0	0,1
Polyculture	2,7	- 18,5
Autres orientations mixtes	4,4	5,5
Exploitations à temps partiel	- 3,6	- 9,9
Ensemble des exploitations	- 1,1	- 9,1

● Le secteur des fruits et légumes a été particulièrement éprouvé en 1992.

Le revenu moyen de l'arboriculture diminue de plus de 42 %, après avoir déjà reculé en 1991. Après une année 1991 marquée par les effets du gel, les récoltes de certains fruits ont été très abondantes en 1992, tout particulièrement celles de pommes et de poires. En outre, différents facteurs sont venus gêner la commercialisation des autres fruits : les pluies de mai et de juin ont entraîné une baisse de qualité ; le blocage des routes par les transporteurs routiers, en juillet, a perturbé le marché ; enfin, l'été plutôt frais, n'a pas incité à la consommation de fruits. Au total, les prix des fruits ont chuté de 37,5 %, en dépit des opérations de retrait autorisées par la Communauté. Il faut, enfin, souligner que, sans les subventions versées au titre des calamités et des retraits, le revenu se serait effondré de 60 % au lieu de 40 %.

De son côté, le secteur du maraîchage voit aussi son revenu se réduire fortement : - 37,3 %. Dans ce secteur aussi, la surproduction de certains produits, mais surtout la très forte pression des importations, expliquent cette dégradation du revenu.

La floriculture voit également son revenu se dégrader de près de 15 %. Si les volumes livrés progressent (4 %), en revanche les prix sont orientés à la baisse (- 7,3 %).

La grave crise traversée par ce secteur avait, d'ailleurs, conduit votre commission des affaires économiques et du plan à créer en son sein une mission d'information qui a pu mettre en évidence les différentes causes, nationales et communautaires, de cette crise (1).

● Autre secteur éprouvé, celui de la viticulture : globalement, les exploitations viticoles voient leur revenu moyen baisser de 38,6 %. La viticulture de qualité est, de toutes les orientations, celle qui subit la plus forte baisse : - 45,7 %, après avoir déjà reculé de près de 20 % en 1991. La situation des producteurs de vins courants paraît, relativement, moins défavorable : - 16,3 % en 1992. Dans les deux cas, cette situation s'explique par la baisse à la fois des volumes livrés (- 7,4 %) et des prix (- 10,9 %).

(1) Rapport d'information de MM. Jean HUCHON et Jean-François LE GRAND, n° 303, 1992-1993.

● Dans le secteur des grandes cultures, l'évolution est très contrastée : le revenu des céréaliculteurs augmenterait de près de 20 %, celui des autres producteurs diminuerait de 10 %. En céréales, le résultat s'expliquerait par l'augmentation des volumes (+ 9,3 %) qui compense la baisse des prix (- 4,7 %), mais aussi par l'importance des subventions (gel annuel ou pluriannuel) et la suppression de la taxe de coresponsabilité. En revanche, les autres grandes cultures connaissent une baisse importante des prix (oléagineux : - 41 %, pommes de terre : - 37 %, légumes : - 20 %...) et une progression moindre des volumes (+ 2,7 %).

● L'élevage bovin a connu une année relativement bonne : + 6,2 % en moyenne. Cette situation s'explique par la tenue des prix de la viande bovine (+ 1,5 %) et du lait (+ 2,4 %), mais aussi pour les éleveurs de bovins à viande, la progression des subventions, à la suite de la revalorisation de la prime à la vache allaitante.

● L'élevage ovin voit son revenu se dégrader (- 8 %), essentiellement sous l'effet de la réduction des volumes livrés et des subventions.

● En 1992, le revenu des producteurs hors sol serait stagnant (+ 0,1 %), les quantités livrées augmentent (+ 0,3 %), ainsi que les consommations intermédiaires. Les prix évoluent plus favorablement pour le porc (+ 1,9 %) que dans le secteur avicole (- 1,3 % pour les volailles, - 17 % pour les oeufs). Cependant, pour le secteur porcin, les prix se sont retournés brutalement au second semestre et sont tombés, en fin d'année, au niveau le plus bas enregistré au cours de la décennie.

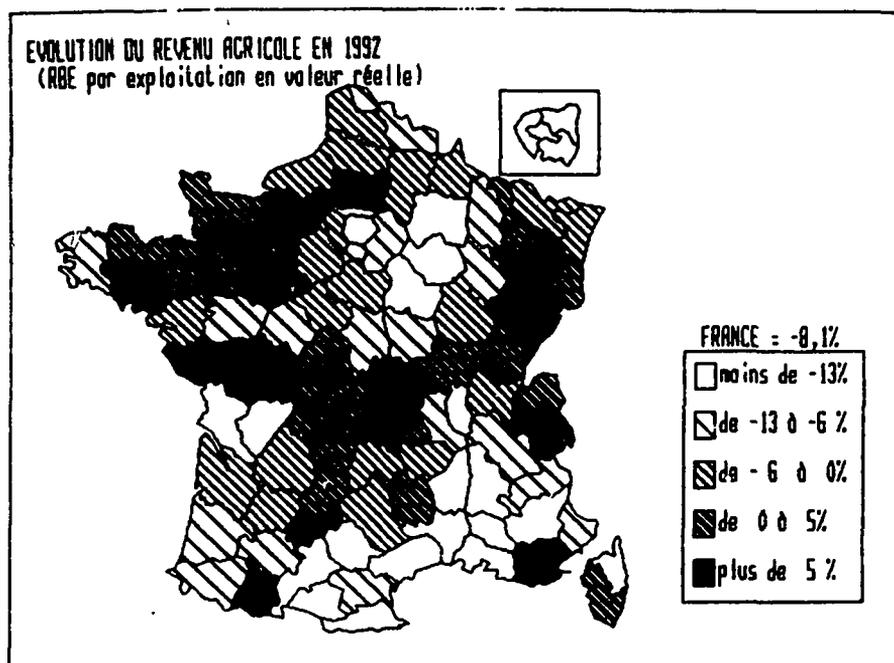
Il semble globalement, qu'en 1992, les écarts de revenus entre type d'exploitations aient eu tendance à se réduire.

En effet, les producteurs de viande bovine, situés au bas de l'échelle, voient leur revenu sensiblement augmenter. A l'autre extrémité de l'échelle, les exploitations viticoles de qualité connaissent une chute de leur revenu. L'écart entre les extrêmes

passé ainsi de 1 à 5,6 (en 1991) à 1 à 5,3 (en 1992). Il était de 1 à 7,1 en 1990.

b) L'évolution par département

Comme en 1991, l'écart entre les variations extrêmes est très élevé : de - 68 % dans les Bouches-du-Rhône à + 29,5 % dans le Tarn-et-Garonne. On peut d'ailleurs noter que ces deux départements se situaient exactement à l'opposé en 1991. Le revenu serait en hausse dans 35 départements, hausse dépassant 3 % en moyenne et en termes réels dans 22 d'entre eux, essentiellement des départements d'élevage. 32 départements verraient leur revenu diminuer plus que la moyenne nationale, dont 24 de plus de 10 %, surtout des départements de grande culture ou de cultures spéciales.



Alors qu'à la fin des années 1980, la forte augmentation des revenus viticoles avait eu pour effet de creuser les écarts entre départements, on constate aujourd'hui une diminution des disparités extrêmes. Avec la chute du département de la Marne en 1992 (- 47 %), l'écart passe de 1 à 11, en 1991 (Marne et Creuse), à 1 à 7, en 1992 (Aube et Creuse). A plus long terme, sur la décennie écoulée, l'écart se réduit entre les dix plus élevés et les dix plus faibles revenus moyens départementaux : 1 à 5,2 (en 1988-1989-1990) ; 1 à 4,6 (en 1989-1990-1991).

Il n'en reste pas moins que les écarts restent considérables : le revenu net moyen par exploitation s'élevait à 237.000 francs dans l'Aube et 212.000 francs en Gironde, mais à 13.000 francs dans la Creuse, 18.000 francs dans les Bouches-du-Rhône, 27.000 francs en Ariège et en Haute-Garonne...

B. LES PRÉVISIONS POUR 1993

Les prévisions d'évolution du revenu pour l'année en cours sont, traditionnellement, présentées en novembre à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation. Elles ne sont pas, aujourd'hui, connues, mais compte tenu des éléments d'information disponibles, certaines orientations peuvent être, d'ores et déjà, dégagées pour 1993.

Les céréales et les protéagineux devraient enregistrer une baisse de leurs prix, forte pour les seconds pour lesquels n'existera plus de prix plancher. En contrepartie de ces baisses de prix, seront versées des aides directes à l'hectare reprises en subventions d'exploitation dans les comptes.

Le gel des terres devrait entraîner une baisse des volumes produits en grandes cultures, plus forte en oléoprotéagineux qu'en céréales. Là encore, cette baisse sera, en partie, compensée par des aides directes.

Dans les secteurs végétaux non touchés par la réforme de la PAC, on pourrait assister à une faible évolution des prix en fruits et légumes, malgré un recul des récoltes. En viticulture, on devrait assister à une reprise des volumes livrés, mais, en contrepartie, à une nouvelle baisse des prix.

La viande bovine devrait connaître un recul de production avec une légère amélioration conjoncturelle des prix, alors que la crise de surproduction persistera dans le secteur porcin avec une forte baisse des prix.

Au total, l'année 1993 se caractériserait par un recul des livraisons de produits agricoles, modéré en volume, mais assez sensible en prix du fait des baisses portant sur les produits végétaux.

Les coûts de production devraient également subir les effets de la réforme de la PAC, mais dans un sens favorable au revenu

agricole. Le gel des terres devrait provoquer un nouveau recul des achats d'engrais et de produits phytosanitaires pour lesquels les prix varient peu. Les dépenses en aliments des animaux devraient également reculer, aussi bien en volume qu'en prix. On pourrait également assister à une réduction des intérêts versés par les agriculteurs, la baisse des encours se cumulant avec celle des taux.

Les subventions d'exploitation devraient, de leur côté, augmenter considérablement du fait du versement des aides compensatrices communautaires aux grandes cultures et au gel des terres, ainsi que de la revalorisation des aides bovines (prime à la vache allaitante et aux bovins mâles). Les mesures nationales d'accompagnement de la réforme de la PAC viendront également soutenir le revenu agricole en 1993, soit sous forme d'aides directes (revalorisation de l'ISM, prime à l'herbe) ou d'allègement des charges (taxe sur le foncier non bâti). L'augmentation des subventions d'exploitation en 1993 pourrait dépasser de 20 milliards de francs le niveau atteint en 1992.

En définitive, l'économie réalisée sur les coûts de production et la forte augmentation des subventions d'exploitation pourraient compenser les pertes de recette dues à la baisse des livraisons de produits agricoles en 1993. Le revenu agricole serait ainsi stable par rapport à 1992, voire en légère augmentation, tous secteurs confondus. Les différents secteurs de productions connaîtraient toutefois des évolutions très différenciées. Les productions animales devraient notamment bénéficier davantage de la revalorisation des aides que le secteur des grandes cultures qui pourrait connaître une baisse sensible de son revenu.

II. LES INDICATEURS D'UNE FRAGILITÉ ACCRUE

Au-delà de l'évolution négative du revenu agricole, un certain nombre d'autres évolutions sont significatives des difficultés profondes que traverse ce secteur : la multiplication des cas d'agriculteurs en difficulté et le succès de la pré-retraite ; l'effondrement des installations ; la poursuite de la baisse du prix des terres agricoles.

A. LES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ ET LE SUCCÈS DES PRÉ-RETRAITES

La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion ouvre aux exploitants agricoles la possibilité de bénéficier de ce dispositif mis en place pour lutter contre les situations de grande pauvreté. Or, on constate qu'un nombre croissant d'exploitants sont conduits à avoir recours à ce dispositif : entre le 31 mars 1992 et le 31 mars 1993, le nombre de non salariés agricoles «rmistes» a progressé de 17,4 % et concerne environ 8.500 exploitants.

On constate, de même, un recours croissant aux dispositions de la loi d'adaptation de 1988 relative aux procédures de règlement amiable, de redressement et de liquidation judiciaire : plus de 1.000 règlements amiables en 1991 et 1992, 400 liquidations et 160 plans de redressement en 1992.

Dans le cadre des procédures administratives d'aides aux agriculteurs en difficulté, en 1992, plus de 1.700 agriculteurs dont l'exploitation n'était pas jugée redressable ont «bénéficié» de la procédure d'aide à la réinsertion professionnelle. Depuis 1989, plus de 2.000 agriculteurs ont été réduits à demander l'indemnité annuelle d'attente, dans l'attente de l'âge de la retraite. Ce dernier dispositif a été remplacé, en 1991, par celui de la pré-retraite. Pour la seule année 1992, près de 26.000 dossiers de demande de pré-retraite ont été déposés. Le dispositif de pré-retraite, conçu à l'origine, dans une double optique, sociale et de restructuration, fonctionne, en réalité, essentiellement comme un dispositif de cessation anticipée d'activité pour des agriculteurs en situation difficile.

B. L'EFFONDREMENT DES INSTALLATIONS

L'un des phénomènes les plus marquants de l'année 1992 aura, en effet, été la baisse spectaculaire des projets d'installation : le nombre de dossier ayant reçu un avis favorable est passé de 12.400 en 1991 à 7.700 en 1992, soit une baisse de 38 %.

Ce phénomène est observable sur tout le territoire, dans toutes les productions, et concerne toutes les formes juridiques d'exploitations. L'ampleur de la baisse est cependant variable.

Certaines régions accusent un taux de baisse voisin de 50 % (Poitou-Charentes, Limousin, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Bourgogne), tandis que les régions des Pays-de-Loire et de Bretagne sont proches de - 20 %. Seuls deux départements (la Mayenne et la Loire-Atlantique) ne subissent pas d'érosion.

Les productions les plus touchées sont les productions de viande bovine et ovine, ainsi que la viticulture AOC et l'arboriculture. En matière de formules juridiques, ce sont les EARL qui diminuent le plus (50 %), alors que les exploitations individuelles sont plutôt moins affectées (- 34 %) que ne le sont les GAEC (- 39 %).

Le principal élément explicatif de la baisse est, sans conteste, dans tous les départements, la mauvaise conjoncture économique (baisse des prix, limitation des productions), mais surtout les incertitudes qui pèsent sur l'avenir.

Ce climat d'incertitude généralisée explique également le recours moindre aux différents prêts ou aides. Ainsi, les demandes agréées de plans d'amélioration matérielle sont en nette régression. Alors que dans les années 1987-1990, le nombre de dossiers était de 11 à 13.000, on constate, en 1991, une diminution de 35 % (7.350 dossiers) et, en 1992, de 24 % (5.600 dossiers). Selon le CNASEA, le nombre d'agrément annuels en 1993 et dans les années futures devrait se stabiliser à un niveau compris entre 5.000 et 7.000 PAM, soit à un niveau moitié moindre de celui de 1987, alors même que depuis fin 1990, les PAM peuvent inclure des investissements visant à développer les activités non agricoles pratiquées sur l'exploitation.

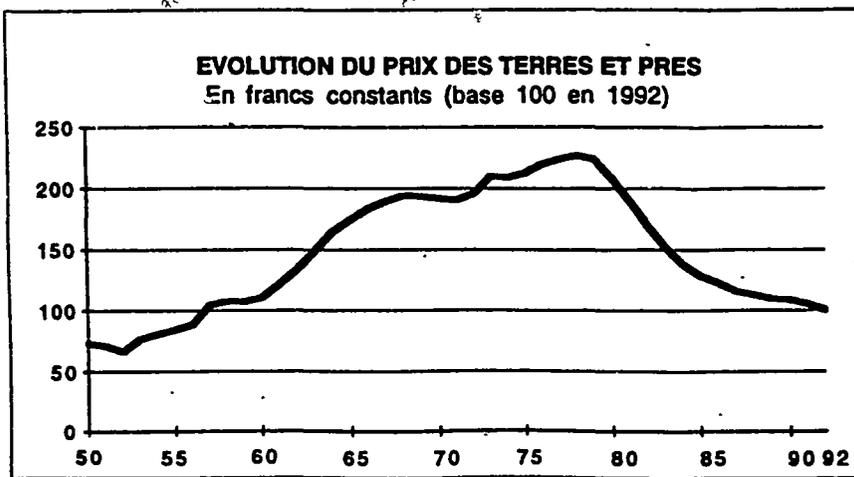
Le même constat peut être fait pour les aides à la modernisation des exploitations. Les dossiers d'aide à la tenue d'une comptabilité de gestion et les aides au démarrage des groupements passent de 11.800 en 1991 à 9.500 en 1992, soit une chute de 20 %.

Enfin, cette absence de perspectives ainsi que l'inadaption des conditions de prêt explique la nette diminution des demandes de prêts bonifiés : la demande en 1992 ne représente que 85 % de celle de 1991.

C. LE PRIX DES TERRES

Autre indicateur de l'état de santé du secteur agricole, le ~~prix~~ des terres agricoles est, de nouveau, à la baisse.

En passant de 19.500 francs à l'hectare à 18.600 francs, la terre a ainsi perdu 4,5 % entre 1991 et 1992. Depuis les sommets atteints en 1978, le foncier ne cesse de perdre de sa valeur patrimoniale : le niveau actuel correspond à celui de 1957.

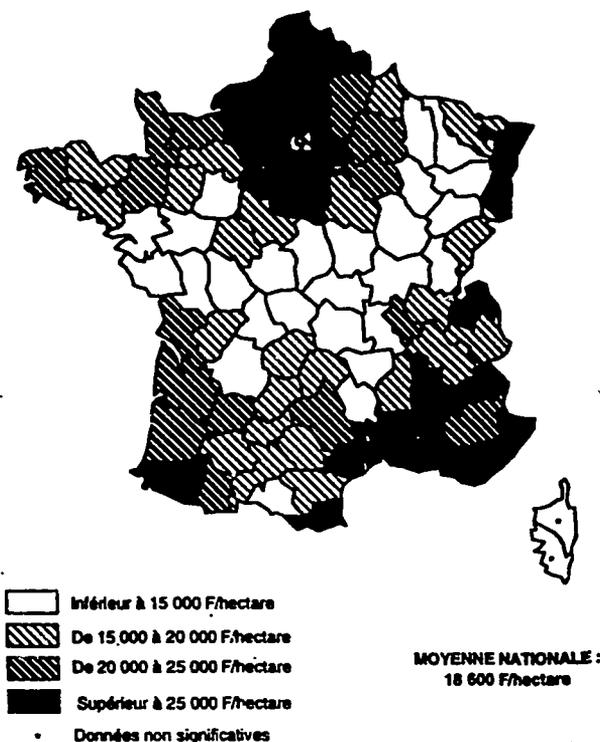


Sources : SCAFR-SAFER-SCEES - Avril 1993

Or, le prix des terres reflète les anticipations que font les acheteurs sur leurs revenus futurs. La chute des prix en 1991 et 1992 s'explique ainsi, pour partie, par l'indécision quant au contenu de la réforme de la PAC, puis quand celle-ci a été connue, par l'appréciation négative portée sur son impact sur le revenu agricole et sur la pérennité des aides compensatoires.

Comme l'illustre le tableau ci-après, le prix moyen de 18.600 francs à l'hectare masque de profondes disparités.

**PRIX DES TERRES ET PRES LIBRES
EN 1992**



Source SCAFR-SAFER

Avril 93

Trois grandes zones peuvent être distinguées.

Tout d'abord, celle qui prend la France «en écharpe» de la Loire-Atlantique au Jura, puis vers le Nord jusqu'à la Meuse. Cette zone correspond très largement à la fameuse «diagonale du vide». Elle comprend 25 départements contigus, où le prix du foncier est inférieur à 15.000 francs.

A l'opposé, à plus de 25.000 francs/ha, on trouve une zone composée de trois pôles principaux : le bassin parisien et la Haute-Normandie ; le bassin méditerranéen et l'Alsace. Se rattachent à cette tranche de prix la Gironde et les Pyrénées-Atlantiques.

Le reste de la France connaît un prix du foncier compris entre 15.000 et 25.000 francs.

CHAPITRE II

L'ABSENCE DE PERSPECTIVES CLAIRES

I. L'HYPOTHÈQUE DES NÉGOCIATIONS DU GATT

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les différentes étapes des négociations du GATT, largement traitées dans les avis des années antérieures. Il lui a paru, en revanche, indispensable de présenter le contenu du pré-accord de Blair House qui n'avait été qu'évoqué dans l'avis budgétaire de l'an passé.

A. LE PRÉ-ACCORD DE BLAIR HOUSE

Ce projet d'accord, conclu le 21 novembre 1992 entre les représentants de la Commission et la délégation américaine, comprend trois volets principaux : d'une part, des aménagements au projet d'act final élaboré en 1991 par le directeur général du GATT (projet DUNKEL), d'autre part, un volet oléagineux et un volet «corn gluten feed».

1. Le volet «Uruguay Round»

Il faut, tout d'abord, souligner que le pré-accord est, en réalité, constitué de modifications au projet DUNKEL. L'économie du projet DUNKEL, conforme aux exigences américaines, distingue trois volets spécifiques.

a) *Le soutien interne*

Conformément au projet DUNKEL, le pré-accord retient le principe d'une réduction de 20 % du soutien interne en six ans, par rapport à la moyenne 1986-1988. Ce soutien interne est mesuré par la MGS (mesure globale de soutien) et sera apprécié, dans sa globalité, tous produits confondus, tant pour son calcul initial que pour sa réduction.

Or, le compromis pourrait être, sur ce point, plus sévère que le projet DUNKEL, puisque les aides directes « neutres », c'est-à-dire n'ayant pas d'effet sur la production et les exportations, seraient limitées au niveau atteint en 1992. Selon la Commission, cette limitation serait globale. A contrario, si elle s'appliquait par secteur de production, il n'y aurait aucune marge pour les secteurs « non réformés » : fruits et légumes, viticulture, viande bovine... En outre, les aides directes issues de la réforme de la PAC ne sont exonérées des engagements de réduction que pendant une durée de six ans, au titre de la « clause de paix » : le droit pour la Communauté de préserver ses mécanismes de soutien n'est pas définitivement garanti.

b) *L'accès au marché*

Conformément au projet DUNKEL, le pré-accord retient le principe d'un accès minimum au marché pour les produits soumis à tarification. Des contingents d'importation à droits de douane réduits (32 % du tarif de base) devront être ouverts pour représenter 3 % de la consommation intérieure au début de l'application de l'accord et 5 % en fin de période.

Or sur ce point, l'interprétation des deux parties divergent : la Commission considère qu'il sera possible de procéder à une agrégation des produits par grandes catégories et que les contingents devront représenter la différence entre l'accès courant constaté et l'accès minimum ; les Etats-Unis contestent cette interprétation.

Le principe de la tarification figurant dans le projet DUNKEL, c'est-à-dire la transformation de toutes les mesures de protection aux frontières en droits de douane, puis la réduction de ces droits de 36 % sur la période, n'a pas été contesté. Or, le mandat de la Commission prévoyait deux conditions à la mise en place de cette tarification : d'une part, la mise en place d'un élément variable pour compenser les fluctuations du dollar par rapport à l'écu ; d'autre

part, le «rééquilibrage», c'est-à-dire la taxation des produits de substitution des céréales (PSC). **Aucun mécanisme de rééquilibrage n'est prévu par le pré-accord qui se limite à prévoir la possibilité de «consultation» entre les États-Unis et la Communauté si les importations de PSC menaçaient la réforme de la PAC.**

Le mécanisme de correction monétaire est celui, très insuffisant, prévu dans le projet DUNKEL : il s'agit d'une clause de sauvegarde et non de l'incorporation, dans la tarification d'un élément variable.

La clause de sauvegarde permet, lorsque les importations sont supérieures à 125 % du niveau moyen des trois dernières années ou si les prix d'importation sont inférieurs de plus de 10 % aux prix de référence moyen pour la période 1986-1988, de frapper les importations de droits additionnels (calculés par rapport à la différence entre le prix d'importation et le prix de référence). Les droits sont limités à 30 % du droit de base pendant l'année où ils sont mis en place.

c) Les exportations

Par rapport au projet DUNKEL, le pré-accord réduit les engagements de réduction du volume des exportations subventionnées (21 % au lieu de 24 %) et retient le principe d'une réduction de 36 % en six ans des aides budgétaires à l'exportation.

Ces deux engagements s'appliquent produit par produit, sans agrégation en grandes catégories.

Les produits transformés ne sont pas soumis à l'engagement de réduction en volume.

2. Le volet oléagineux

Ce mémorandum d'entente, distinct des négociations du cycle de l'Uruguay Round, vise à mettre un terme au conflit qui oppose les États-Unis à la Communauté, déjà condamnée au GATT à deux reprises.

Ce mémorandum comprend les engagements suivants :

- introduction dans la CEE d'une surface maxima garantie de 5,128 millions d'hectares ;

- mise en place d'un gel spécifique équivalent à celui retenu dans le secteur des céréales, avec un minimum de 10 % ;

- limitation des cultures à usage industriel à hauteur de la production d'un million de tonnes d'équivalent tourteaux de soja, ce qui représente 800.000 à 1.000.000 d'hectares ;

- création d'un contingent de 500.000 tonnes de maïs à droit réduit à destination du Portugal.

3. Le dossier corn gluten feed

Depuis 1991, un différend oppose la Communauté et les USA au sujet de la définition exacte du corn gluten feed : les Etats-Unis ont une conception très large de ce produit, notamment en ce qui concerne les taux de matières protéiques, d'amidon, de brisures de céréales. Un tel caractère extensif ne correspond pas aux définitions retenues par la classification douanière de la Communauté et donc ne devrait pas permettre l'exonération de prélèvements.

Il était ainsi apparu, en 1990, lors de contrôles douaniers que les Etats-Unis exportaient de véritables mélanges. Le corn gluten feed contenait, en particulier, des tourteaux de germe de maïs. Certaines cargaisons avaient été bloquées aux frontières communautaires, ce qui avait provoqué la réaction des autorités américaines.

Les discussions qui ont suivi ces contrôles ont permis la conclusion en 1991 entre la Communauté et les autorités américaines d'un « memorandum of understanding ».

L'accord introduisait plusieurs précisions importantes, en particulier vis-à-vis des seuils maxima retenus pour certains composants (matières protéiques : 40 %, amidon : 28 %, matières grasses : 4,5 %).

Le texte apportait également une définition claire des produits pouvant bénéficier de l'exemption de prélèvements : il s'agissait des résidus de l'amidonnerie au sens strict (déchets et eaux de trempe) et des tourteaux de germe de maïs issus de l'amidonnerie, à l'exclusion de tout autre produit ou sous-produit.

La recherche des différents composants devait être rendue possible par l'utilisation de l'analyse microscopique, seul moyen de vérifier l'absence de criblures et de brisures de céréales.

Cet accord n'a jamais été appliqué, les Etats-Unis souhaitant que les produits contenant plus de 50 % de tourteaux de germe de maïs puissent être considérés comme du «corn gluten feed» alors même que le dépassement de ce seuil conduisait à soumettre ce produit au prélèvement.

Des mesures transitoires ont donc été adoptées malgré l'opposition de la France. Elles prévoyaient l'exonération des mélanges contenant plus de 50 % de tourteaux de germe de maïs.

Le projet d'accord de «Blair House» a donné l'occasion aux Etats-Unis de faire prévaloir leurs vues. Il se traduirait en effet par la reconnaissance d'une définition large du «corn gluten feed» :

- possibilité d'introduire jusqu'à 15 % de brisures de céréales sans modification de tarification douanière.

Or, ces produits ne peuvent être considérés comme des constituants naturels d'amidonnerie du maïs ;

- les solubles (eaux de trempes) issus de tout autre procédé industriel (distillerie par exemple) sont considérés désormais comme un constituant normal du «corn gluten feed».

Aucune définition stricte de ces eaux de trempes n'est donnée, ce qui permettrait aux Etats-Unis d'inclure des sous-produits de la filière éthanol qui se situe très en aval de la production d'amidon et bénéficie de subventions importantes ;

- l'analyse microscopique, seule méthode efficace de détection des tourteaux de germe et des brisures de céréales ne sera pas utilisée en contrôle pour le «corn gluten feed».

A l'origine, c'est pourtant l'utilisation de cette méthode qui a permis de mettre en évidence les irrégularités commises par les opérateurs américains. Il est donc paradoxal de mettre en avant une nouvelle définition du produit sans qu'aucune procédure fiable de contrôle n'ait été expressément définie.

B. LA REPRISE EN MAIN D'UN DOSSIER MAL ENGAGÉ

Dès décembre 1992, le Gouvernement indiquait que les bases ainsi dégagées par le compromis de Blair House pour un accord général étaient inacceptables et allaient à l'encontre des intérêts fondamentaux de la France. Il obtenait, d'autre part, qu'avant tout examen par le Conseil, la compatibilité du pré-accord de Blair House avec la réforme de la PAC soit démontrée.

1. L'embarras de la Commission

● En novembre 1992, le ministère de l'agriculture adressait à la Commission une note démontrant que, sur la base du projet DUNKEL, un accord au GATT aurait des conséquences excédant très largement celles attendues de la réforme de la PAC.

● Le 26 novembre 1992, la Commission publiait un document estimant, au contraire, que l'impact de l'accord de Washington s'inscrivait dans les limites définies par la nouvelle PAC. Elle admettait, toutefois, des difficultés pour certains produits laitiers (fromages et produits frais) et reconnaissait de «*sérieuses difficultés*» pour la viande bovine, mais estimait que ce secteur connaîtrait, même sans accord au GATT, des difficultés auxquelles il aurait fallu, de toute façon, remédier dans le cadre de la réforme de l'OCM.

● A la suite de la demande française, le Conseil chargeait, en janvier 1993, le comité spécial agricole (CSA) d'*examiner les aspects techniques de la compatibilité de l'accord de Blair House avec la PAC et, notamment, avec la réforme décidée en mai 1992*.

Le CSA relevait que cette compatibilité ne serait acquise qu'autant que les interprétations de la Commission seraient admises et ses hypothèses vérifiées.

S'agissant de l'accès au marché, il relève que «*même si la Commission considère que la méthode communautaire (de tarification) ne sera pas remise en cause par les Etats-Unis, le texte du projet d'accord final n'est pas établi en ce sens*». De même, pour l'accès minimum, il souligne qu'une «*telle méthode (d'agrégation des produits) et l'interprétation que la Commission donne des notions*

d'accès minimum et d'accès courant ne sont pas acquis dans le projet de l'accord final.

S'agissant du soutien interne, il constate que *«des incertitudes subsistent sur la question de savoir si l'ensemble des aides directes prévues dans le cadre de la réforme de la PAC et celles qui pourraient être décidées pour les produits qui n'ont pas encore fait l'objet de la réforme sont effectivement exemptées de l'engagement de réduction de 20 % prévu dans le projet d'accord final.»*

S'agissant du rééquilibrage, il note que *«la clause (de consultations) se distingue par son caractère vague et assez peu contraignant, alors que dans la décision du Conseil du 6 novembre 1990, le rééquilibrage avait un contenu précis et constituait la contrepartie nécessaire à l'acceptation par la Communauté de la tarification»* et que *«les éléments de l'accord sur le corn gluten feed constituent pour certaines délégations un affaiblissement sensible de la notion de rééquilibrage telle qu'établie dans l'offre de la Communauté.»*

Il estime, enfin, que certains éléments de l'accord devraient être précisés : *«Par ailleurs, la Commission devrait confirmer si elle a accepté de continuer à s'abstenir de subventionner les exportations de viande bovine destinée aux pays de l'Extrême-Orient» (1).*

Examinant ensuite l'impact du pré-accord sur les secteurs réformés, le CSA conclut que *«cette compatibilité pourrait être assurée si un certain nombre d'hypothèses prises en compte par la Commission se réalisent»*, mais que, dans tous les cas, des problèmes aigus se posent dans le secteur bovin.

La liste des hypothèses dont la vérification sera nécessaire pour que la compatibilité soit assurée ne manque pas d'intérêt : il s'agit soit d'interprétations de la Commission du contenu de l'accord, que combattent vigoureusement les Etats-Unis, soit d'hypothèses techniques aléatoires (modération de la progression des rendements), soit d'hypothèses excédant déjà les principes de la réforme de la PAC (gel des terres maintenu à 15 %, diminution des quotas laitiers).

(1) La Commission a finalement admis avoir pris cet engagement, estimant que *«c'était nécessaire dans le cadre de la négociation»* et qu'il convenait *«de souligner que les conséquences pratiques sont faibles car cela n'entraîne pas de modification de la situation telle qu'elle se présente depuis 1985»* ..

LISTE DES CONDITIONS DEVANT ÊTRE RÉUNIES POUR GARANTIR LA COMPATIBILITÉ

● Définition de l'agrégation pour l'accès au marché proposée par la Commission.

● Stabilité du rendement dans le secteur céréalier ou augmentation de ce rendement, mais pas au-delà de 1 % par an.

● Accroissement, chiffré à 12 millions de tonnes, de l'utilisation de céréales communautaires dans l'alimentation animale.

● Fixation d'un taux de gel des terres de 15 % sur l'ensemble de la période.

● Réduction de 2 % des quotas dans le secteur laitier.

● Application sans limites de la clause de sauvegarde dans le secteur du sucre, si les conditions de cette application sont réunies.

● En vue de l'application de la clause de paix, respect du soutien au niveau décidé en 1992 pour l'octroi des aides y compris dans les secteurs qui n'ont pas encore fait l'objet de réformes.

● Possibilité d'exporter des viandes blanches sans restitutions.

● Nécessité de procéder à l'écoulement d'une partie significative des stocks existants, avant l'entrée en vigueur de l'accord.

2. La clarification de la position française

a) Le premier mémorandum de mai 1993

Transmis le 12 mai 1993 aux principaux partenaires de la France dans la négociation de l'Uruguay, ce mémorandum vise, à la fois, à recadrer la négociation dans sa globalité -en traitant de l'ensemble des sujets et en s'adressant à l'ensemble de nos partenaires- et à préciser les priorités françaises.

Dans le secteur agricole, les objectifs poursuivis sont la réouverture du projet d'accord de «Blair House» et la prise en compte de trois conditions fondamentales.

● Pour préserver les principes fondamentaux de la PAC, il s'agit, d'une part, de permettre à celle-ci de s'adapter en laissant à la Communauté la possibilité de procéder à des ajustements du niveau des aides à l'intérieur de la mesure globale de soutien ; d'autre part, de renforcer le statut des aides de la PAC vis-à-vis des règles du commerce international, ce qui implique soit l'exemption du secteur agricole du code des subventions du GATT, soit la pérennité de la clause de paix.

● Le Gouvernement français demandait, d'autre part, de rééquilibrer l'accord et de maintenir la préférence communautaire.

La contrainte de la tarification, qui représente un changement fondamental dans les mécanismes de protection de l'agriculture communautaire, et la conversion des prélèvements en droits fixes amenés à être réduits vont entraîner une forte pression sur les prix internes.

Trois objectifs principaux sont retenus dans le mémorandum pour y faire face efficacement :

- faire reconnaître juridiquement l'interprétation de la CEE concernant le niveau d'agrégation des engagements quantitatifs à l'importation et la définition de l'accès minimum ;

- renforcer le dispositif de sauvegarde prévu dans le projet d'acte final en prenant plus largement en compte les fluctuations de la parité dollar/Ecu (ce qui implique, en particulier, la suppression des mécanismes de franchise et la détermination claire et reconnue par tous des seuils de déclenchement) ;

- rééquilibrer la protection communautaire à l'égard du corn gluten feed, qui constitue l'une des conditions essentielles de la réussite de la réforme de la PAC.

● Le mémorandum demande, enfin, que soit garantie la présence de la Communauté sur les marchés mondiaux.

L'introduction d'engagements en volume pénaliserait gravement la CEE. La détermination même de ces

engagements pose le problème de l'équilibre des concessions réciproques dans le cadre de la négociation ; c'est, en effet, l'ensemble des exportations communautaires qui seraient visées, tandis que les Etats-Unis préserveraient l'essentiel de leurs exportations bien, qu'en termes de budget, ils réalisent des efforts équivalents à ceux de la CEE pour le soutien de leur agriculture.

Le mémorandum de mai 1993 précise ainsi la position de la France dans les négociations du cycle de l'Uruguay et définit, pour le secteur agricole, l'ensemble des conditions permettant à la fois à la politique agricole commune de fonctionner normalement et à la Communauté européenne de participer à l'expansion des marchés mondiaux dans des conditions équitables.

b) La ratification de l'accord oléagineux

Parallèlement à cet effort -nécessaire- de clarification, la France a décidé d'accepter le volet oléagineux de Blair House, juridiquement distinct des négociations du cycle de l'Uruguay, illustrant ainsi sa volonté de «*passer d'une diplomatie de blocage à une diplomatie de mouvement*».

Le 8 juin 1993, le Conseil des ministres a ainsi pu adopter, à l'unanimité, l'accord sur les oléagineux.

c) Le second mémorandum français et les réponses de la Commission

Le Gouvernement s'est efforcé de faire partager sa position par les autres Etats membres. A la demande de la France, il a été décidé de réunir un Conseil spécial, les 20 et 21 septembre 1993, pour arrêter une position commune. La France a transmis, à cette occasion, un second mémorandum posant un certain nombre de questions sur Blair House et la réforme de la PAC, avec notamment pour but de faire ressortir que la Commission avait outrepassé son mandat en acceptant le compromis de Blair House et que celui-ci n'était pas compatible, en l'état actuel, avec la PAC réformée.

Dans ses réponses, la Commission convient : «*qu'il est clair que l'accord de Blair House va au-delà du mandat confié à la Commission par le Conseil en novembre 1990*», mais souligne que «*si elle s'était strictement tenue à son mandat, la Commission aurait très rapidement dû constater une situation de blocage*».

Elle rappelle qu'en décembre 1991, après avoir refusé le document DUNKEL, le Conseil lui avait demandé de «*négoier les améliorations nécessaires*», ce dont elle estime s'être acquittée en obtenant des «*améliorations importantes*» dans le pré-accord Blair House...

Elle relève, par ailleurs, que certaines difficultés soulevées par le mémorandum français sont fondées (l'inclusion des stocks existant dans les engagements ; les dysfonctionnements créés par les fluctuations monétaires ; le caractère temporaire de la clause de paix, alors que les engagements pris seront consolidés au GATT ; l'absence de prise en compte de l'évolution du marché mondial), mais que la situation résulte soit d'un refus des Etats-Unis de toute autre approche, soit de décisions du Conseil (le non démantèlement du «switch over»). Quoique jugeant illogique que ses hypothèses ne soient pas vérifiées, la Commission indique qu'il conviendrait alors, dans cette hypothèse improbable, d'agir soit en ajustant les stocks, soit en diminuant les prix, soit en réduisant les quotas ou en augmentant le taux de gel et que, s'agissant des PSC, la clause de consultation trouverait à s'appliquer.

Elle précise que l'accord de Blair House ne prévoit pas d'agrégation entre produits pour les engagements à l'exportation, sauf pour les fruits et légumes, mais confirme que sa position est d'obtenir l'agrégation par catégories de produits pour l'accès au marché (accès minimum et accès courant).

Elle observe, enfin, que l'accord ne permet pas d'envisager que le respect des engagements de réduction du volume des exportations subventionnées soit apprécié à la fin de la période d'application de l'accord et non année par année. Elle souligne que la clause de paix qui exempte un produit agricole de contentieux ne joue que si le soutien qui lui est accordé de façon globale (en prix, aides et quantités produites) n'est pas supérieur à celui existant ou décidé en 1992.

d) Le Conseil «Jumbo» des 20 et 21 septembre 1993

Les ministres des Affaires étrangères et de l'agriculture de la CEE sont parvenus, le 21 septembre 1993, à un texte de compromis confiant à la Commission «*certaines orientations générales*» pour reprendre les discussions sur le volet agricole.

La Commission se voit ainsi chargée de rediscuter du pré-accord de Blair House : conformément à ce que

souhaitait la France, le Conseil considère ainsi que le pré-accord n'engage pas la Communauté.

Il est, d'autre part, affirmé que les engagements internationaux de la Communauté doivent être compatibles avec la PAC et ses principes de base, notamment la préférence communautaire, et ménager la vocation exportatrice de la Communauté.

Cependant, le Conseil prévoit que pour les organisations communes de marché qui n'ont pas encore été réformées, si des dispositions doivent être prises pour garantir les revenus agricoles et la préférence communautaire, il « sera tenu compte du contexte de l'Uruguay Round ». Mais, surtout, l'offre communautaire faite en matière d'accès au marché et déposée à Genève est désormais tenue pour engager la Communauté.

Comme le relève notre collègue, Marcel DAUNAY, dans le rapport ⁽¹⁾ qu'il a présenté au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes :

« Il reste que ce redressement intervient à un stade extrêmement tardif des négociations, où la marge de manoeuvre de la France et de la Communauté apparaît singulièrement restreinte. Les Etats-Unis persistent à considérer que le pré-accord de Blair House engage la Communauté et refusent donc de continuer les discussions dans le domaine agricole, indiquant qu'il s'agit désormais d'une « affaire entre Européens ». Le commissaire européen chargé de l'agriculture, M. STEICHEN, s'est opposé à toute « réouverture » du pré-accord et a réaffirmé, encore récemment, que celui-ci n'est pas, pour l'essentiel, incompatible avec la PAC réformée. Le commissaire européen chargé des relations extérieures, M. BRITTAN, est paradoxalement apparu, quant à lui, plus conscient de la nécessité d'obtenir des améliorations au compromis de Blair House. Cependant, il est clair que nos partenaires de la Communauté sont, dans leur très grande majorité, disposés à accepter un accord final qui ne modifierait que très marginalement le pré-accord. La tâche du Gouvernement apparaît donc extrêmement difficile ».

⁽¹⁾ Rapport d'information sur les enjeux des négociations agricoles du GATT, n° 84, Sénat, première session ordinaire 1993-1994.

e) Un enjeu majeur pour l'agriculture communautaire et européenne

Votre rapporteur s'était, l'an passé, efforcé de mesurer les conséquences qu'aurait une conclusion des négociations du GATT sur la base du compromis de Washington.

Votre commission en avait conclu que les conséquences d'un tel accord excéderaient très nettement les effets attendus de la réforme de la PAC.

L'analyse très complète à laquelle vient de se livrer notre collègue Marcel Daunay dans le cadre du rapport d'information précité corrobore l'appréciation portée par votre commission.

*Ce rapport établit aussi que «les stipulations du compromis de Blair House soumettent l'agriculture de la Communauté à une **double contrainte de réduction des exportations**, par une diminution du soutien et une baisse en volume des exportations subventionnées, et **d'augmentation des importations**, par l'effet combiné de l'accès minimum au marché communautaire et de la tarification et de la réduction des prélèvements à l'importation. Cette **double contrainte conduira nécessairement à l'apparition d'un surplus non exportable, qu'il ne sera possible d'annuler qu'au prix de nouvelles mesures restrictives, notamment un recours accru au gel des terres**».*

Il démontre ensuite que l'analyse de la Commission selon laquelle le pré-accord n'entraînerait pas (ou peu) de sacrifices supplémentaires par rapport à la réforme de la PAC n'est pas recevable, dans la mesure où elle repose sur des hypothèses peu réalistes et néglige les conséquences de certains aspects du pré-accord :

- les effets de la baisse des prix prévue par la réforme de la PAC sont d'ores et déjà en partie contrecarrés par la hausse des prix en monnaie nationale qu'ont entraînée, dans plusieurs Etats de la Communauté, les récentes évolutions monétaires dues à la crise du SME ;

- le postulat d'une stagnation, voire d'une régression de la productivité des exploitations ne paraît guère tenable ;

- les contraintes découlant de la baisse en volume des exportations subventionnées seront aggravées par la nécessité d'écouler des stocks existants, compte tenu du fait que le pré-accord ne prévoit pas pour ceux-ci de traitement spécifique ;

- la reconquête du marché intérieur paraît singulièrement aléatoire compte tenu de l'atténuation des effets des baisses de prix en ECU, de la garantie d'accès minimum, de l'atténuation de la préférence communautaire (en raison de la tarification et de l'abaissement des prélèvements à l'importation) et de l'absence de rééquilibrage de la protection à la frontière vis-à-vis des produits de substitution aux céréales.

En outre, comme votre commission l'avait d'ailleurs souligné, les exportations communautaires avec restitutions ayant, dans la plupart des secteurs, nettement augmenté par rapport à la moyenne de la période 1986-1990, qui sert de référence pour la diminution du volume des exportations subventionnées, la réduction réelle sera généralement bien supérieure au taux de 21 % fixé par l'accord, comme le montre le tableau ci-dessous :

Effets d'une réduction en volume de 21 % des exportations subventionnées de la CEE

(Millions de tonnes)

Produits	Exportations actuelles - CEE		Période de référence moyenne 1986-1990	Plafond proposé	Réduction des exportations communautaires actuelles	
	CEE	dont France				
Blé et farine de blé	22,00	10,20	17,00	13,40	8,60	39,00 %
Céréales secondaires	13,00	9,80	12,60	9,90	3,10	23,00 %
Viande bovine	1,30	0,24	1,00	0,79	0,50	38,00 %
Viande porcine	0,60	-	0,49	0,39	0,27	38,00 %
Volailles	0,52	0,30	0,37	0,29	0,19	44,00 %
Beurre	0,29	0,04	0,41	0,32	-	-
Lait écrémé en poudre	0,25	0,01	0,30	0,24	0,01	4,00 %
Fromages	0,48	0,07	0,38	0,30	0,18	37,50 %
Autres produits laitiers	1,24	-	1,10	0,86	0,38	30,60 %

Les conséquences de cette limitation des exportations, conjuguées avec l'accès minimum, conduiront à la constitution d'excédents non exportables qui obligeront la Communauté soit à diminuer davantage les prix, soit à

accroître les mécanismes de maîtrise de la production, et tout particulièrement le taux de jachère.

Selon les calculs de la Délégation, pour les céréales, le taux de gel, sans diminution des prix devrait passer de 15 % à une fourchette comprise entre 24 et 30 %.

Or, «la France serait particulièrement touchée par des mesures supplémentaires de gel : principal pays céréalier de la Communauté (avec 25 % des superficies et 35 % de la production), la France compte, en proportion, peu de petites exploitations exemptées de gel et parvient à des rendements supérieurs à la moyenne ; de ce fait, elle supporterait à elle seule environ 40 % de la réduction des volumes produits si le seul instrument utilisé était le taux de gel».

La même analyse peut être faite pour les autres productions.

Pour votre commission, il est clair qu'un accord au GATT sur les bases du compromis de Washington, sans que soient prises en compte les demandes formulées par le Gouvernement français, n'est pas acceptable.

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE LA PAC

Les grandes lignes de la réforme de la PAC ayant été présentées dans l'avis budgétaire de l'an passé, votre rapporteur limitera son examen aux conditions de sa mise en oeuvre.

A. DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS

1. Les améliorations apportées au niveau communautaire

● En octobre 1992, la France avait déjà obtenu la possibilité de mettre en place une avance représentant 50 % de l'aide aux producteurs de colza, ainsi que la reconnaissance du principe de transparence des GAEC tant pour les grandes cultures que pour le secteur des viandes.

● La réunion du Conseil des ministres de décembre 1992 permettait d'obtenir quelques aménagements complémentaires :

- l'extension du bénéfice de la prime à la vache allaitante à tous les exploitants disposant d'une référence laitière inférieure à 120.000 kilogrammes. D'autre part, le plafond de 10 vaches primables a été supprimé ;

- la revalorisation de la prime «monde rural» (de 5,5 à 7 écus par tête) versée en complément de la prime compensatrice ovine dans les régions défavorisées ;

- l'élargissement de la zone de production «traditionnelle» du blé dur, aux producteurs de la région Midi-Pyrénées, de la Drôme et de l'Ardèche.

Ces différents aménagements permettaient ainsi une meilleure prise en considération des réalités nationales, sans pour autant remettre en cause les principes fondamentaux de la réforme.

● En mai 1993, le Conseil des ministres accédait à plusieurs demandes françaises.

La France a ainsi obtenu une revalorisation de 27 % de la prime à la jachère (de 12 écus/tonne), soit une augmentation moyenne en France de 600 francs/hectare. La prime jachère s'établit, ainsi, en moyenne à 2.600 francs/hectare.

Le Conseil a décidé d'augmenter de 0,6 % les quotas laitiers, ce qui permet de redistribuer aux zones de montagne les quotas gelés depuis 1987. Cette augmentation de 0,6 % correspond à un volume de plus de 140.000 tonnes de lait. Par ailleurs, la France dispose de 8,8 Mécus (environ 70 millions de francs) pour financer des mesures de restructuration laitière. Cette dotation permettra le rachat d'environ 35.000 tonnes de quotas laitiers.

En outre, la Commission a validé les modalités de mise en oeuvre de la réforme de la PAC retenues par la France.

La betterave sucrière a été introduite dans la liste des cultures éligibles au régime de la jachère industrielle.

● Enfin, le Conseil a autorisé, dès la campagne 1993-1994, la jachère fixe, avec un taux supérieur de 5 % à la jachère tournante, avec une indemnisation à l'hectare égale à celle du gel tournant.

Un certain nombre d'aménagements demandés par la France sont en cours d'examen : la possibilité de combiner gel rotationnel et jachère fixe sur une même exploitation (gel mixte) ; la réduction de la durée du gel fixe, en contrepartie d'un taux de gel plus élevé ; la modification des dispositions relatives à la limitation du poids des carcasses mises à l'intervention bovine...

2. L'utilisation des marges de manoeuvres nationales

Comme votre rapporteur l'avait souligné dans son avis budgétaire de l'an passé, les conséquences de la réforme dépendent, pour une part, de l'utilisation par la France des marges de manoeuvre que lui laisse la réglementation communautaire. A cet égard, un triple constat peut être fait : dans la gestion des droits à produire, la formule d'un système « marchand » a été repoussée ; le versement des aides directes s'est fait dans de bonnes conditions ; l'utilisation des mesures d'accompagnement a été timide.

a) La gestion des droits à prime

Les éleveurs de vaches allaitantes et de brebis reçoivent un soutien communautaire et national sous forme de primes annuelles. Dans le cadre de la réforme de la PAC adoptée en 1992 pour assurer la maîtrise de la production, la réglementation européenne limite le nombre de primes versées à l'éleveur au nombre « de droits à prime » dont il dispose. Ce nombre est fixé en fonction de ses références antérieures.

Les textes communautaires ont laissé une certaine latitude aux Etats membres pour choisir entre :

. un système dans lequel les transferts sont intégralement régis par les lois du marché : les transferts se font de gré à gré et le prix résulte de l'accord entre le vendeur et l'acheteur ;

. un système administré, où le prix est fixé au niveau national, et où les transferts se font sous l'autorité du Préfet.

Après une large concertation avec les organisations professionnelles agricoles, le Gouvernement a retenu un système départementalisé, à prix fixe, avec le double souci d'éviter la délocalisation des productions et de ne pas entraver le développement des jeunes agriculteurs.

Au niveau national, la gestion des transferts au niveau départemental et le choix d'un prix national unique (40 francs pour les bovins, 6 francs pour ovins) traduisent cette volonté.

Au niveau départemental, la consultation de la commission mixte devrait éviter les délocalisations dans le processus de transfert et garantir la prise en compte des préoccupations de répartition équilibrée des productions.

b) Le versement des aides directes

La mise en oeuvre du système des aides compensatoires devait, logiquement, entraîner des modifications profondes dans la perception de leurs revenus par leurs agriculteurs.

La réglementation communautaire prévoit, en effet, que le versement des aides directes aux céréales s'effectue entre le 15 octobre et le 31 décembre, alors que, jusqu'ici, le revenu était disponible dès la livraison de la récolte. Une telle situation menaçait gravement la trésorerie des exploitations.

Dès le mois d'août, le ministère a mis en place un système d'avance de trésorerie, de nature professionnelle, permettant d'anticiper sur le versement des aides compensatoires.

Par ailleurs, conformément aux engagements pris par le ministre de l'agriculture, le versement des aides compensatoires pour les céréales a été mis en place dès la mi-octobre et, de l'aveu même de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, le versement s'est fait dans de bonnes conditions : en quelques jours, plus de 500.000 dossiers ont été traités et 18 milliards de francs versés. De son côté, la prime à l'herbe a été versée au cours du mois d'octobre.

Des améliorations devront encore être apportées, afin, notamment, de définir un échéancier de versement de l'ensemble des aides directes pour permettre aux exploitants de faire les anticipations nécessaires.

c) Une utilisation insuffisante des mesures d'accompagnement

S'agissant, en revanche, des mesures d'accompagnement de la PAC, on constate, à l'exception de la pré-retraite, une utilisation insuffisante des possibilités ouvertes par la réglementation communautaire, qu'il s'agisse des actions agri-environnementales ou du reboisement.

A l'exception de la prime à l'herbe, les mesures agri-environnementales ne devraient mobiliser que 220 millions de francs, au niveau national. Le montant devrait être cependant légèrement supérieur : il est prévu que les collectivités locales puissent abonder, à hauteur de 75 millions de francs, ces crédits, avec un cofinancement communautaire de 50 %.

En matière de boisement, le même constat peut être fait.

Le rapprochement entre les mesures nationales et celles prévues par la Commission, ainsi que l'utilisation que font de ses dispositions nos partenaires de la Communauté est éclairante.

12/10/80
RTE/10

(en francs, à l'hectare)

	Plafonds CEE	Réglementation nationale
Aide à l'investissement	résineux : 26.250 feuillus : 39.200	40 % du devis hors taxe, soit 6.000, en moyenne
Prime compensatrice pour perte de revenu	4.000 (pendant 20 ans)	1.000 (de 7 à 15 ans selon espèces)
Aide à l'entretien	résineux : 1.750 feuillus : 3.500 (pendant 2 ans) résineux : 1.050 feuillus : 2.100 (pendant 3 ans)	

D'après direction de l'espace rural et de la forêt

Les montants des dépenses éligibles au remboursement communautaire, mis en oeuvre, ou prévus pour les prochaines années, sont, pour la France, les suivants :

	Prime compensatrice en millions de francs	Dépenses d'investissement		TOTAL
		Part nationale	Part régionale	
1993	1,5	5,3	15,1	21,9
1994	7,84	13,1	28,7	49,6
1995	16,8	16	47,7	80,5

Les montants prévus par les autres pays s'établissent
comme suit :

	Royaume-Uni	Irlande	Espagne	Allemagne	Portugal
1993	98	270	550	7	11,2
1994	145	323	1.317	140	131,6
1995	197	340	1.555	210	200,2

(en millions de francs)

3. Une logique déjà contrariée

a) Les réaménagements monétaires

Les réaménagements monétaires intervenus au cours du dernier trimestre 1992, puis l'élargissement de la marge de fluctuation des monnaies en août 1993, font peser sur la réforme de la PAC de graves incertitudes.

En décembre 1992, le Conseil avait décidé de modifier le régime agri-monnaire. Le système des montants compensatoires monétaires (MCM), inutilisable dans le cadre du Grand Marché, était supprimé. En revanche, contrairement aux propositions de la Commission, le mécanisme du «switch over» était maintenu. Applicable dans un système de taux de change fixe, ce mécanisme permet, en cas de modification de parité, de maintenir l'unicité des prix dans la CEE, en transformant les MCM positifs (dans le cas des pays dont la monnaie se réévalue), en MCM négatifs dans les autres pays, dont le démantèlement est plus facile, puisqu'il conduit à augmenter les prix en monnaie nationale. Concrètement, les prix communs agricoles s'alignent sur ceux du pays dont la monnaie s'apprécie : le coefficient qui permet de calculer l'Ecu vert est augmenté de l'écart positif constaté ; les prix dans les Etats dont la monnaie se déprécie augmentent ; les prix en Ecus verts sont réduits de 25 % de l'écart monétaire constaté.

Ce mécanisme a un double effet. Il entraîne, d'une part, une forte augmentation des dépenses communautaires : de septembre 1992 à août 1993, l'application de ce mécanisme aurait coûté plus d'1,5 milliard d'écus. La revalorisation de l'Ecu vert entraîne, en effet, une augmentation des dépenses agricoles budgétées en Ecus. Cette situation conduit à l'augmentation mécanique des dépenses agricoles avec le double effet d'augmenter les prix intérieurs par rapport à ceux du marché mondial, ce qui nécessite de majorer les restitutions, et d'accroître mécaniquement le soutien interne, ce qui posera des problèmes au regard des engagements pris dans le cadre du GATT.

D'autre part, il conduit à augmenter les prix en monnaie nationale dans les pays qui dévaluent, remettant en cause la logique de baisse des prix voulue par la réforme de la PAC. Ainsi, les pays qui, comme la France, n'avaient pas dévalué, supportent intégralement l'effet des baisses, alors que cette baisse est compensée par la réévaluation de l'ECU vert pour les pays qui ont dévalué. Pour ces pays, en outre, les aides compensatoires en monnaie nationale augmentent.

On estime qu'en Italie ou en Grande-Bretagne, les prix et les aides communautaires auront progressé, sous l'effet de la dévaluation de 15 % en monnaie nationale...

Cette situation a ainsi, semble-t-il, conduit l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne à peu recourir au gel des terres : il est, en effet, plus intéressant pour les agriculteurs de ces pays de développer une production dont la valeur en monnaie nationale a augmenté que de percevoir les indemnités compensatrices.

Le risque est grand de voir ainsi la production communautaire progresser, ce qui nécessiterait un taux de gel accru.

Aux conséquences de ce système applicable aux changes fixes, se sont ajoutées les difficultés résultant du flottement généralisé des monnaies en août 1993. Avec l'élargissement à 15 % des marges de fluctuation, toutes les monnaies sont devenues flottantes au regard du règlement agri-monétaire et les taux verts susceptibles d'ajustements automatiques. Pour éviter des écarts de plus de 2 %, le mécanisme applicable prévoit une augmentation du taux vert des monnaies qui se déprécient et donc l'augmentation des prix en monnaie nationale, ainsi qu'une diminution du taux vert des monnaies qui s'apprécient et une baisse des prix nationaux. C'est à ce titre que les prix en France ont été revalorisés d'1,1 %, effaçant la diminution des prix en écus, au titre du «switch over».

Une telle situation n'est pas acceptable pour les pays à monnaie forte.

A la demande des Pays-Bas et de la RFA, l'application de ce mécanisme a été rapidement suspendu.

b) La montée des revendications nationales

● Le dossier agri-monnaire

La RFA demande que le mécanisme du «switch over» soit rétabli pour les monnaies flottantes. Selon la Commission, l'extension, demandée par l'Allemagne, du «switch over» aux monnaies flottantes, même si les conditions de son déclenchement sont restreintes, impliquerait, pour 1 % de réévaluation, un coût de 176 millions d'Ecu, dès 1994, de 343 millions en 1995 et de 360 millions par an, à partir de 1996, cette estimation ne tenant pas compte des conséquences probables de ce système sur le niveau de la production. Le rétablissement des «switch over» aurait un effet budgétaire durable, lourd de conséquences sur le financement des dépenses agricoles.

Comme le lui avaient demandé les ministres de l'agriculture de la CEE, la Commission européenne a arrêté, le 13 octobre dernier, une proposition visant à adapter les modalités d'application du régime agri-monnaire, de telle sorte qu'une réévaluation monétaire ne se traduise pas, d'une façon trop rapidement automatique, par une baisse des prix garantis et donc des revenus agricoles, dans l'Etat membre concerné. Cette question revêt une importance particulière pour l'Allemagne.

La Commission suggère de relever de quatre à cinq points la franchise au sein de laquelle les taux verts ne sont pas modifiés -en portant celle-ci de 2 à 3 points pour les monnaies qui réévaluent et en la maintenant à 2 points pour celles qui se déprécient. Parallèlement à cette disposition, qui serait valable jusqu'au 31 décembre 1994, date limite d'application du «switch over» et de révision du régime agri-monnaire, la Commission propose d'autoriser les Etats membres dont la devise s'apprécie au-delà de cette nouvelle limite, à octroyer, au bout de trois mois, sur les fonds nationaux, une avance sur l'aide compensatoire prévue par la réglementation actuelle. Cofinancée par la CEE, cette compensation est normalement accordée à l'issue d'une période de douze mois. Prévue de façon dégressive sur trois ans, elle serait annulée en cas de dévaluation de la monnaie concernée à l'issue des douze mois. Toutefois, les avances versées ne seraient pas remboursables.

Enfin, seuls les Etats membres dont le taux vert est tombé au-dessous du niveau qui était le sien 24 mois auparavant pourraient demander une augmentation en Ecus des aides directes à l'hectare ou à la tête de bétail instaurées par la réforme de la PAC.

● Le dépassement de la surface de base dans l'ex-RDA

La superficie de base de l'ex-RDA est de 3.565.500 hectares et les demandes pour les paiements compensatoires (culture et gel) ont porté sur 3.913.479 hectares, soit un dépassement de 9,76 % (347.979 hectares). Une stricte application du système de pénalités se traduirait par une réduction de 10 % des paiements compensatoires dus au titre de l'année 1993 et par un gel des terres supplémentaire non rémunéré de 347.000 hectares l'an prochain.

En octobre, la Commission avait décidé d'appliquer aux producteurs d'ex-RDA un régime d'exception : en cas de dépassement, la pénalisation effective ne serait que de 10 % du montant théorique en 1993, de 20 % en 1994, de 50 % en 1996, puis intégral au-delà.

La Commission a ainsi décidé que la réduction de l'aide moyenne serait, cette année, de seulement 1 % et le taux de gel ne progressera, en 1994, aussi que d'1 %, soit seulement 10 % du montant de la pénalité.

Malgré cet assouplissement, destiné à éviter cette année une trop forte pénalisation, le ministre allemand de l'agriculture a protesté, estimant insuffisante la surface de base accordée aux cinq nouveaux Länder et réclamant un accroissement de la surface de base accordée à la RFA.

● L'application de l'accord oléagineux

Lors de la ratification de l'accord oléagineux, la France avait estimé disposer d'engagements pour que les pénalités, en cas de dépassement, soit intégralement supportées par l'Etat responsable du dépassement. Or, il semble que, sur ce point, des divergences subsistent.

La Commission a ainsi proposé un dispositif de «communautarisation» du dépassement, jusqu'à 5 % des quantités dépassées, puis une pénalisation nationale au-delà.

Certains Etats, dont la France, demandent une pénalisation intégrale dans chaque Etat en dépassement. A l'inverse, la RFA, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal demandent une application purement communautaire des pénalités. Ces Etats sont, en effet, en situation de dépassement potentiel, notamment la RFA où les superficies en oléagineux ont progressé de 60 % dans les nouveaux Länder depuis la période de référence, soit de 220.000 hectares non couverts dans les engagements de Blair House... L'Espagne, de son côté, encourage ses producteurs à se constituer des références. Il est prévisible que de fortes pressions s'exerceront pour modifier la répartition entre Etats membres de la sole oléagineuse primable.

B. DES INCERTITUDES QUI PERDURENT

1. Des hypothèses toujours aussi hasardeuses

La logique qui sous-tend la réforme de la PAC repose sur une limitation de la production sous le triple effet de la stabilisation (ou de la moindre croissance) des rendements, de la baisse des prix et du gel des terres.

S'agissant de la baisse des prix, on l'a vu, les évolutions monétaires ont pu, dans certains Etats, «gommer» l'effet de la baisse des prix. On peut même, au contraire, dans certains cas, relever soit une incitation accrue à produire, soit un recours moindre que prévu -c'est apparemment le cas en Espagne- au gel des terres.

De même, le gel des terres se fait sentir très différemment selon les pays. L'exonération de l'obligation de gel pour les petits producteurs réduit les superficies de base soumises à cette obligation. En tout état de cause, ce sont les parcelles les moins productives qui sont gelées, ce qui entraîne mécaniquement l'amélioration du rendement moyen.

Il est donc loin d'être assuré que les hypothèses de la Commission, en matière de limitation de production, se vérifient.

2. Un financement problématique

Le Conseil européen, réuni à Edimbourg, le 12 décembre 1992, a arrêté les perspectives financières pour la période 1993-1999.

L'évolution de la dépense agricole restera régie par la ligne directrice agricole établie en 1988 : cette mesure de discipline budgétaire implique que la croissance annuelle des dépenses agricoles ne peut pas dépasser 74 % du taux de croissance réel du PNB de la Communauté.

Or, l'inscription des dépenses agricoles à l'intérieur de cette ligne directrice paraît problématique. Tout d'abord, la ligne directrice agricole 1994 reste à un niveau très proche de celle arrêtée en 1993, en raison du ralentissement constaté de la croissance économique.

D'autre part, la ligne directrice doit désormais couvrir non seulement les dépenses de soutien des marchés, mais aussi celles d'accompagnement de la réforme de la PAC, dont la plupart était jusqu'ici financée sur le FEOGA orientation. Ces « surcoûts » représentent 428 milliards d'écus en 1993.

Lors de la présentation de l'avant-projet de budget en avril, la Commission a confirmé que la dotation envisagée pour le FEOGA-garantie (36,465 milliards d'écus) risquait d'être insuffisante, compte tenu des conséquences des changements de parités monétaires (1,5 milliard d'écus). Dans ces conditions, il faudrait mobiliser la réserve monétaire (1 milliard d'écus).

Si satisfaction était donnée aux demandes allemandes et hollandaises de rétablir un mécanisme de « switch over » pour éviter aux prix agricoles de ces pays de diminuer en monnaie nationale, on estime que l'effet d'une augmentation de 1 % de ses devises serait de 180 millions d'écus en 1994, puis d'environ 350 millions d'écus à partir de 1995. Si le système actuel continue à s'appliquer, il en coûterait à la Communauté à peu près autant au titre des compensations -financées à 50 % par la Communauté- versées aux agriculteurs des pays dont les prix agricoles diminuent.

Dans tous les cas, une tension très vive s'exercera sur la ligne directrice agricole, faisant planer une incertitude sur la pérennité du financement des aides compensatoires prévus par la réforme.

C'est, d'ailleurs, ce que constate la Commission européenne qui estime que, quelles que soient les options, les coûts de la fluctuation des monnaies devront être financés à l'intérieur de la ligne directrice agricole. Les conclusions du Conseil européen de décembre 1992 à Edimbourg ne prévoient, en effet, de dégager éventuellement des fonds supplémentaires qu'en cas de «réalignements monétaires», ce qui ne peut plus être le cas, puisque, depuis le 2 août dernier, toutes les devises de la CEE sont considérées comme flottantes. Cette ligne directrice étant, «selon les estimations actuelles, presque atteinte», ajoute la Commission, «il en résulte qu'il faudra soit relever celle-ci, soit diminuer, d'une manière ou d'une autre, le niveau du soutien de l'agriculture, notamment pour les aides».

III. L'OUVERTURE AU PAYS DE L'EST

A ces incertitudes tenant à l'évolution des négociations du GATT et de la réforme de la PAC, s'ajoutent celles de l'ouverture aux Pays de l'Est et aux pays du Sud.

Globalement, l'analyse de nos échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale fait apparaître un solde légèrement excédentaire. Un examen détaillé montre que, pour ces pays, la France est déficitaire dans les produits qui connaissent déjà une situation fragile.

SOLDE COMMERCIAL DE LA FRANCE

	Tous ⁽¹⁾ produits	Animaux vivants	Viandes	Volailles	Légumes	Fruits
Pologne	- 292	- 97	- 31,5	+ 47	- 41,5	- 133
Hongrie	- 493	- 13	- 390	- 311	- 6	- 27
Tchécoslovaquie	+ 109	+ 7	- 6	- 3	+ 7	- 11
Roumanie	+ 801	-	- 7	- 1	+ 7	+ 5
Bulgarie	- 100	+ 7,5	- 101,5	- 89	- 10	- 4
TOTAL	+ 24	- 96	- 536	- 451	- 44	- 180

(En millions de francs)

(1) Agricoles et alimentaires

Il est clair que dans les secteurs déjà perturbés, comme les viandes ou les fruits et légumes, un accroissement des importations, même peu important, contribuerait à encore aggraver la situation.

Le rapport qu'a établi en mai dernier votre commission sur la situation des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture montre que la même analyse peut être faite, pour les pays du Sud, dans les secteurs des fruits et légumes.

IV. LES MESURES NATIONALES

A. LE «PLAN BALLADUR» : DES SIGNAUX POSITIFS

Le 7 mai dernier, un ensemble de mesures nationales étaient présentées dans le cadre d'un plan d'urgence.

Trois principaux objectifs étaient retenus : l'allégement des charges ; l'installation des jeunes ; l'adaptation des exploitations à la PAC réformée.

Outre des mesures conjoncturelles (le renforcement des moyens des offices, l'aide aux entreprises de sciage de bois, l'aide aux

agriculteurs en difficulté), le plan était très largement centré sur l'allègement des charges, dont votre rapporteur considère qu'il est encore l'une des rares marges de manoeuvre nationales.

1. La poursuite de l'allègement du foncier non bâti

Dès 1991, pour faire face aux difficultés de l'élevage, la loi de finances avait institué un dégrèvement de 45 % de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue, au titre de 1991, au profit du département et de la région sur les propriétés classées dans la catégorie des prés, prairies, herbages et pâturages. Son taux a ensuite été porté à 70 %. La loi de finances pour 1993 l'a prorogé au titre des années 1993, 1994 et 1995

Dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la PAC, un plan pluriannuel de suppression des parts départementale et régionale de la taxe sur le foncier non bâti avait été annoncé dans la loi de finances pour 1993. Ce plan prévoyait la suppression de la totalité de la part régionale pour 1993, la part départementale l'étant par tiers entre 1994 et 1996. Il reste que cette exonération n'est pas sans poser de problèmes aux conseils généraux.

Conformément au plan BALLADUR, 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.

A l'issue du processus de démantèlement, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (7,7 milliards de francs) devrait être réduite d'environ 40 %, soit de 2,8 milliards de francs.

2. L'allègement des charges

Le mécanisme de la déduction pour autofinancement a été amélioré. Dans le cadre du collectif, la déduction «de base» a été portée à 30 % (contre 20 %) du bénéfice dans la limite de 45.000 francs. Au total, avec la déduction complémentaire de 10 % sur la fraction du bénéfice comprise entre 150 et 450.000 francs, la déduction globale pourra atteindre 75.000 francs.

Même si cette mesure, lorsque la provision n'est pas utilisée ou bien finance des investissements amortissables, s'analyse comme une simple avance de trésorerie, elle permet d'alléger d'une part l'imposition, d'autre part les cotisations sociales.

3. Le renforcement des prêts bonifiés de consolidation

En mars 1993, il avait été décidé d'aider à la consolidation de 2,5 milliards de francs, au taux de 8 % : 1,3 milliard de prêts bonifiés et 1,2 milliard de francs de prêts non bonifiés.

Dans le cadre du plan BALLADUR, une nouvelle enveloppe de 1,8 milliard de francs a été ouverte. Les prêts jeunes agriculteurs et plans d'amélioration matérielle, mis en place moins de cinq ans avant la réforme de la PAC, sont concernés pour 1,3 milliard de francs ; la durée de ces prêts sera prolongée de trois ans. 500 millions de francs de prêts de consolidation sont destinés aux secteurs touchés par une crise conjoncturelle : l'annuité 93 sera consolidée sur trois ans au taux de 8 %.

Parallèlement, le plan BALLADUR comporte un certain nombre de dispositions destinées à favoriser l'adaptation des exploitations agricoles à la nouvelle PAC : le montant de la prime à l'herbe est portée, dès 1993, à 200 francs à l'hectare et les conditions d'accès à la pré-retraite pour les exploitants spécialisés (hors sol, fruits et légumes) améliorées.

Enfin, la chute brutale des installations en 1992 a conduit les pouvoirs publics à substantiellement majorer la dotation jeune agriculteur.

	CRÉDITS RÉTABLIS	EFFET EN COLLECTIF 93	EFFET DIFFÉRÉ EN ANNÉE PLEINE
1. FACILITER L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS : - Majoration de la dotation Jeunes Agriculteurs + 20 % - Aide innovante : mise en œuvre des engagements pris		50 MF	115 MF
2. ALLÉGER LES CHARGES FINANCIÈRES DES EXPLOITATIONS : - Renforcement du dispositif de prêts bonifiés de consolidation (subvention équivalente) ... - Abondement des crédits agriculteurs en difficulté	50 MF	100 MF 50 MF	
3. ALLÉGER LES CHARGES FISCALES ET SOCIALES DES EXPLOITATIONS : - Amélioration de la déduction pour investissements - Anticipation dès 1993 de l'allègement des taxes foncières sur le non-bâti - Extension de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les jeunes agriculteurs installés en société		p.m. 800 MF	700 MF
4. ADAPTER L'ENTREPRISE AGRICOLE À LA RÉFORME DE LA PAC : - Amélioration des préretraites pour les productions spécialisées - Augmentation immédiate de la prime à l'herbe à 200 F/ha		30 MF 210 MF	90 MF
5. CONSOLIDER LA FILIÈRE AGRO-ALIMENTAIRE : - Abondement des crédits de politique industrielle (POA)		30 MF	
6. PRÉSERVER L'ESPACE RURAL ET FORESTIER : - Aide à la trésorerie des entreprises de sciage de bois - Report du paiement de la taxe BAPSA sur les produits forestiers à décembre 1993		30 MF p.m.	
7. RÉPONDRE AUX PROBLÈMES CONJONCTURELS : - Renforcement des moyens des Offices	350 MF	200 MF	
Total	400 MF	1500 MF	

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

4. La mise en place de groupes de travail

En outre, le 7 mai dernier, le Premier ministre décidé de mettre en place quatre groupes de réflexion, associant la profession et l'administration, chargés, respectivement, de l'entreprise agricole et de la politique d'installation ; de l'organisation économique ; de l'environnement de l'exploitation et de l'aménagement de l'espace rural et de la forêt ; du statut social des agriculteurs.

Ces groupes ont travaillé dans une double perspective :

- avancer un certain nombre de propositions susceptibles d'être concrétisées, à court terme, par des dispositions législatives ou réglementaires avant la fin de cette année ;

- intégrer ces propositions dans une réflexion à plus long terme sur le devenir des entreprises agricoles et l'aménagement de l'espace rural.

B. LA «CONFÉRENCE AGRICOLE» DU 15 NOVEMBRE : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES

Au terme de six mois de travail, ces groupes ont présenté leurs conclusions au Premier ministre, le lundi 15 novembre.

A l'issue de cette rencontre, le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement retenait un ensemble de propositions, qui représentent un effort supplémentaire de 1,5 milliard de francs.

Ces mesures s'inscrivent dans une perspective à moyen terme de l'agriculture française et répondent à deux orientations prioritaires :

- assurer un allègement durable des charges des exploitations pour leur permettre de s'adapter au nouveau contexte économique lié à la réforme de la politique agricole commune ;

- engager un nouvel effort de solidarité en direction des retraités agricoles les plus modestes.

1. L'allègement des charges des exploitations

a) La baisse des taux des prêts bonifiés

Pour tenir compte du contexte actuel de la baisse des taux d'intérêts et pour améliorer les conditions de financement des exploitations agricoles, les prêts bonifiés voient leur taux diminuer de 1 % en moyenne, soit une baisse de près de 20 %.

Comme l'illustre le tableau ci-après, la baisse est variable selon le type de prêts et le niveau du taux actuel.

			TAUX 1993	TAUX NOUVEAU	DIMINUTION
Prêts spéciaux de modernisation	ordinaire	plaine	5,90 %	4,70 %	1,20
	ordinaire	zone défavorisée	4,65 %	3,45 %	1,20
	JA	plaine	4,90 %	3,90 %	1,00
	JA	zone défavorisée	3,65 %	2,65 %	1,00
Prêts d'installation		plaine	4,35 %	3,90 %	0,45
		zone défavorisée	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
		zone défavorisée	4,65 %	3,45 %	1,20
Prêts aux productions végétales spéciales			6,90 %	5,25 %	1,65
Prêts calamité	Récolte	ordinaire	6,90 %	6,00 %	2,40
	Récolte	JA ou 35 %	7,90 %	6,00 %	1,90
	fonds		6,90 %	5,50 %	1,40
TOTAL					1,00

b) Les mesures de consolidation de la dette

Ces mesures viennent compléter celles déjà prises pour alléger les annuités des emprunts contractés dans un contexte économique moins défavorable.

● **L'allongement de la durée des prêts bonifiés récemment souscrits**

Il est décidé d'ouvrir une enveloppe de 2 milliards de francs pour l'allongement de 3 ans des durées de remboursement de prêts bonifiés souscrits depuis 1988. Une enveloppe de 1,3 milliard de francs avait déjà été ouverte en 1993.

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.

● **La consolidation des encours avec baisse des taux**

En 1993, une enveloppe de 2,5 milliards de francs au taux de 8 % avait été ouverte pour consolider les encours de prêts bonifiés et non bonifiés sur 7 ans.

Pour 1994, une nouvelle enveloppe sera ouverte, à un taux de 6,5 % afin d'alléger la charge annuelle de remboursement des prêts les plus anciens à un taux bonifié de consolidation, diminué de 1,5 point par rapport à celui de 1993.

Enfin, le bénéfice de ces deux mesures d'allégement des charges financières, jusqu'ici réservées aux secteurs concernés par la réforme de la PAC sera étendu à l'ensemble des secteurs en crise, et notamment à ceux des fruits et légumes, de l'horticulture et de la production porcine.

c) La prise en compte des déficits dans le calcul des cotisations sociales

Cette mesure avait été réclamée par le Sénat lors de la mise en oeuvre de la réforme des cotisations sociales agricoles.

En 1991, sur le rapport de notre collègue Henri de RAINCOURT, la commission des affaires économiques et du Plan proposait de remédier à ce qu'elle considérait comme un défaut rédhibitoire du système de calcul des cotisations sociales :

« Dans sa rédaction, issue de la loi du 23 janvier 1990, l'article 1003-12 du code rural prévoit que l'assiette de ces cotisations est constituée par la moyenne triennale des revenus professionnels, sous réserve de quelques aménagements, mais que pour le calcul de cette moyenne, les déficits sont retenus pour un montant nul.

Un tel système aboutit à ce que des cotisations soient payées sur un revenu qui n'a pas été dégagé. L'exploitant agricole se trouve donc cotiser sur de l'argent qu'il a, en définitive, perdu. Le revenu moyen triennal ainsi calculé ne correspond pas au revenu moyen réel.

Ce système est en outre contradictoire avec la notion même de moyenne dans laquelle il serait logique que soit pris en compte les revenus pour leur montant arithmétique, positif ou négatif. Le problème est différent de celui de la non prise en compte des reports déficitaires pour les non-salariés non agricoles.

Si pour ces derniers, les déficits sont pratiquement tenus pour des revenus nuls, c'est en raison de l'assiette annuelle, de la non prise en compte des reports déficitaires et de l'acquittement d'une cotisation minimum dès lors que les revenus n'atteignent pas un certain seuil.

Contrairement aux exploitants agricoles, il n'est pas postulé que les revenus négatifs doivent être ramenés à un montant nul.

Lors de la discussion de la loi de 1990, cet aspect de la réforme avait été fortement contesté par votre Assemblée.

L'activité agricole connaît un caractère cyclique, les bonnes années compensent les mauvaises. Le mécanisme de la moyenne triennale répond, pour partie, à cette spécificité. La non prise en compte des déficits pour leur montant réel pénalise tout particulièrement cette catégorie professionnelle pour laquelle le déficit enregistré une année résulte bien davantage de la dégradation des marchés ou des circonstances climatiques défavorables que de la mauvaise conduite de l'entreprise» (1).

(1) Avis présenté par M. Henri de RAINCOURT, au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi modifiant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole, Sénat n° 206, p. 54 et 55.

La commission des affaires économiques et du Plan avait ainsi déposé un amendement afin de permettre de prendre en compte les déficits pour leur montant réel, c'est-à-dire pour permettre à l'exploitant de ne cotiser que sur les revenus qu'il aura réellement dégagés.

Notre collègue, Roland du LUART, rapporteur spécial de la commission des Finances déposait, au début de la présente session, une proposition de loi en ce sens.

Votre rapporteur ne peut donc que se féliciter de cette mesure d'équité, relevant que l'argumentaire développé il y a deux ans par votre commission ait enfin été pris en compte puisque, selon le ministère, l'objectif de la mesure est de *« permettre la prise en compte, dans le calcul de l'assiette des cotisations, des déficits des mauvaises années et gommer ainsi la grande variabilité des revenus qui sont l'une des spécificités de l'agriculture »* ; *il paraît en effet normal que les agriculteurs ne cotisent pas sur des revenus qu'ils n'ont pas eus*.

Parallèlement, trois autres dispositions ont été annoncées :

- la moyenne triennale ne sera plus calculée sur les années N-2, N-3, N-4, mais sur les années N-1, N-2, N-3, de façon à réduire le décalage entre les années de référence et l'année en cours ;

- le droit d'opter pour l'assiette annuelle sera réouvert pour tous les agriculteurs jusqu'au début 1994, au titre de l'année 1994 ;

- la cotisation minimale de maladie versée en tout état de cause, même en cas de déficit, sera relevée pour les exploitations les plus importantes proportionnellement à leur taille. Actuellement de 3.700 francs par an quelle que soit la taille de l'exploitation, elle variera de façon progressive, pour les exploitations comprises entre 2 SMI et 4 SMI (et plus) de 3.700 à 10.800 francs, ce dernier montant correspondant à la cotisation minimum des artisans et commerçants.

Selon le ministère, 50.000 à 60.000 agriculteurs seront concernés par la mesure.

L'économie estimée pour les exploitants concernés est de 410 millions de francs. Le coût global net, atténué par l'augmentation de la cotisation minimum maladie (60 millions de francs), est d'environ 350 millions de francs.

Il faut cependant souligner que le financement en sera assuré par la masse des cotisations, ce qui posera des difficultés pendant la période de mise en oeuvre de la réforme.

d) L'extension de l'exonération de la taxe sur les cotisations d'assurance

Cette mesure a pour but d'étendre à tous les agriculteurs l'exonération de taxe sur les cotisations d'assurance dont ne bénéficient, actuellement, que les contrats souscrits auprès des Assurances mutuelles agricoles.

En effet, les sociétaires des Assurances mutuelles agricole sont exonérés de taxes d'assurance sur les contrats qui couvrent leurs risques professionnels et leur assurance complémentaire maladie, ce qui n'est pas le cas des agriculteurs assurés auprès d'autres organismes (qui représentent 37 % du marché de l'assurance agricole).

La taxe sur les contrats d'assurance représente, par exemple, 7 % du montant de l'assurance pour le risque incendie.

Selon le ministère, cette mesure va bénéficier à environ un tiers des exploitants agricoles et permettra un allègement de leurs charges d'exploitation de 1.000 francs en moyenne.

Le coût total pour l'Etat serait de l'ordre de 235 millions de francs.

e) L'extension du dégrèvement de la TFNB au profit des jeunes agriculteurs

Les jeunes agriculteurs qui bénéficient de la dotation d'installation peuvent être dégrévés temporairement de la taxe sur le foncier non bâti, à l'initiative des collectivités locales et de leurs groupements.

Actuellement, cette mesure ne profite pas aux jeunes agriculteurs qui, tout en ayant accès aux prêts moyens termes spéciaux, ne perçoivent pas la DJA. C'est le cas de jeunes agriculteurs

qui s'installent avec la capacité professionnelle requise mais dont le revenu disponible dépasse le plafond pour l'obtention de la DJA.

Cette mesure permet donc de faire bénéficier du régime de faveur applicable aux jeunes agriculteurs bénéficiaires de la dotation d'installation en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, les exploitants établis à compter du 1er janvier 1994 qui perçoivent des prêts à moyen terme spéciaux.

On notera que l'extension de ce dégrèvement sera supportée par les collectivités locales.

2. L'adaptation des prêts aux nécessités actuelles

a) Le relèvement des plafonds des prêts bonifiés

Pour relancer l'investissement agricole et faciliter les reprises d'exploitation, les plafonds des prêts bonifiés sont réévalués.

Les plafonds des prêts MTS-installation sont augmentés de 150.000 francs, ceux des prêts spéciaux d'élevage (PSE) passent de 300.000 francs à 375.000 francs (soit une augmentation de 25 %). S'agissant des CUMA, pour celles de moins de 20 adhérents, le plafond d'encours passe de 1 à 1,25 million et le plafond de réalisation de 1,5 à 1,9 million de francs. Pour les CUMA de 20 adhérents et plus, le plafond d'encours passe de 1,4 à 1,8 million de francs et le plafond de réalisation de 2 à 2,5 millions de francs (soit une augmentation d'environ 25 %).

b) L'installation

Annoncée comme devant permettre le financement global de l'ensemble des besoins liés à l'installation : reprise du capital d'exploitation, achat du foncier, modernisation de l'exploitation, cette mesure dite de «prêt global» d'installation découle très largement de la mesure précédente.

Ainsi, les plafonds des prêts d'installation sont relevés de 150.000 francs, les prêts en cours passent de 400.000 à 550.000 francs, ceux en réalisation de 500.000 à 650.000 francs.

Enfin, le financement du foncier s'inscrit dans le cadre d'un sous-plafond du prêt d'installation pouvant atteindre 100.000 francs.

2. La revalorisation des petites retraites

Les retraites les plus faibles des chefs d'exploitations agricoles seront relevées de façon à garantir, à l'issue d'une carrière pleine en agriculture, une retraite équivalente au minimum au RMI.

L'objectif de cette mesure est d'améliorer les pensions les plus faibles servies aux chefs d'exploitations aussi bien pour ceux qui partiront à la retraite que pour les actuels retraités. Elle compensera le manque à gagner en matière de retraite des agriculteurs qui ont été, pendant une période relativement longue, aides familiaux avant de devenir chefs d'exploitations et qui n'ont pas acquis pendant cette période, de droits à la retraite proportionnelle.

Des points gratuits de retraite proportionnelle seront attribués aux anciens aides familiaux pour chacune de leurs années d'aide familial dans la limite de 15 années et à raison de 15 points par année, dès lors qu'il ont effectué la totalité ou la quasi-totalité de leur carrière dans l'agriculture et qu'ils ont été chefs d'exploitation pendant la majeure partie de celle-ci.

Par ailleurs, des cotisations pour la retraite proportionnelle (environ 1.200 francs par an) seront dorénavant demandées pour les aides familiaux.

Selon le ministère, cette mesure bénéficiera, dès 1994, à 170.000 retraités agricoles pour lesquelles elle entraînera une majoration moyenne de leur pension annuelle de 2.400 francs soit une augmentation de l'ordre de 10 %. Environ 12.000 exploitants qui prendront leur retraite, l'an prochain, bénéficieront, en outre, de ces nouvelles dispositions.

Le coût net de la mesure pour le BAPSA serait annuellement de 300 millions de francs.

3. Les mesures exceptionnelles en faveur des secteurs des fruits, les légumes et de l'horticulture

Il apparaît, selon le ministère, que la mesure décidée le 7 mai dernier et qui tendait à consolider les annuités en concentrant sur les 3 à 5 années suivantes le remboursement de l'année 1993, n'était plus adaptée.

Outre l'accès de ce secteur à l'enveloppe de 3,5 milliards au taux de 6,5 %, il a été décidé que les producteurs de fruits et légumes pourraient immédiatement bénéficier de l'allègement de 3 ans des prêts bonifiés souscrits depuis 1988. Le dispositif d'allègement de 3 ans de la durée de remboursement sera étendu aux PPVS (prêts aux productions végétales spéciales).

Enfin, une prise en charge exceptionnelle des cotisations personnelles des exploitants a été décidée. Une enveloppe de 20 millions de francs est ouverte pour des prises en charge d'arriérés de cotisations «non salariés» dues par les exploitants des secteurs des fruits et légumes et de l'horticulture.

4. Les autres mesures annoncées

Au titre du renforcement de l'organisation économique, comme d'ailleurs votre commission l'avait demandé, il a été décidé de renforcer le rôle du conseil supérieur d'orientation.

Ses missions seront précisées et recentrées : orientation, suivi, évaluation des actions prioritaires et coordination dans l'application des politiques économiques et de gestion des marchés.

Il lui est reconnu un rôle d'inflexion et d'arbitrage entre les politiques de filière et entre les types d'action, en particulier en ce qui concerne les moyens budgétaires affectés. A cet effet, une réserve de crédits, sur les crédits d'orientation des offices, sera constituée en début d'exercice et répartie en cours d'année, après avis du CSO, en fonction des priorités dégagées. Enfin, le CSO aura un rôle de proposition pour accroître l'efficacité de l'organisation économique.

Par ailleurs, la cohérence des actions menées par les différents offices sera améliorée par un rapprochement dans les interventions et une recherche de synergie, dans le domaine de l'élevage d'une part, et des grandes cultures, d'autre part.

CHAPITRE III

LE PROJET DE BUDGET

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE

A. LE BUDGET DU MINISTÈRE

Comme l'illustre le tableau ci-après, la comparaison traditionnelle -de loi de finances initiale à la loi de finances initiale- fait apparaître une très nette augmentation :

	Loi de Finances 1993	Crédits demandés 1994	Solde	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires dont :	38.396	45.658	+ 7.262	+ 18,9
Titre III - Moyens des services	8.393	8.608	+ 215	+ 2,6
Titre IV - Interventions publiques	30.002	37.050	+ 7.048	+ 23,5
Dépenses en capital				
● Crédits de paiement	1.391	1.344	- 47	- 3,4
● Autorisations de programme	1.363	1.361	- 2	- 0,1
Moyens de paiement DO + CP ^o	39.787	47.002	+ 7.215	+ 18,1
Moyens d'engagement DO + AP	39.759	47.019	+ 7.260	+ 18,3

(en millions de francs)

Ainsi, par rapport au budget 1993 de l'agriculture et du développement rural, le budget pour 1994 de l'agriculture et de la pêche augmente fortement : + 18,1 % en moyens de paiement.

A structure constante, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des crédits de la pêche, le budget (DO + CP) s'établirait à **46.883 millions de francs, soit une hausse de 17,8 %.**

	Loi de Finances 1993	Crédits demandés 1994	Solde	Evolution (en %)
Dépenses ordinaires dont :	38.396	45.585	7.189	+ 18,7
Titre III - Moyens des services	8.393	8.608	215	+ 2,6
Titre IV - Interventions publiques	30.002	36.977	6.975	+ 23,2
Dépenses en capital				
● Crédits de paiement	1.391	1.297	- 94	- 6,7
● Autorisations de programme	1.363	1.336	- 27	- 2
Moyens de paiement DO + CP	39.787	46.883	7.096	+ 17,8
Moyens d'engagement DO + AP	39.759	46,921	7.162	+ 18,1

(en millions de francs)

Si l'on tient compte des annulations et des ouvertures de crédits intervenues en 1993, la progression des crédits hors pêche s'établit à **6,7 % en moyens de paiement et 7 % en moyens d'engagement.**

En effet, la loi de finances rectificative du 22 juin 1993 a substantiellement abondé les crédits demandés pour 1993 en ouvrant pour 4.392 millions de francs de crédits de paiement et 30 millions de francs d'autorisations de programmes qui se répartissent comme suit :

- chapitre 44-41 : 290 millions de francs au titre de la revalorisation de 20 % de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (50 millions de francs), de l'amélioration de la préretraite pour les producteurs spécialisés (30 millions de francs) et de l'augmentation à 200 francs/hectare de la prime au maintien de l'élevage extensif (210 millions de francs) ;

- chapitre 44-42 : 100 millions de francs pour le renforcement du dispositif des prêts bonifiés de consolidation ;

- chapitre 44-53 : 200 millions de francs pour le renforcement des moyens des offices ;

- chapitre 44-54 : 50 millions de francs au titre du renforcement du dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté ;

- chapitre 44-92 : 30 millions de francs pour l'aide à la trésorerie des entreprises du secteur forestier ;

- chapitre 46-32 : 3.692 millions de francs pour la subvention d'équilibre au BAPSA, traduisant la prise en compte de la diminution de la cotisation sociale de solidarité des sociétés ;

- chapitre 61-61 : 30 millions de francs (AP et CP) en faveur des actions de politique industrielle.

	LFI	Annulations	ouvertures de crédits	Crédits 1993
DO	38.396	- 271,2	+ 4.392	42.517
CP	1.391		+ 30	1.421
AP	1.363	- 83,06	+ 30	1.310
DO + CP	39.787			43.938
DO + AP	39.759			43.827

Quoiqu'il en soit, le budget de l'agriculture et de la pêche progresse, pour la seconde année consécutive, plus que

l'ensemble des budgets civils de l'Etat. En 1994, ces crédits représenteront 3,97 % de l'ensemble des crédits civils de l'Etat, alors qu'il y a quinze ans, le ministère de l'agriculture en représentait environ 6 %.

Enfin, on constate la poursuite des évolutions des années précédentes : progression des dépenses ordinaires, régression des dépenses en capital. Les dépenses ordinaires augmentent de 19 %, pour représenter désormais plus de 97 % de l'ensemble du budget, alors que les crédits de paiement, en diminution de 3,4 %, n'en représentent plus que 2,8 % (contre, environ 3,5 % en 1993).

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

Quoique contestable, l'agrégat que constitue l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture permet de mesurer l'évolution de l'effort que la collectivité consacre à cette activité. A cet égard, comme l'illustre le tableau ci-après, la progression n'est que de 4,5 %.

	1993	1994	Variation 1994/1993 (en %)
A. Budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (1)	39.786	46.883	17,8
B. Budget annexe des prestations sociales agricoles (2)	56.776	52.065	- 8,29
C. Comptes spéciaux du Trésor (3)	1.867	1.840	- 1,5
D. Autres ministères :			
- Recherche et technologie : INRA, CEMAGREF	3.190	3.240	+ 1,58
- Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM	374	385	+ 2,94
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	313	322	+ 2,79
- Travail, emploi, formation professionnelle	75	76	+ 2
E. Estimation des versements des ressources à la CEE affectés à des dépenses agricoles	49.050	53.400	+ 8,86
TOTAL	151.431	158.211	+ 4,47

(1) non compris les crédits relatifs à la pêche (119,5 millions de francs)

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

(3) Fonds forestier national - Fonds national pour le développement des adductions d'eau - Fonds national des haras et des activités hippiques

Comme pour le budget national, il apparaît que les dépenses en capital ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble.

Au sein de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt, les dépenses d'équipement (3.467 millions de francs en crédits de paiements, en 1994) ne représentent qu'environ 2,2 % des crédits.

Pour 1994, on constate un retournement de la tendance observée les années précédentes qui était caractérisée par la diminution de la part relative du budget de l'agriculture. En effet, au sein de l'ensemble des dépenses, la part du BAPSA diminue sensiblement, alors que celle du budget du ministère s'accroît. Cette évolution s'explique par une modification de financement de la

protection sociale qui nécessite une forte majoration de la subvention d'équilibre qui figure au budget du ministère.

PART RELATIVE DES DIFFÉRENTES DÉPENSES

	1993	1994
Budget du ministère	26,3	29,7
BAPSA	37,5	32,9
CEE	32,4	33,7

Si l'on ne tient pas compte de l'effet «subvention BAPSA» en considérant trois grands types de dépenses -les concours communautaires ; le financement de la protection sociale (c'est-à-dire le BAPSA et la subvention d'équilibre) ; les concours nationaux- il apparaît au contraire que les évolutions antérieures se poursuivent.

PART DES DIFFÉRENTS POSTES DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Concours communautaires	27,10	27,63	27,77	32,33	33,55	31,41	32,21	32,48	32,39	33,75
Financement de la protection sociale (1) dont subvention budgétaire (ch. 46.32)	46,30	46,24	47,00	44,43	44,04	45,88	45,76	45,67	45,36	44,74
Autres concours nationaux sauf subvention budgétaire	26,60	26,13	25,23	23,24	22,41	22,71	22,02	21,86	22,25	21,51

(1) : BAPSA hors cotisations professionnelles, mais avec subvention du ministère de l'agriculture non prise en compte dans la ligne «Autres concours nationaux».

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche - Loi de finances initiale

Le tableau ci-dessus met ainsi en évidence :

- le fort accroissement des financements communautaires qui prennent une part grandissante dans les concours à l'agriculture. La part communautaire passe d'un peu plus d'un quart à plus d'un tiers du total, avec un doublement en francs courants depuis 1980 ;

- la relative constance des financements de la protection sociale, qui représente un peu moins de la moitié du total, avec une forte croissance jusqu'en 1987 suivie d'une progression relativement modérée ;

- la diminution des autres concours nationaux, une part importante des aides socio-structurelles étant prise en charge par les financements communautaires.

C. LES DÉPENSES BÉNÉFICIAIRES DIRECTEMENT À L'AGRICULTURE PRODUCTIVE

A de nombreuses reprises, votre commission a eu l'occasion de souligner que si l'ensemble des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture et à la forêt est un indicateur permettant de nuancer et de mieux mesurer l'impact réel du budget du ministère de l'agriculture, il n'en reste pas moins que par sa composition et l'utilisation qui en est faite, il peut encourir certaines critiques.

Cet indicateur, tout d'abord, pêche par défaut. Il n'intègre pas toutes les dépenses bénéficiant au monde agricole : il ne prend pas en compte les dépenses fiscales, les taxes parafiscales, les dépenses effectuées par les collectivités ni la part équipement rural de la dotation globale d'équipement.

A l'inverse, il rassemble un certain nombre de financements qui n'ont qu'un rapport lointain, voire aucun rapport avec l'agriculture productive. Rappelons qu'il regroupe ainsi le financement d'actions de recherche, de formation, de développement, l'aménagement de l'espace rural et, surtout, le régime de protection sociale, démographiquement déséquilibré, ou encore la rémunération des fonctionnaires du ministère.

L'agrégation de ces différentes catégories de dépenses donne, par conséquent, une image exagérément grossie de l'aide à l'agriculture et contribue à fausser les comparaisons avec l'aide apportée aux autres secteurs d'activité. Si l'on veut mesurer l'aide apportée par la collectivité à l'agriculture productive, il faut alors «sortir» de cet agrégat :

- une partie des dépenses concernant l'amélioration du cadre de vie, l'aménagement rural, la protection et la gestion du milieu naturel ;
- les dépenses concernant la production, l'exploitation et la transformation des produits forestiers ;
- toutes les dépenses qui concernent la transformation des produits agricoles (les IAA) ;
- les dépenses d'enseignement agricole et de recherche agricole et agronomique ;
- les dépenses de protection sociale.

Une telle approche ramènerait, selon l'APCA, à **16 milliards de francs** les crédits inscrits au budget de l'agriculture -soit 34 % du projet de budget entre 37 % en 1993- et à environ **65 milliards de francs** l'ensemble des crédits qui vont réellement à l'agriculture productive.



D. L'ÉVOLUTION PAR PROGRAMME D'ACTIONS



L'examen de la ventilation des crédits par programme d'actions (DO + CP) fournit une première appréciation sur les priorités du projet de budget.



	1993 crédits votés	1994 PJLF	Evolution 1994/1993	Part dans l'ensemble
Protection sociale et prévoyance (action 30)	12.204,9	19.016,5	+ 6.812 + 55,8 %	40,5 %
Valorisation de la production agricole (action 50)	5.609	5.377	- 232 - 4,1 %	11,4 %
Services centraux et déconcentrés (actions 01, hors bonification, et 02)	5.208	5.298	+ 90 + 1,7 %	11,3 %
Enseignement, formation et développement agricoles (22)	4.965	5.216	+ 251 + 5,1 %	11,1 %
Adaptation de l'appareil de production agricole (action 40)	4.294	4.651	+ 357 + 8,3 %	9,9 %
Charge de bonification (action 01)	3.165	3.100	- 65 - 2 %	6,6 %
Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace (action 80)	1.878	1.841	- 37 - 2 %	3,9 %
Mise en valeur et protection de la forêt (action 90)	1.502	1.420	- 82 - 5,4 %	3 %
Promotion et contrôle de la qualité (action 70)	426	443	+ 17 + 4 %	0,9 %
Développement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et alimentaires (action 60)	231	221	- 10 - 4,3 %	0,5 %
Recherche (action 21)	117	117	0 0	0,2 %
Soutien et accompagnement (action 10)	107	107	0 0	0,2 %
Opérations ne concernant pas l'agriculture (action 09)	57	57	- 0,5 - 1 %	0,1 %
Formation professionnelle (action 23)	21	19	- 2 - 9,5 %	0,05 %

Les actions en augmentation

● Les dépenses de **protection sociale et de prévoyance** augmentent de plus de moitié (+ 55,8 %) pour s'établir à plus de 19 milliards de francs. L'augmentation résulte de la très forte majoration de la subvention d'équilibre au BAPSA : + 6.821 millions de francs qui représente désormais 18,1 milliards de francs. Cette augmentation est d'ailleurs minorée par une diminution de 450 millions de francs qui traduit l'incidence de la création du fonds de solidarité vieillesse.

● Les dépenses d'**enseignement, de formation et de développement** augmentent sensiblement : + 5,1 %. Cette augmentation résulte très largement de la poursuite du processus de révision de la grille indiciaire et de la revalorisation des carrières des enseignants et des bourses. Avec 5.216 millions de francs, ces dépenses mobilisent plus de 11 % du budget.

En revanche l'action de **recherche** (119 millions de francs) stagne et celle de la **formation professionnelle** (19 millions de francs) diminue.

● Les crédits de **promotion et de contrôle de la qualité** augmentent de 4 % pour atteindre 443 millions de francs, essentiellement sous l'effet de la majoration des crédits de prophylaxie animale (+ 10 millions de francs) et l'affectation de moyens nouveaux au Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA) (+ 3 millions de francs).

● L'action «**adaptation de l'appareil de production agricole**», augmente fortement (+ 8,3 %), pour atteindre 4.651 millions de francs, mais cette augmentation masque des évolutions contrastées. En dépenses de fonctionnement, on note la diminution des crédits de modernisation des exploitations (- 7 millions de francs), d'IVD (- 66 millions de francs), de retrait des terres, d'extensification et d'autres actions agri-environnementales (- 19 millions de francs), du fonds d'action rurale (- 37 millions de francs), des SAFER (- 12 millions de francs), des agriculteurs en difficulté (- 7 millions de francs). En revanche, les crédits d'aide au départ (+ 98 millions de francs), de DJA (+ 58,5 millions de francs), de sauvegarde de l'espace naturel (+ 15 millions de francs), de prime à l'extensif (+ 341 millions de francs) augmentent.

De même, en dépenses d'équipement, la modernisation des exploitation voit ses crédits majorés de 15 millions de francs, mais les

crédits d'aménagement foncier et l'hydraulique diminuent de 20 millions de francs.

Enfin, les moyens alloués aux services centraux et déconcentrés progressent faiblement (+ 1,7 %) et mobilisent, en 1994, 5.298 millions de francs.

Les actions en régression

● Les crédits de valorisation de la production agricole diminuent sensiblement : - 4,1 %, pour s'établir à 5.377 millions de francs.

Cette diminution s'explique par la diminution de 290 millions de francs des crédits nationaux consacrés au maintien du troupeau allaitant, compte tenu de l'augmentation de la part communautaire. En outre, sont en diminution les crédits d'aide alimentaire (- 24 millions de francs), et du régime économique des alcools (- 11 millions de francs).

En revanche, on notera l'augmentation des crédits de l'agence centrale des organismes d'intervention (+ 5 millions de francs) et de l'INAO (3 millions de francs) ainsi que la création d'une dotation créée pour la restructuration des entreprises de la filière céréalière (5 millions de francs).

● Les crédits de bonification diminuent de façon «mécanique» de 2 %. Ils représenteront, en 1994, 3.100 millions de francs.

● Les crédits consacrés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural (1.841 millions de francs) sont eux aussi en diminution (- 2 %). Les interventions pour l'aménagement rural diminuent de 6 millions de francs, ceux des actions spécifiques en zone défavorisée de 11 millions de francs. Les crédits d'équipement des sociétés d'aménagement régional diminuent de 18 millions de francs.

● Les crédits de la forêt diminuent de 5,4 % essentiellement en raison de la réduction du versement de l'Etat à l'ONF (- 65 millions de francs) et des crédits consacrés aux travaux d'entretien en forêt (- 12 millions de francs) et au conservatoire de la forêt méditerranéenne (- 7 millions de francs).

● Enfin, les crédits de politique industrielle diminuent de 4,3 % en moyens de paiement : 221 millions de francs contre 231 en 1993.

E. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Les tableaux ci-après recensent les principales augmentations ou diminutions de dotations enregistrées par rapport à 1993.

DOTATIONS EN AUGMENTATION

	Crédits votés 1993	Crédits demandés 1994	Evolution
Protection sociale en agriculture (46-32)	11.910	18.720	+ 6.810 57,2 %
Prime à l'élevage extensif (44-41, article 25)	315	656	+ 341 + 108 %
Enseignement, formation et développement (action 22)	4.965	5.216	+ 251 + 5,1 %
Offices agricoles (44-53, article 10)	3.515	3.615	+ 99 + 2,8 %
Aide au départ (44-41, article 12)	610	708	+ 98 + 16,1 %
Moyens des services hors bonification (actions 01 et 02)	5.208	5.298	+ 90 + 1,7 %
DJA (44-41, article 21)	520	578	+ 58 + 11,2 %
Sauvegarde de l'espace naturel (44-41, article 24)	85	100	+ 15 + 17,6 %
Modernisation des exploitations (61-40, article 30)	85	100	+ 15 + 17,6 %
Prophylaxie animale (44-70, article 20)	222	232	+ 10 + 4,5 %
Agence centrale des organismes d'intervention (37-11, article 82)	38	44	+ 6 + 15,8 %
Restructuration des coopératives agricoles (44-54, article 75)	0	5	+ 5
CNEVA, 36-21 (article 71)	106	110	+ 4 + 3,8 %
INAO, 37-11 (article 83)	62	65	+ 3 + 4,8 %

(en millions de francs)

DOTATIONS EN DIMINUTION

	Crédits votés 1993	Crédits demandés 1994	Evolution
Maintien du troupeau allaitant (44-55, article 30)	966	676	- 290 - 30 %
Versement de l'Etat à l'ONF (44-92, article 70)	926	861	- 65 - 7 %
Charge de bonification (44-42, article 10)	3.165	3.100	- 65 - 2 %
IVD, 44-41 (article 11)	906	840	- 66 - 7,3 %
Fonds d'action rurale (44-43, article 10)	67	30	- 37 - 55,2 %
Aménagement de l'espace rural et de la forêt (61-44)	521	496	- 25 - 4,8 %
dont article 10 : Aménagement foncier et hydraulique	306	283	- 19 - 5,9 %
Aide alimentaire et coopération technique (44-54, article 73)	204	180	- 24 - 11,8 %
Retrait des terres et mesures agri-environnementales (44-41, article 23)	474	455	- 19 - 4 %
Grands aménagements régionaux (61-84, article 10)	204	186	- 18 - 8,8 %
Travaux d'entretien en forêt (35-92, article 10)	105	93	- 12 - 11,4 %
SAFER, 44-44 (article 10)	65	53	- 12 - 18,5 %
Régime économique des alcools (44-54, article 22)	90	79	- 11 - 12,2 %
Actions spécifiques en zone défavorisée (44-80, article 50)	21	10	- 11 - 52,4 %
Conservatoire de la forêt méditerranéenne (61-02, article 10)	100	93	- 7 - 7 %
Modernisation des exploitations (44-40, article 30)	49	42	- 7 - 14,3 %
Intervention pour l'aménagement rural (44-80, article 21)	49	37	- 6 - 14,2 %

(en millions de francs)

II. LES PRIORITÉS DU PROJET DE BUDGET

A. LA CONSOLIDATION DES MESURES ANNONCÉES EN MAI 1993

A bien des égards, il apparaît que le budget 1994 consolide les mesures annoncées par le Gouvernement ⁽¹⁾ dans le cadre de la réunion Etat-Profession du 7 mai dernier qui ont été, en partie, traduites dans le collectif budgétaire de printemps.

1. Les offices

Les crédits des offices agricoles enregistrent, par rapport à la loi de finances pour 1993, une augmentation de près de 100 millions de francs pour s'établir à 3.615 millions de francs (+ 2,8 %). Cependant, si l'on tient compte de l'abondement de 200 millions de francs en 1993, les crédits pour 1994 sont en diminution de 100 millions de francs par rapport à ceux de 1993 régulés.

Les difficultés rencontrées sur certains marchés, notamment celui des fruits et légumes, pourraient rendre la situation particulièrement tendue.

En 1993, la répartition entre les différents offices a été la suivante :

(1) Ces mesures sont présentées au chapitre II.

(en millions de francs)

	1992	1993 (1)
ONILAIT	888,44	820,09
ONIFLHOR	616,03	621,42
ONIPPAM	17,07	17,13
ONIVINS	565,53	548,77
ONIC	92,28	112,53
FIRS	95,80	98,12
SIDO	266,49	117,13
OFIVAL	1.143,84	1.178,74
ODEADOM	65,86	61,34
TOTAL	3.751,34	3.515,27

(1) Le chapitre 44-53 a été abondé, en loi de finances rectificative, de 200 millions de francs.

De 1992 à 1993, l'évolution a été caractérisée par la diminution des crédits liés à la réglementation communautaire, des crédits nécessaires au financement des dépenses de restructuration du vignoble et à la cessation d'activité laitière, ainsi que des crédits d'intervention dans le secteur laitier. En revanche, le maintien des crédits d'orientation nationale a été assuré, afin de permettre la poursuite des mesures de restructuration et d'adaptation des filières considérées comme prioritaires :

- dans le secteur des fruits et légumes : les investissements de modernisation ;

- dans le secteur viti-vinicole : la restructuration du vignoble dans la poursuite de l'objectif de qualité ;

- dans le secteur laitier : la poursuite des actions d'amélioration de la qualité et d'appui technique.

Il faut, enfin, indiquer qu'à la suite de la réunion du 7 mai 1993, un groupe de travail administration-profession sur l'organisation économique a engagé une réflexion portant notamment sur les rôles respectifs du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et des offices

d'intervention et sur l'évolution des structures au regard de la réforme de la PAC. La décision de renforcer le rôle du CSO a été prise le 15 novembre dernier.

Dans le cadre de la mission d'information sur la situation des marchés des fruits et légumes, votre commission avait eu l'occasion de souligner, qu'en dépit de l'existence du CSO, la vision «transversale» faisait défaut, chacun des offices raisonnant en termes de «monoproduction», ce qui empêche d'appréhender correctement les phénomènes de délocalisation et de reconversion des productions, induits par la réforme de la PAC.

2. Les installations et les pré-retraites

- Les crédits consacrés à la dotation d'installation des jeunes agriculteurs (578 millions de francs) sont en augmentation de 11,2 % pour financer l'effet en 1994 de la revalorisation de 20 % de la DJA décidée par le Gouvernement en mai 1993.

Cette augmentation de 58,5 millions de francs est, en fait, la consolidation de l'abondement décidé en 1993.

De son côté, l'aide spéciale aux jeunes agriculteurs qui, installés avant 1988, réalisent un projet d'extensification, d'agrandissement, de diversification ou de mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement (article 22 du chapitre 44-41) est reconduit, à 130 millions de francs. 6.500 jeunes devraient en bénéficier.

Le maintien d'une politique incitative d'installation est, en effet, indispensable.

On estime, en effet, que, compte tenu de la démographie agricole, un flux annuel d'entrées dans la profession de l'ordre de 15 à 20.000 agriculteurs de moins de quarante ans est nécessaire pour maintenir un nombre d'exploitations suffisant pour occuper le territoire.

Or, deux phénomènes récents conduisent à s'interroger sur la capacité du système actuel à atteindre cet objectif.

Comme il l'a été précédemment indiqué, on constate, tout d'abord, un effondrement récent et préoccupant du nombre des installations aidées : - 40 % par rapport à 1992.

aux causes expliquent cette chute des installations. La première tient au sentiment ambiant d'une dégradation de la situation agricole et de l'absence de perspectives d'avenir claires. La seconde réside dans les conditions de diplômes, jugées trop élevées, auxquelles doivent satisfaire les candidats (au moins le BEPA, et dans l'avenir le BTA complété par un stage professionnel de six mois).

L'autre évolution récente, c'est le nombre croissant d'installation non aidées : un agriculteur sur trois s'installerait sans aide.

L'installation non aidée est principalement le fait d'agriculteurs trop jeunes ou trop âgés et qui ne peuvent satisfaire à la condition de capacité professionnelle pour bénéficier de la DJA. Ces installations, essentiellement individuelles et de type familial, ont lieu sur de petites exploitations (moins de 20 hectares) ou des exploitations supérieures à la moyenne (plus de 70 hectares). On peut remarquer également une forte proportion de femmes et de célibataires. Un nombre non négligeable de ces installations non aidées (environ 20 %) se fait sans investissement.

Cette évolution conduit à s'interroger sur la validité du dispositif d'installation actuel. Un groupe de travail spécifique a, d'ailleurs, été institué sur ce problème.

• L'aide au départ dans le cadre des pré-retraites voit ses crédits progresser de 98 millions de francs, soit 16 %. Au total, près de 710 millions de francs de crédits nationaux sont mobilisables en 1994 à la fois pour couvrir les droits des bénéficiaires et pour financer les améliorations décidées au profit des pré-retraites des secteurs spécialisés (fruits et légumes) et du hors sol.

Le dispositif français de préretraite agricole a été reconnu éligible au co-financement communautaire pour toutes les préretraites prenant effet à partir du 1er août 1992. Les dossiers éligibles sont désormais financés par la CEE à hauteur de 50 %.

Selon les réponses adressées à votre rapporteur, à la fin de l'année 1992, 25.673 demande de préretraites avaient été déposées en ADASEA ; pour 15.878 demandes, les conditions personnelles d'attribution avaient été vérifiées et le plan de restructuration proposé par le demandeur avait été accepté par les préfets. Pour 6.940 d'entre eux, les terres avaient été libérées et la préretraite avait été accordée.

Depuis le début de l'année 1993, le rythme de dépôt des demandes s'est atténué, 6.492 demandes ayant été déposées au cours du premier semestre. Globalement, 20.103 anciens exploitants avaient pu procéder à la libération de leurs terres et bénéficier ainsi de la préretraite. Le coût en année pleine des préretraites accordées jusqu'au 1er juillet 1993 s'élève à 895 millions de francs environ. Le dépôt des demandes initiales semble actuellement stabilisé à environ 1.000 dossiers par mois.

Les demandes sont particulièrement fortes dans l'Ouest et le Sud-Ouest, en particulier en Pays de Loire (3.449 en 1992, 873 au 1er semestre 1993), Bretagne (3.008 et 734), Midi-Pyrénées (2.078 et 582) et Poitou-Charentes (1.924 et 450).

De leur côté, les crédits de l'article 11 du chapitre 44-41 qui financent l'indemnité viagère de départ, avec 840 millions de francs, baissent de 7,3 %, mais permettront d'assurer la couverture des droits acquis par les bénéficiaires dont le nombre est en diminution régulière. Ce dispositif d'incitation à la cessation d'activité a, en effet, pris fin au 1er janvier 1990, date à laquelle les agriculteurs ont pu bénéficier de la retraite à 60 ans.

3. Le soutien des pratiques agricoles extensives ou environnementales

● Les crédits (chapitre 44.41, article 25) destinés à la prime au maintien de l'élevage extensif, dite « prime à l'herbe » seront portés, en 1994, à 656 millions de francs, ce qui se traduit par le doublement de la dotation inscrite en 1993.

En collectif, ces crédits avaient été majorés de 210 millions de francs, pour porter, dès 1993, le montant de la prime de base à 200 francs/hectares. Ce montant sera porté à 250 francs/hectares en 1994 et 300 francs/hectare en 1995. Le FEOGA-garantie cofinancera, à hauteur de 50 % les dépenses totales et la part communautaire devrait s'élever à 525 millions de francs.

En 1993, le versement de la prime à l'herbe devrait représenter environ un milliard de francs - 118 000 éleveurs des zones à vocation herbagère, soit 5 millions d'hectare- ont bénéficié de cette prime, versée aux éleveurs dont le changement est inférieur à 1 UGB/hectare ou compris entre 1 et 1,4 UGB lorsque la surface en herbe représente au moins 75 % de la superficie de leur exploitation.

● Si globalement, les crédits de l'article 23 du chapitre 44-41 «retrait des terres, extensification et actions agri-environnementales» passent de 474 millions de francs en 1993, à 455 millions de francs (- 4 %), c'est sous l'effet de la diminution mécanique des crédits destinés au retrait quinquennal. Les actions agri-environnementales proprement dites voient leurs crédits doubler pour atteindre 120 millions de francs.

D'autre part, les opérations locales, qui remplacent celles dites «de l'article 19», voient leur dotation passer de 85 à 100 millions de francs.

Pour 1994, les crédits budgétaires s'imputent sur le 44-41/23 pour 120 millions de francs ou sur le chapitre 44-41/24 pour les opérations locales (100 millions de francs). Ils passent ainsi de 145 à 220 millions de francs, soit + 52 %. Ces crédits doivent être complétés d'un cofinancement égal de la part du FEOGA-Garantie.

● Une augmentation très forte des crédits consacrés aux aides aux bâtiments d'élevage (chapitre 61-40) est prévue, aussi bien en autorisations de programme (121,6 millions de francs, + 47,6 %) qu'en crédits de paiement (100 millions de francs, + 17,6 %), afin d'accompagner leur adaptation aux nouvelles normes des installations classées et la mise en place du programme national de maîtrise de pollutions agricoles. On estime, en effet, les investissements nécessaires à 7 milliards de francs sur 10 ans.

B. LE FINANCEMENT DES ACTIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE

Autre priorité revendiquée du ministère, maintenir le financement des missions traditionnelles, au premier rang desquelles le financement de la protection sociale.

1. Les dépenses à caractère social

Votre commission considère qu'il n'entre pas dans ses compétences de se livrer à un examen détaillé des crédits de protection sociale, qui font l'objet d'un rapport de la commission des finances et d'un avis de la commission des affaires sociales.

● En 1994, la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (18.123 millions de francs) connaîtra une très forte progression (60,35 %).

Cette augmentation résulte principalement de la nécessité de compenser pour le BAPSA, la suppression du bénéfice des ressources antérieurement tirées de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSS) qui sera affectée en totalité, en 1994, aux régimes des non salariés non agricoles.

● On constate une diminution des crédits destinés aux agriculteurs en difficulté (chapitre 44-54, article 80), qui passent de 407 à 400 millions de francs. Selon le ministère, cette diminution est justifiée par la baisse des besoins liés à la procédure d'aide au revenu (PARA).

Le programme communautaire d'aide au revenu agricole a été mis en oeuvre en 1990 et s'est, dans un premier temps, appliqué prioritairement aux éleveurs ovins. Plus de 11.000 exploitations fragiles ont ainsi été confortées par des aides annuelles ou capitalisées. En 1991, le programme a concerné prioritairement le secteur de l'élevage bovin et a nécessité un abondement des crédits, portés de 130 millions de francs en 1990 et 160 millions de francs en 1991 à 350 millions de francs. Deux types d'aides étaient proposés à ce titre pour les exploitations fragiles : des plans d'adaptation, comme en 1990, mais aussi un plan de cessation à terme de l'activité agricole pour les exploitants âgés de plus de 55 ans. Ainsi, près de 32.000 plans d'adaptation et plus de 1.000 plans de cessation à terme de l'activité agricole ont été agréés en 1991.

En 1993, 37 millions de francs ont été délégués pour régler les aides annuelles du programme ovin et 230 le seront pour financer le programme bovin.

Ces mesures d'aides communautaires au revenu ne peuvent plus actuellement être mises en place, le règlement communautaire de base n'étant plus en application depuis fin mars 1993, les crédits inscrits pour 1994 permettront le financement des programmes engagés.

Selon le ministère, 175 millions de francs devraient être consacrés en 1994, aux PARA, ce qui permettrait d'affecter 225 millions de francs au dispositif national d'aide aux agriculteurs en difficulté.

2. L'enseignement et la formation

Il n'entre pas dans les compétences de votre commission de se prononcer de manière détaillée sur l'évolution des crédits consacrés à l'enseignement agricole, et à la formation qui font l'objet d'un avis de votre commission des affaires culturelles.

Elle constate que les crédits consacrés à cette action progressent sensiblement en 1994 (+ 5,1 %) pour représenter plus de 5 milliards de francs.

III - UN EFFORT À POURSUIVRE

Sur un certain nombre de points, les dotations demandées pour 1994 paraissent moins satisfaisantes et parfois en contradiction avec les objectifs affichés. Un effort particulier devra être fait, à l'avenir, sur les dotations.

A. LES CALAMITÉS AGRICOLES

Le chapitre 46-33, qui représente la participation de l'Etat à la garantie contre les calamités agricoles est reconduit, pour 1994, à 295 millions de francs.

En 1992 et au cours du premier semestre 1993, le fonds national de garantie des calamités agricoles a essentiellement indemnisé les pertes causées par les sinistres survenus en 1991 : sécheresse ayant affecté les productions fourragères et gel d'avril ayant entraîné une réduction importante des récoltes fruitières et viticoles.

Au 30 juin 1993, les dépenses correspondant à l'indemnisation de ces sinistres s'élevaient à 1.121,4 millions de francs (241 millions de francs pour la sécheresse, 596,1 millions de francs pour le gel arboricole et 284,3 millions de francs pour le gel viticole), dont 357,5 millions de francs au titre du premier semestre 1993.

Par ailleurs, le fonds est également intervenu à la suite des inondations survenues dans le midi de la France en septembre 1992, versant 66 millions de francs d'indemnités dès la fin du mois de décembre 1992 aux agriculteurs sinistrés en mettant en place une procédure exceptionnelle. Enfin pour les sinistres survenus à la suite des anomalies climatiques de l'année 1992 (pluviosité excessive dans le Sud-Ouest ou sur la Côte Normande et sécheresse dans le Sud du Bassin Parisien), il a été décidé que, compte tenu de la faiblesse des ressources prévisibles, les dommages constatés ne seraient indemnisés que dans la limite d'une enveloppe de 200 millions de francs.

Il apparaît ainsi que les difficultés financières du Fonds, engendrées notamment par le cumul, au cours de la période 1988-1991 de trois sinistres majeurs, nécessitent, à l'évidence, une réforme du système d'indemnisation des calamités.

Dans l'immédiat, pour dégager des marges de manoeuvres financières supplémentaires, pour les trois ans à venir, des négociations sont en cours avec un pool bancaire dirigé par le crédit agricole afin d'obtenir, d'une part, un étalement jusqu'en 1996 du remboursement des annuités de l'emprunt contracté en 1987 et d'autre part, un nouveau prêt de 300 millions de francs.

Compte tenu de la situation très spécifique des producteurs de fruits et légumes, votre commission estime indispensable que soit rétabli un système d'incitation à l'assurance-grêle.

Lors des travaux conduits par la Mission sénatoriale d'information sur les marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture, la nécessité de restaurer les incitations à l'assurance grêle a été, à de nombreuses reprises, évoquée et fait partie des propositions formulées.

Le système des subventions à l'assurance grêle reposait sur l'article 5 de la loi du 10 juillet 1964 qui indique *«qu'en vue de favoriser le développement de l'assurance des risques agricoles énumérés par un décret, le fonds des calamités prend en charge pendant une période minimale de sept ans une part des cotisations ou primes afférentes à ces risques»*.

L'application de cet article de la loi du 10 juillet 1964 est limitée à l'assurance grêle et depuis 1985 à l'assurance tempête sur récoltes (maïs-colza-tournesol).

Dès 1972, les pouvoirs publics diminuaient le montant de la dotation budgétaire accordée à l'incitation à l'assurance grêle et

annulaient totalement celle-ci en 1979. Depuis cette époque, les subventions grêle étaient financées entièrement grâce à la **gestion financière réalisée par le fonds des calamités agricoles** : les revenus financiers étant systématiquement affectés dans un compte spécial *«incitation à l'assurance»*, non mobilisé pour les indemnisations.

Le ministère des Finances s'était opposé, dès l'origine, à cette nouvelle modalité de financement au double motif que les sommes ainsi affectées aux subventions grêle étaient détournées de leur affectation normale, c'est-à-dire l'indemnisation et, qu'en fait, les subventions n'avaient plus de caractère incitatif et constituaient des subventions de fonctionnement, condamnables donc dans leur principe.

En 1990, le coût annuel des subventions (grêle et tempête) était de 120 millions de francs et la réserve spéciale, alimentée par les revenus financiers, de 275 millions de francs.

A la fin de 1990, un prélèvement de 150 millions de francs a été réalisé sur la réserve spéciale *«incitation à l'assurance»* pour faire face aux indemnisations de la sécheresse 1989.

Il n'y avait donc plus de ressources spécifiques pour financer les subventions à l'assurance grêle en 1991. Le ministère des Finances a considéré qu'il n'était pas possible et, d'ailleurs, qu'il n'y avait pas lieu, face aux dépenses relatives à la sécheresse 1990, de reconstituer la réserve spéciale *«incitation à l'assurance»*.

Ainsi, après avoir été fortement réduite, cette incitation a été supprimée pour la campagne 1991, au double motif que cette *«subvention n'avait plus d'action incitatrice puisque, depuis de nombreuses années, le pourcentage des agriculteurs assurés contre ce risque avait cessé de croître»* et que les charges correspondantes -110 millions de francs en 1990- *«diminuaient d'autant les ressources que le fonds de garantie des calamités agricoles pouvait consacrer à l'indemnisation des agriculteurs sinistrés»*.

La suppression de ces subventions a été, à l'époque, condamnée par le Sénat.

La Cour des Comptes, de son côté, a relevé que *«C'est vraisemblablement ce constat (celui de la stagnation du nombre des contrats souscrits), joint au manque de ressources financières du fonds de garantie, qui a conduit les responsables de sa gestion à supprimer le versement de subventions pour l'assurance grêle à compter de 1991, ce qui a permis d'économiser environ 115 millions de francs en année pleine. Il est toutefois regrettable que, préalablement à cette décision, aucune analyse en profondeur des causes de la stagnation*

de l'assurance-grêle n'ait été menée. Il sera instructif de vérifier dans les prochaines années si le taux de couverture du risque grêle reste stable malgré l'absence de subvention, ce qui seul pourra justifier a posteriori la décision prise au regard des objectifs du FNGCA (...).

Sur ce point, l'objectif de la loi de 1964 n'a donc pas été atteint. Il avait été initialement prévu que l'assurance devrait se substituer, dans toute la mesure du possible, à l'indemnisation, les procédures économiques devant, en quelque sorte, prendre le relais des procédures sociales. C'est le contraire qui s'est produit : l'assurance est devenue de plus en plus secondaire dans les préoccupations des gestionnaires du fonds au profit de l'indemnisation.»

Quoiqu'il en soit, la suppression des incitations à l'assurance grêle conduit, aujourd'hui, à une situation extrêmement pénalisante pour les productions fruitières et légumières, particulièrement tributaires des aléas climatiques : les exploitants sont ainsi contraints soit à s'assurer à un coût prohibitif, soit à prendre le risque de ne pas s'assurer.

En effet, la grêle étant un risque assurable, les agriculteurs sinistrés ne peuvent être indemnisés que dans le cadre de l'assurance, alors même que le coût de cette assurance devient de plus en plus onéreux, en raison notamment de la suppression des aides. De surcroît, la suppression de l'aide du fonds des calamités a conduit les départements à réduire, voire à supprimer, l'aide à l'assurance qu'ils apportaient en complément de celle du fonds.

L'incitation à l'assurance grêle reposait, en effet, sur un système cumulatif : la subvention principale ou ordinaire (21 % pour les cultures fruitières et 10 % pour les vignes et cultures maraîchères), la subvention complémentaire du conseil général et enfin la subvention spéciale, financée par le fonds, dans les départements où intervenait le conseil général (5 à 10 %).

Cette désincitation à l'assurance grêle va se trouver accrue par les conséquences de la réforme de la PAC : l'aide directe à l'hectare réduit, en effet, très sensiblement l'intérêt que peuvent avoir certaines catégories d'agriculteurs (les céréaliculteurs) à assurer leur récolte, ce qui entraîne pour les autres une augmentation des primes.

Selon GROUPAMA, on constate, en effet, d'ores et déjà, une baisse d'encaissement en assurance grêle (9 % en 1992, vraisemblablement 20 % en 1993) sous l'effet de la diminution de la valeur marchande des céréales et oléagineux (- 9 % et - 5 % pour les capitaux garantis céréales et oléagineux) et de la moindre incitation à l'assurance, du fait des aides directes et du gel des terres. Ces deux phénomènes entraînent, par rapport à 1990, une diminution

des cotisations de 9 % en 1992 pour les céréales et de 64 % pour les oléagineux.

Les conséquences de cette situation sont de deux ordres. D'une part, les frais généraux des entreprises d'assurance devront être répartis sur un encaissement moindre. Or, ces frais généraux sont élevés en assurance grêle (30 % environ). D'autre part, l'équilibre global du risque menace d'être remis en cause. En effet, l'assurance grêle vignes et surtout fruits est traditionnellement déséquilibrée, les assureurs trouvant leur compensation dans l'assurance grêle céréales et oléagineux, ce qui deviendra, à l'avenir, beaucoup plus difficile. En d'autres termes, une augmentation des tarifications fruits et vignes est inéluctable d'ici quelques années, variable en fonction des régions.

En ce qui concerne plus précisément les fruits, l'équilibre technique en assurance grêle supposerait, selon GROUPAMA, une augmentation moyenne de l'ordre de 50 % des tarifs actuels.

A l'évidence, un tel niveau d'augmentation n'est pas supportable pour des secteurs qui connaissent déjà une situation difficile et alors que la tarification peut déjà atteindre ou dépasser 15 % du capital assuré.

Il est, dès lors, indispensable d'alléger la charge d'assurance grêle. Cet allègement passe par la restauration du système des subventions à l'assurance grêle, supprimé pour la campagne 1991 sur décision du ministère de l'économie et des finances qui permettait un « effet de levier » en mobilisant l'aide complémentaire des collectivités locales.

Une telle mesure trouverait parfaitement sa place dans le cadre des mesures nationales d'adaptation à la réforme de la PAC, dans l'attente d'une réforme plus profonde du fonds des calamités.

Un amendement en ce sens, lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers s'était vu opposer l'article 40.

Votre commission vient de saisir M. le Premier ministre, ainsi que MM. les ministres du budget et de l'agriculture d'une demande de restauration de l'incitation à l'assurance grêle.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA RESTRUCTURATION DU FONCIER

1. Les dotations aux OGAF et aux SAFER

Alors qu'un effort de restructuration particulièrement important est rendu nécessaire par la démographie agricole et les nécessaires adaptations à la réforme de la PAC, on constate que les crédits consacrés aux principaux opérateurs stagnent ou régressent.

- Ainsi, les crédits du CNASEA (chapitre 44-41, article 81), déjà amputés de 5 % en 1993, sont réduits de 3 millions de francs en 1993 (- 1,6 %) et s'établissent à 190 millions de francs.

- Les crédits des SAFER (chapitre 44-44) baissent de 12 millions de francs (- 18,5 %), en application des normes de cadrage. Ils représentent, en 1994, 53 millions de francs contre 65 millions de francs en 1993, mais 85 millions de francs en 1991.

Au titre de leurs missions de service public, les SAFER de métropole bénéficient d'aides de fonctionnement de la part de l'Etat. Ces aides sont réparties entre les SAFER en fonction du nombre de départements dans le périmètre de la société, du nombre de notifications reçues pendant l'année, du nombre d'actes d'acquisition et enfin du prix moyen des terres acquises dans la zone d'action de la société.

Depuis 1990, le montant global réparti -55 millions de francs- n'avait pas varié. Pour 1993, compte tenu des annulations budgétaires, ce montant avait été ramené à 46 millions de francs. Pour 1994, la prévision budgétaire s'établit à 50 millions de francs pour les SAFER de métropole et à 3 millions de francs pour les SAFER des DOM.

Globalement, l'ensemble des SAFER, notamment celles ayant fait l'objet de plan de redressement en 1990, a restauré sa situation financière, en poursuivant une politique de réduction de leur stock foncier.

De son côté, le champ d'intervention ouvert aux SAFER par la loi du 23 janvier 1990 (possibilité de gérer temporairement des terrains dans le cadre de conventions de mise à disposition passées par des propriétaires ; concours technique apporté aux collectivités

territoriales) relève de la prestation de services, dont le coût devrait être autofinancé.

En effet, ces opérations ne supposant pas a priori de stockage, ni de frais financiers de «portage» qu'entraînent seules les acquisitions, doivent normalement s'équilibrer financièrement avec les rémunérations versées par les collectivités ou organisations bénéficiaires des prestations.

Cependant, la dégradation du marché du foncier, même si les SAFER font aujourd'hui preuve d'une très grande prudence dans leurs interventions financières, pourrait rendre difficile la situation de certaines SAFER, notamment dans le Sud-Ouest.

● De même, les crédits des OGAF (chapitre 44-41, article 60) sont, en 1994, reconduites à 72 millions de francs.

La réduction ou la stagnation des crédits consacrés à ces différentes opérations risque de ne pas leur permettre d'accompagner de façon satisfaisante les opérations de restructuration du foncier.

2. Les crédits d'hydraulique

Les deux chapitre qui jouent un rôle décisif en matière d'hydraulique agricole connaissent une diminution sensible de leurs dotations, après avoir déjà fait l'objet d'annulations de crédits en 1993.

Les crédits consacrés aux grands aménagements régionaux (chapitre 61-84) passent de 204 à 186 millions de francs en crédits de paiements (- 8,9 %), ceux consacrés à l'aménagement foncier et hydraulique (chapitre 61-44, article 10) de 306 à 288 millions de francs (- 5,9 %).

Or les crédits de 1994 devront servir à la fois à financer l'achèvement d'ouvrages prévus aux contrats de plan 1989-1993 et à assurer celui des ouvrages retenus dans la nouvelle génération de contrats de plan.

C. LES CRÉDITS D'ACCOMPAGNEMENT DE L'APPAREIL AGRO-ALIMENTAIRE

1. La qualité

● Si les crédits de **prophylaxie animale** (44-70, article 10) sont majorés de 10 millions de francs et atteindront 232,5 millions de francs, ceux de **protection des végétaux** (44-70, article 10) sont reconduits à 24,2 millions de francs. Les crédits de **sélection végétale** (article 44-80, article 50) diminuent d'1,5 million de francs pour atteindre 8,5 millions de francs et ceux de la **sélection animale** (chapitre 44-50, article 20) diminuent de 121 à 120 millions de francs.

● En revanche, les moyens alloués au CNEVA (chapitre 36-21, articles 71 et 72) sont majorés de 5 millions de francs pour atteindre 141 millions de francs.

● De son côté, la subvention à l'INAO est majorée de 4,6 % et atteindra 65,4 millions de francs.

2. Le soutien des industries agro-alimentaires

Les crédits de **politique industrielle** enregistrent une évolution moins défavorable que celle observée les années précédentes. Globalement, l'action 60 passe en moyens de paiement de 231 à 221 millions de francs. En moyens d'engagement, en revanche, une progression est sensible : 213,7 millions de francs en 1993, 219 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 2,5 %. Les moyens destinés à l'indemnisation des communes dont l'abattoir est fermé dans le cadre de la réorganisation du secteur, sont revalorisés (56 millions de francs, soit + 1,8 %).

3. Les crédits de promotion

Comme les années précédentes, les **crédits de promotion** (chapitre 44-54, article 14) sont en régression : ils seront de 212 millions de francs en 1994, contre 215 millions de francs en 1993. Ceux consacrés à l'aide alimentaire et aux autres actions de coopération technique diminuent de près de **24 millions de francs** et représenteront, en 1994, 180 millions de francs. D'après le ministère, cette dernière diminution est justifiée compte tenu des réserves de trésorerie résultant d'opérations non encore réalisées.

D - LA FORÊT

1. Les crédits du ministère

L'ensemble des crédits consacrés à la forêt (action 90, mise en valeur et protection de la forêt) diminuent de 5,5 % et passent de 1.502 à 1.420 millions de francs en moyens de paiement.

En dépenses de fonctionnement, on note la diminution des crédits consacrés aux travaux d'entretien (chapitre 35-92) qui s'établiront à 93 millions de francs (soit - 11,4 %). Il s'agit là d'une baisse mécanique, compte tenu de la diminution des frais de fonctionnement pour les anciens Harkis travaillant à l'entretien des forêts domaniales, le nombre des intéressés employés dans ce type de secteur se réduisant.

Le chapitre 44-92 consacré aux interventions en forêts voit ses crédits passer de 1.017 à 955 millions de francs, soit une baisse de 6 %.

Cette réduction résulte de deux évolutions de sens contraire : la diminution de la subvention d'équilibre à l'ONF du fait de trop perçus antérieurs, l'augmentation des crédits consacrés aux actions de lutte contre l'incendie.

Les dépenses en capital suivent la même évolution :

- - 30 % pour le chapitre 51-92, travaux et acquisition en forêt, qui passe de 27 à 19 millions de francs ;

● - 7 % pour le conservatoire de la forêt méditerranéenne : 93 millions de francs en 1994, contre 100 millions de francs en 1993 ;

● - 1 % pour les travaux et acquisitions réalisés par l'Etat : le chapitre 61-44, article 30, passe de 136 à 134,7 millions de francs ;

En autorisations de programme, les crédits de ce chapitre augmentent de plus de 10 %. C'est, en effet, sur cette dotation que vient s'imputer la part nationale du programme communautaire d'aide au boisement des terres agricoles.

● - 7 % pour l'amélioration de la productivité forestière (chapitre 61-44, article 40), dont les crédits destinés à la modernisation des entreprises du secteur du bois passent de 40 à 37 millions de francs.

2. Le fonds forestier national

Enfin, les crédits inscrits au fonds forestier national connaissent également une très forte diminution : 478 millions de francs pour le budget voté pour 1993, 385 millions de francs pour 1994, soit une réduction de 19,5 %.

Depuis 1990, les ressources du fonds ont connu une dégradation très importante (808 millions de francs en 1990 ; 385 millions de francs en 1991). Cette chute est due à la conjonction de la grave crise économique qui frappe les industries du sciage assujetties au paiement de la taxe forestière et à la mise en place, le 1er janvier 1991, de la réforme de cette taxe imposée par la Commission européenne.

C'est ainsi qu'en 1991, par rapport à une recette annoncée de 414 millions de francs et à une recette raisonnablement attendue de 360 millions de francs, la recette définitive s'est élevée à 255 millions de francs.

En 1992, les rentrées au titre de la taxe forestière se sont élevées à 250 millions de francs pour une prévision de recettes de 425 millions de francs. Les remboursements de prêts et recettes diverses ont représenté 78 millions de francs. Le total du FFN s'est élevé à 341 millions de francs (dont 13 millions de francs de recettes diverses d'origine communautaire).

Cette dégradation des recettes a conduit à un véritable blocage du FFN. Le programme 1993, approuvé par le Comité

d'orientation de décembre 1992, a été ainsi bloqué pendant six mois.

En effet, l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances impose que le solde créditeur du compte soit supérieur au reste à payer, celui-ci étant entendu comme l'ensemble des engagements qui ne donnent effectivement lieu à paiement que sur plusieurs années.

Or, l'écart entre les dépenses et les recettes en 1992 a nécessité une ponction sur le solde créditeur du compte qui a, de ce fait, subi une diminution le faisant passer de 558 millions de francs fin 1991 à 284 millions de francs fin 1992.

Le reste à payer du compte s'élevant à 564 millions de francs à la fin 1992 et ses recettes annuelles ne suffisant pas à couvrir la totalité de cette somme, le ministère du budget a décidé, depuis le dernier trimestre 1992, de n'autoriser aucune nouvelle affectation ou délégation d'autorisation de programme et de limiter les paiements à l'intérieur d'enveloppes très réduites calculées sur la base des recettes effectives constatées au cours de l'exercice 1993 (montant attendu : 385 millions de francs). Le but de cet encadrement budgétaire est de ramener la charge du compte à un niveau compatible avec celui de ses recettes.

Votre commission estime indispensable que soient rapidement dégagés les moyens pour permettre un déblocage du fonctionnement du FFN, d'autant que, si l'on prend en compte le remboursement prévisible des prêts à long terme du fonds, celui-ci présenterait un solde créditeur net de 1,9 milliard de francs.

D'après le ministère, un plan de rétablissement de la situation financière du FFN pour les cinq années à venir est à l'étude, qui comprendrait trois volets :

- une révision du mode d'approvisionnement du compte, qui pourrait s'adjoindre de nouvelles recettes ;

- une restauration des équilibres financiers grâce à la définition de règles comptables adaptées à la spécificité du FFN. Il apparaît, en effet, que le strict respect des règles relatives aux comptes spéciaux du Trésor ne permet pas de prendre en compte les prêts -dont le montant est très important- et entraîne un blocage du compte ;

- un réexamen de certains modes d'intervention étant entendu qu'il faut, en priorité, préserver les outils techniques existants.

3. Des crédits insuffisants au regard de la crise actuelle

Plus généralement, il n'apparaît pas que les crédits consacrés à la forêt et à la filière bois soient à la hauteur des difficultés que rencontre ce secteur depuis les dernières années.

Après une période d'expansion qui a duré jusqu'à la fin 1991, voire même jusqu'à la fin du premier semestre 1992, les différentes activités de la filière bois ont connu, spécialement dans les secteurs de la première transformation du bois d'oeuvre et d'industrie (sciage, panneaux, pâte à papier), un retournement de conjoncture particulièrement brutal.

Pour les domaines de l'exploitation forestière et de la première transformation du bois d'oeuvre, plusieurs facteurs expliquent la crise actuelle.

A la suite des tempêtes de 1990, qui ont abattu, en France et en Allemagne, environ 100 millions de m³ de hêtre et de résineux, le marché du bois s'est trouvé durablement déstabilisé. Les stocks qui subsistent, notamment en Bade-Wurtemberg et dans le Palatinat, continuent à peser sur le marché.

D'autre part, la crise économique et, en particulier, la récession qui affecte le secteur du bâtiment et des travaux publics ont fortement touché le secteur du sciage dont le BTP représente le principal débouché (60 % environ).

Par ailleurs, les très fortes dévaluations des devises suédoise (- 20 %) et finlandaise (- 30 %) de l'automne 1992, ont permis à ces pays d'accroître très fortement leurs ventes sur le marché français, en offrant des sciages résineux à des prix très faibles, inférieurs de 20 à 25 % aux coûts de production des scieries françaises.

Enfin, les exportations de grumes et de sciages par les pays de l'Est à des prix sans commune mesure avec les prix français ont fortement pénalisé, à la fois le secteur de la palette-bois (près de 23 millions de palettes polonaises importées en Allemagne en 1992, soit deux fois plus qu'en 1989) et le secteur du sciage dans ses capacités d'exportation sur des marchés traditionnels (l'Italie par exemple...).

Dans ces conditions, le secteur du sciage, qui regroupe en France environ 4.000 scieries, traverse, depuis le début de 1993, une crise extrêmement grave mettant en cause son équilibre financier à long terme, voire sa survie.

Outre le domaine de la transformation du bois d'oeuvre, le secteur des panneaux ainsi que celui des pâtes et du papier, ont, pour les mêmes raisons, connu une situation difficile, entraînant des pertes importantes pour l'exercice 1992. Le secteur de la pâte, du papier et du carton, s'est ainsi enfoncé dans le marasme en 1992 (deux milliards de pertes consolidées, soit 6 % du chiffre d'affaires annuel), remettant en cause les importants investissements de modernisation et d'accroissement de production effectués en 1989-1990.

Enfin, de façon inévitable, le secteur de l'exploitation forestière et, notamment, les entrepreneurs de travaux forestiers, souffrent de la conjoncture du bois d'oeuvre et d'industrie, au risque d'obérer les possibilités de valorisation à long terme de la forêt française.

Dans ce contexte, un certain nombre de mesures d'urgence ont été prises en mai 1993 pour permettre à l'industrie du sciage de faire face à la crise qu'elle traverse :

- report du paiement des échéances du paiement d'achats de bois effectués en forêt domaniale ;

- report du paiement de la taxe BAPSA, jusqu'au 31 décembre 1993 ;

- mise en place d'une aide à la trésorerie des entreprises de première transformation et d'exploitation forestière.

Cette dernière mesure a nécessité un abondement de 30 millions de francs dans le cadre du collectif budgétaire de juin 1993.

Enfin, la France a demandé, dès le mois de janvier, à la Commission des Communautés européennes, la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde à l'encontre des pays scandinaves.

Selon le ministère, « l'instruction du dossier français par les différentes directions générales compétentes de la Commission a été lente et difficile témoignant de l'embarras de la Commission, dû en partie du moins, aux perspectives et aux premiers travaux relatifs à l'élargissement de la Communauté, et aux positions très divergentes des différents pays dans cette affaire, la France étant au niveau des

Etats, restée longtemps seule, puis rejointe par la Belgique récemment».

Par ailleurs, courant juillet 1993, le dossier français dans le domaine du bois s'est élargi, avec l'adjonction de cinq demandes de sauvegarde concernant certaines productions spécifiques de papier-carton.

A ce jour, la Commission s'est contentée d'instaurer un système de contrôle des importations de bois et de papiers-cartons, permettant de surveiller les prix et les volumes durant une première période de trois mois (du mois d'août à octobre 1993).

La France vient d'ailleurs de protester contre l'inertie manifestée par la Commission en ce domaine.

E. LE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE : LA BONIFICATION

Les crédits de bonification (chapitre 44-42) diminuent de 65 millions de francs, soit - 2 %, pour atteindre 3,1 milliards de francs. Ces crédits connaissent, depuis les dernières années, une érosion régulière : - 550 millions de francs en 1992, - 122 millions de francs en 1993, - 65 millions de francs en 1994.

Selon le ministère, la modification de structure de l'encours des prêts bonifiés -caractérisée par la disparition progressive de l'encours des prêts contractés à des taux élevés au début des années 1982- conduit à une réduction mécanique des charges de bonification. D'autres facteurs peuvent également expliquer cette diminution : la répercussion de la baisse des taux d'intérêt ; la diminution, observée depuis deux ans, des réalisations de prêts à moyen et long terme ; l'évolution des retours du FEOGA au titre des prêts spéciaux de modernisation et des prêts d'installation.

Cette approche purement «statique» de l'évolution des crédits de bonification n'est pas, aux yeux votre commission, suffisante. La bonification est un levier essentiel pour faciliter l'accès au crédit. Il semble, aujourd'hui, précisément, que les conditions d'accès au crédit ne soient pas satisfaisantes, comme en témoigne la diminution des investissements constatés. Il y a là un risque très réel de compromettre durablement la capacité d'investissement et donc de modernisation de l'agriculture. Comme l'illustre le tableau ci-après, on constate, en effet, outre une diminution très nette de la charge de bonification, une diminution régulière des réalisations de prêts bonifiés et des réalisations totales.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Charge de bonification	3.760	3.510	3.744	3.919	3.287	3.165	3.100
Prêts bonifiés (réalisation)	13.654	14.118	16.412	15.012	12.753	N.C.	N.C.
Réalisations totales	27.543	28.737	33.675	31.724	29.089	N.C.	N.C.
Bonification / réalisations prêts bonifiés	27,5 %	24,9 %	22,8 %	26,1 %	25,8 %	N.C.	N.C.
Bonification / réalisations totales	13,6 %	12,2 %	11,1 %	12,3 %	11,3 %	N.C.	N.C.

Ainsi, en 1992, les réalisations de prêts à moyen et long terme bonifiés s'élèvent à 12.753 millions de francs contre 15.012 millions de francs en 1991, soit une diminution de 15 %. Compte tenu de la baisse de 2 % des prêts non bonifiés à l'agriculture, la diminution des investissements agricoles toutes formes de financement confondues a été de 8 % : 31.723 millions de francs en 1991, 29.089 millions de francs en 1992.

La même tendance peut être relevée au premier semestre 1993. La demande effective de prêts s'inscrit en baisse de 12 % par rapport à 1992.

	Demande exprimée au 1er semestre		
	1992	1993	évolution 1993/1992
PSM	1787	1487	-17%
INSTALLATION	2251	2072	-8%
PSE	660	625	-5%
CUMA	337	330	-2%
PPVS	262	207	-21%
FONCIER	169	102	-40%
TOTAL	5466	4823	-12%

Si l'on considère les réalisations, il apparaît que la baisse est encore plus sensible.

Les réalisations de prêts bonifiés (hors prêts calamités) du 1er semestre 1993 sont en baisse de 29 % par rapport à celles du premier semestre 1992. Ce chiffre s'explique, pour partie, par une enveloppe de prêts bonifiés disponible en 1993 nettement inférieure à celle de 1992, ne permettant pas la réalisation de l'ensemble des demandes de prêts déposées par les agriculteurs.

En effet, les enveloppes initiales décidées pour 1993 sont inférieures de 22 % en moyenne, par rapport aux enveloppes de 1992. La diminution est beaucoup plus marquée sur les enveloppes de PPVS (- 44 %), de PSM (- 32 %) et de prêts fonciers (- 32 %). En revanche, l'enveloppe des prêts aux CUMA progresse de 12 %, celles des prêts d'installation et d'élevage accusent une baisse inférieure à la moyenne (respectivement - 17 % et - 7 %).

Les réalisations de prêts non bonifiés au premier semestre 1993 comparées à celles de la même période en 1992 sont en baisse de 22 %.

Si cette situation se traduit par une faible baisse de consommation des enveloppes et par la diminution des «files d'attente» (850 millions de francs en attente fin 1992 contre 1,7 milliard de francs fin 1991), elle reflète également une inadéquation des conditions d'accès au crédit résultant notamment du niveau élevé des taux d'intérêts réels bonifiés.

Enfin, l'insuffisance de l'effort au niveau de l'investissement initial explique, pour partie, les difficultés rencontrées en cours de prêt nécessitant le recours à des mesures d'allègement de la dette.

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de juin dernier, 100 millions de francs d'aide supplémentaire sur le chapitre budgétaire de la bonification ont été mis en place pour accroître l'effort de consolidation des dettes des agriculteurs, sous la forme :

- d'une enveloppe de 1,3 milliard de francs pour permettre l'allongement de trois ans des durées bonifiées des prêts PSM et d'installation contractés entre le 1er janvier 1988 et le 20 juillet 1992 par les exploitations à dominante céréales, oléoprotéagineux et viande bovine, directement concernées par la réforme de la politique agricole commune ;

- d'une enveloppe de 500 millions de francs de prêts de consolidation de trois ans à 8 %, assis sur une annuité de prêts bonifiés et non bonifiés, en faveur des producteurs qui connaissent des difficultés de trésorerie liées à des crises sectorielles.

De même, en 1992, les interventions du fonds d'allègement des charges financières des agriculteurs (FAC) se sont élevées au total à 384 millions de francs, dont 213 millions de francs correspondaient à des prises en charges d'intérêts, 136 millions de francs à des abandons de créances et 445 millions de francs à des prêts de consolidation. 50.392 exploitations ont bénéficié du FAC, pour une aide moyenne de 8.000 francs environ.

Votre rapporteur estime qu'il serait bien préférable d'intervenir en amont, au niveau de la fixation des conditions du prêt, plutôt que d'être contraint, en cours de prêt, et au coup par coup, de procéder aux réaménagements nécessaires de la dette.

Il se félicite, par conséquent, des mesures qui viennent d'être annoncées en ce sens lors de la «Conférence agricole» du 15 novembre dernier.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'Agriculture et de la Pêche inscrits au projet de loi de finances pour 1994.