

N°88

# SÉNAT

SÉSSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de **loi de finances pour 1997**, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Alain PLUCHET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginessy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revêt, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat: 85 et 86 (annexe n°3) (1996-1997).

---

Lois de finances.

# SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE I - LE CONTEXTE GLOBAL DU PROJET DE BUDGET : UN ENVIRONNEMENT NATIONAL ET INTERNATIONAL TRÈS CONTRASTÉ</b> .....	7
<b>I LA SITUATION DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE</b> .....	7
A. UNE AMÉLIORATION DU REVENU.....	7
1. <i>La poursuite de la progression de la valeur ajoutée</i> .....	8
a) Les livraisons en augmentation .....	8
b) Une reprise confirmée des consommations intermédiaires.....	10
c) Une conséquence logique : la poursuite de la progression de la valeur ajoutée.....	11
2. <i>L'augmentation du revenu agricole</i> .....	12
a) Les composantes de cette évolution.....	12
b) L'importance des subventions communautaires.....	13
c) La poursuite de l'allègement des charges .....	14
3. <i>Une croissance soutenue de l'investissement agricole</i> .....	15
B. ...QUI DEMEURE CEPENDANT A NUANCER .....	17
1. <i>L'évolution sectorielle et géographique</i> .....	17
a) L'évolution selon l'orientation des exploitations.....	17
b) L'évolution géographique.....	21
2. <i>Un contexte de baisse progressive et continue du nombre d'exploitations</i> .....	22
C. LES PERSPECTIVES POUR L'ANNÉE EN COURS.....	25
<b>II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE AGRICOLE : DE GRANDS PROJETS ET UNE GESTION CONCRÈTE DES URGENCES</b> .....	26
A. CHRONIQUE D'UNE CRISE AU QUOTIDIEN .....	26
1. <i>L'analyse de la crise de la filière bovine</i> .....	26
a) L'historique.....	26
b) Le déclenchement de la crise et la réaction de la France.....	30
c) Les mesures financières à la crise de l'ESB .....	31
2. <i>Les conséquences de cette crise</i> .....	34
a) L'ampleur de la crise .....	34
b) Une nécessaire réforme en profondeur de la filière bovine .....	35
B. DE NOTABLES AVANCÉES.....	36
1. <i>La poursuite de la mise en oeuvre de la loi de modernisation</i> .....	36
a) Les dispositions diverses .....	37
b) Le fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL).....	39
2. <i>La tenue de la conférence agricole du 8 février 1996</i> .....	40
a) Le renforcement des filières et politiques des structures.....	41
b) La relance de l'investissement en agriculture.....	41
c) Les mesures fiscales .....	42
3. <i>La réforme de l'ordonnance de 1986</i> .....	42
C. LES AMÉLIORATIONS ANNONCÉES .....	44
1. <i>La future loi d'orientation agricole</i> .....	44
a) Une agriculture en pleine mutation.....	44

b) Les objectifs.....	44
c) Le contenu global de la réforme.....	45
2. <i>Le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation</i> .....	46
3. <i>Le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs</i> .....	47
<b>III. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE EN CONSTANTE MUTATION</b> .....	48
A. LA POURSUITE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	48
1. <i>Un bilan globalement positif (1992-1995)</i> .....	48
a) Une maîtrise relative de la production.....	48
b) Une reconquête indéniable du marché de l'alimentation animale mais qui demeure fragile.....	49
c) L'amélioration du revenu des agriculteurs.....	50
d) L'incidence de la réforme sur le coût et la structure des budgets communautaire et national.....	51
2. <i>...dont le suivi nécessite une attention particulière</i> .....	54
3. <i>Un exemple : la réforme de l'OCM fruits et légumes</i> .....	55
4. <i>Des incertitudes qui demeurent</i> .....	57
a) L'attente de la réforme de l'OCM vitivinicole.....	57
b) Des contradictions à résoudre.....	58
c) La préparation de l'échéance de 1999.....	60
B. LES ASPECTS INTERNATIONAUX.....	61
1. <i>Le suivi de la mise en oeuvre de l'OMC</i> .....	61
a) Des contentieux qui perdurent.....	61
b) Une gestion critiquable de la Commission.....	62
2. <i>La multiplication des projets d'accords préférentiels et de zones de libre échange</i> .....	63
C. LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE AMÉRICAINE ET SES CONSÉQUENCES.....	64
1. <i>Les objectifs du Pair Act 1996-2002</i> .....	65
2. <i>Le contenu du « Pair Act »</i> .....	66
a) Les soutiens aux produits agricoles.....	66
b) Les mesures environnementales.....	69
c) Les soutiens aux exportations.....	69
d) Les autres mesures :.....	71
3. <i>Les Réactions des agriculteurs américains</i> .....	71
4. <i>Les conséquences de cette nouvelle réglementation</i> .....	73
a) An niveau américain.....	73
b) Au niveau européen.....	74
<b>CHAPITRE II - LES CRÉDITS POUR 1997</b> .....	77
<b>L L'ORIENTATION GÉNÉRALE</b> .....	77
A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE.....	77
1. <i>Les principales évolutions</i> .....	78
a) Par type de dépenses.....	79
b) Les dépenses ordinaires.....	80
c) Les dépenses en capital.....	83
2. <i>Les modifications apportées à l'Assemblée nationale</i> .....	84

B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT.....	84
C. LES DÉPENSES CONCERNANT L'AGRICULTURE PRODUCTIVE.....	86
1. Dans le projet de budget.....	86
2. Dans l'ensemble des dépenses.....	86
<b>II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS CONSIDÉRÉES COMME PRIORITAIRES.....</b>	<b>87</b>
A. L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE UNE ACTION PRIMORDIALE.....	88
1. Le point sur la DJA.....	88
2. L'évolution des dotations.....	90
B. L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLE : UNE PRIORITÉ RELATIVE.....	91
C. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'HYGIÈNE ET À LA QUALITÉ : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ.....	92
D. LE SOUTIEN AUX SECTEURS FRAGILES ET AUX ZONES DÉFAVORISÉES.....	93
7. La pêche.....	93
2. L'élevage.....	93
3. La reconduction d'une mesure agro-environnementale importante.....	95
4. La mise aux normes.....	96
E. LE SOUTIEN AUX OFFICES AGRICOLES.....	96
<b>III LES AUTRES DOTATIONS : DES CRÉDITS EN DIMINUTION.....</b>	<b>97</b>
A. DES DIMINUTIONS DUES À DES PROGRAMMES EN VOIE D'ACHÈVEMENT ET DES AJUSTEMENTS À DES BESOINS EN BAISSÉ.....	97
1. Les indemnités viagères de départ.....	97
2. Les charges de bonification.....	98
3. L'aide aux agriculteurs en difficulté.....	98
4. La garantie des calamités agricoles.....	99
5. Les OGAF.....	99
B. DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT PRISES EN COMPTE.....	100
1. La valorisation de l'espace rural.....	100
a) L'aménagement rural.....	100
b) Les mesures agri-environnementales.....	100
c) La politique de la forêt.....	101
2. La pré-retraite.....	101
5. Les crédits de politique industrielle.....	102
C. LES AUTRES DOTATIONS EN BAISSÉ.....	102
1 Les aides à la modernisation des exploitations.....	102
2. Les subventions de fonctionnement.....	103
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>105</b>



Mesdames, Messieurs,

De façon traditionnelle, l'avis que votre commission consacre aux crédits du ministère de l'agriculture est l'occasion, non seulement de mesurer l'attention budgétaire portée à ce secteur, mais aussi de retracer les principaux événements ayant marqué son évolution au cours de l'année écoulée.

Ainsi, 1996 aurait pu constituer tout simplement une nouvelle année d'application de la nouvelle politique agricole commune et des accords du GATT, qui ont tous deux eu des conséquences notables sur l'agriculture française.

Cependant, la crise provoquée par la propagation de l'épizootie de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en a décidé autrement. Cet événement, au-delà de ces effets à court terme sur la filière bovine aura très certainement des répercussions sur l'ensemble du monde agricole.

C'est dans un tel contexte que s'inscrit cette année la discussion budgétaire des crédits du ministère de l'agriculture qui s'élève pour 1997, hors budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) à 27,37 milliards de francs, soit une baisse de 3,88 %. Ainsi l'ensemble des dépenses pour l'agriculture et la forêt se chiffre-t-il à 156 milliards de francs, soit une baisse de 1,38 %.

Cependant cette réduction des dotations est à mettre en relation avec l'augmentation importante des crédits communautaires qui ne sont qu'un juste retour des sommes affectées au budget européen.

Par ailleurs, votre rapporteur tient à souligner la politique à la fois courageuse menée par le Gouvernement en 1996 afin de faire face à la crise de l'ESB, et ambitieuse dans le cadre de la préparation de la loi d'orientation agricole.



## CHAPITRE I

### LE CONTEXTE GLOBAL DU PROJET DE BUDGET : UN ENVIRONNEMENT NATIONAL ET INTERNATIONAL TRÈS CONTRASTÉ

#### 1. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

##### *A. UNE AMÉLIORATION DU REVENU...*

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, globalement bons, masquent, en réalité, la crise profonde de certaines productions.

Quoiqu'il en soit, en 1995, le revenu brut agricole moyen par exploitation augmente en termes réels, de 10,4%. En deux ans, cela porte le redressement à 24 %. Le mouvement de hausse est général en Europe, mais la France fait partie des pays au-dessus de la moyenne.

Cette progression en deux ans efface la baisse de 1992 (- 6,7%) et de 1991 (1%) mais elle ne permet toujours pas au revenu agricole de rattraper son retard par rapport au revenu de l'ensemble des français dans les vingt dernières années.

**Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs :**

- l'accroissement de la valeur ajoutée par branche, sous l'effet d'une progression des livraisons supérieure à celle des consommations intermédiaires ;

- l'augmentation des subventions, en application de la réforme de la PAC, et la réduction des charges d'exploitation ;

- la diminution du nombre d'exploitations.

### 1. La poursuite de la progression de la valeur ajoutée

La poursuite de la progression de la valeur ajoutée en 1995 est due au maintien de l'augmentation des livraisons et des consommations intermédiaires.

#### a) *Les livraisons en augmentation*

Après les résultats médiocres de 1993-1994, les deux premières années d'application de la réforme de la PAC, le volume des livraisons agricoles croît à un rythme relativement rapide en 1995 : + 2,5 %. Cette progression est la plus forte depuis 1987 et représente le double du rythme de croissance annuel moyen des quinze dernières années (+ 1,3 %). Le niveau de 1992, le plus élevé précédemment atteint, est ainsi dépassé.

Les produits concernés par la réforme de la PAC, céréales, oléagineux, protéagineux et gros bovins, contribuent pour une large part à cette croissance. La reprise du volume de ces produits, qui représentent un quart de l'ensemble des livraisons agricoles, est très nette (+ 5 %) et intervient après les fortes chutes de 1993 (- 10 %) et de 1994 (- 4,1 %).

Le volume des autres livraisons progresse également mais à un rythme plus lent (+ 1,6%), proche de ceux observés en 1993 et 1994. À l'exception des légumes frais et de pommes de terre, le volume de la plupart de ces produits augmente.

Après les fortes chutes de 1992 et 1993, la reprise observée en 1994 sur le prix des livraisons se confirme en 1995 avec une hausse de 1,2 %. En termes réels, c'est-à-dire déflatée par l'indice du prix du PIB, l'évolution est négative (- 0,5 %) mais reste très nettement supérieure à la tendance de long terme (- 3,2 % par an en moyenne entre 1980 et 1994).

Cette évolution moyenne recouvre toutefois de fortes disparités selon les produits, en particulier entre les produits végétaux et les produits animaux. Comme en 1994, l'augmentation du prix de produits

végétaux est particulièrement nette, +3,8% soit +2,1% en termes réels. Cette croissance résulte de la fermeté des cours de la plupart des principaux produits, à l'exception des plantes industrielles.

Au total, la progression des livraisons agricoles en valeur est particulièrement forte en 1995 : elle atteint 3,8 % soit 2,1 % en termes réels. En quinze ans, deux années seulement (1982 et 1989) avaient connu une évolution plus forte. Près de la moitié de la croissance est concentrée en 1995 sur les livraisons de vins qui représentent 17 % de l'ensemble de l'activité agricole. Les céréales contribuent également dans une large mesure (pour 20 % environ) à la croissance générale. À l'inverse, les livraisons de gros bovins diminuent pour la troisième année consécutive.

### LIVRAISONS DES PRODUITS AGRICOLES

	Evolution 1995/1994 (%)			Valeur 1994 (milliards de francs)
	Volume	Prix	Valeur	
<i>Céréales</i>	+ 3,2	+ 2,8	+ 6,1	36,6
Fruits et légumes	-0,4	+ 3,2	+ 2,8	41,1
Plantes industrielles	+ 11,3	-4,9	+ 5,8	15,8
Vins	+2,3	+ 8,6	+ 11,1	49,9
Produits végétaux divers	0	-5,5	+ 0,9	9,5
<b>Total livraisons de produits végétaux</b>	<b>-0,9</b>	<b>+1,9</b>	<b>+ 6,4</b>	<b>152,9</b>
Bétail	+ 5,7	-2,2	+ 0,7	65
Autres animaux	+4,3	- 1,4	+2,9	23,9
Produits animaux	+ 13	-0,4	+ 0,9	56,2
<b>Total livraisons de produits animaux</b>	<b>+2,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>145,2</b>
<b>Total livraisons de produits agricoles</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 3,8</b>	<b>298,16</b>

b) *Une reprise confirmée des consommations intermédiaires*

ÉVOLUTION 1995/1994

		Volume	Prix	Valeur
<b>Ensemble</b>		+ 2,6	+ 1,3	+ 3,9
dont Aliments pour animaux	(36 %)	-0,6	- 1,7	- 1,0
Engrais	(11%)	+ 6,5	+ 7,4	+ 14,4
Produits de protection des cultures	(11 %)	+ 13,9	+ 0,2	+ 14,1

Au cours des dernières années, les consommations intermédiaires de la branche agriculture n'ont cessé de décroître en termes réels, traduisant ainsi un important effort de réduction des coûts de production et l'effet du gel des terres. En 1994, l'ensemble des achats de biens et services se situait à un niveau inférieur de 15 % en termes réels, à celui de 1989, dernière année de croissance. **L'année 1995 marque un arrêt dans cette phase de forte de réduction et enregistre une reprise nette : + 3,9 % en valeur (+ 2,2 % en ternies réels).** Cette évolution est l'une des plus élevées depuis le début des années 80 ; seule 1984 avait connu une augmentation plus forte.

**Elle résulte d'une progression à la fois des volumes (+ 2,6 %) et des prix (+ 1,3 %).** L'augmentation des volumes est particulièrement élevée au regard des évolutions passées. Après trois années de baisses de 1991 à 1993, la reprise de la croissance en 1994 (2,2 %) est confirmée et amplifiée en 1995. Le rythme de 2,6 % observé cette année est proche de celui de la fm des années 1980. Cette augmentation est essentiellement concentrée sur deux postes, les engrais (+ 6,5 %) et les produits de protection des cultures (+ 13,9 %), qui représentent 22 % des achats de biens et de services de la branche agriculture.

La modification du taux de gel obligatoire des terres qui passe de 15 % à 13,3 % s'est traduite par une augmentation des superficies consacrées aux grandes cultures et par conséquent par une plus forte consommation d'engrais. Celle-ci a été d'autant plus nette que les superficies supplémentaires ont été affectées aux cultures de blé tendre (+ 4 %) et de colza (+ 29 %), produits très « consommateurs » d'engrais. L'annonce de la réduction du taux de gel pour la prochaine campagne 96-97 a également provoqué des achats importants au cours du deuxième semestre 1995. Dans un contexte de demande soutenue, en France, dans les autres Etats membres et

---

<sup>1</sup> Évolution en valeur, déflatée par le prix du PIB.

également aux Etats-Unis où le gel des terres a été supprimé, les prix des engrais progressent de 7,4 %.

**La consommation de produits de protection des cultures augmente en 1995 à un rythme très soutenu (+ 13,9 %), ce qui confirme la reprise déjà constatée en 1994 après plusieurs années de baisses successives. Comme pour les engrais, cette reprise trouve son origine dans l'augmentation des superficies dévolues aux grandes cultures et dans la recherche de meilleurs rendements. En revanche, contrairement à ce que l'on observe pour les engrais, le prix de ces produits reste stable.**

**La consommation d'aliments pour animaux, principal poste des consommations intermédiaires (36 %), progresse plus légèrement en volume que les années précédentes (+ 0,6 % en 1995). Ce ralentissement serait lié à la baisse du cheptel porcin. Le prix diminue de 1,7 % sous l'effet conjugué de la baisse de 0,6 % de celui des aliments composés, stable tout au long de l'année, et de la forte réduction de celui des tourteaux (- 12%), surtout en début d'année.**

*c) Une conséquence logique : la poursuite de la progression de la valeur ajoutée*

Après avoir régulièrement décliné au cours des dernières années, et s'être brutalement effondrée en 1993 (- 30% de 1990 à 1993), sous l'effet de l'application de la réforme de la PAC et progressé légèrement en 1994, la valeur ajoutée a poursuivi sa progression en 1995,

Depuis 1980, la part de la valeur ajoutée brute de l'agriculture dans le produit intérieur brut mesurée à prix courants diminue de façon tendancielle. Cette chute n'a connu de répit qu'au début et à la fin des années 80. En 1991 puis en 1993, première année d'application de la réforme de la PAC, la baisse est particulièrement marquée (0,4 point). La part se stabilise depuis lors à 2,1 % soit à un niveau deux fois moindre qu'au début des années 80.

Cette divergence d'évolution entre l'agriculture et les autres activités résulte dans une très large mesure d'un effet prix : en effet, la part de la valeur ajoutée agricole à prix constants (prix de 1980) atteint 3,6 % en 1995, niveau légèrement inférieur à celui de 1980 (3,9 %).

**Ainsi, la baisse de la valeur ajoutée agricole dans l'ensemble de l'économie s'analyse essentiellement comme une conséquence du différentiel de prix entre l'agriculture et les autres activités économiques.**

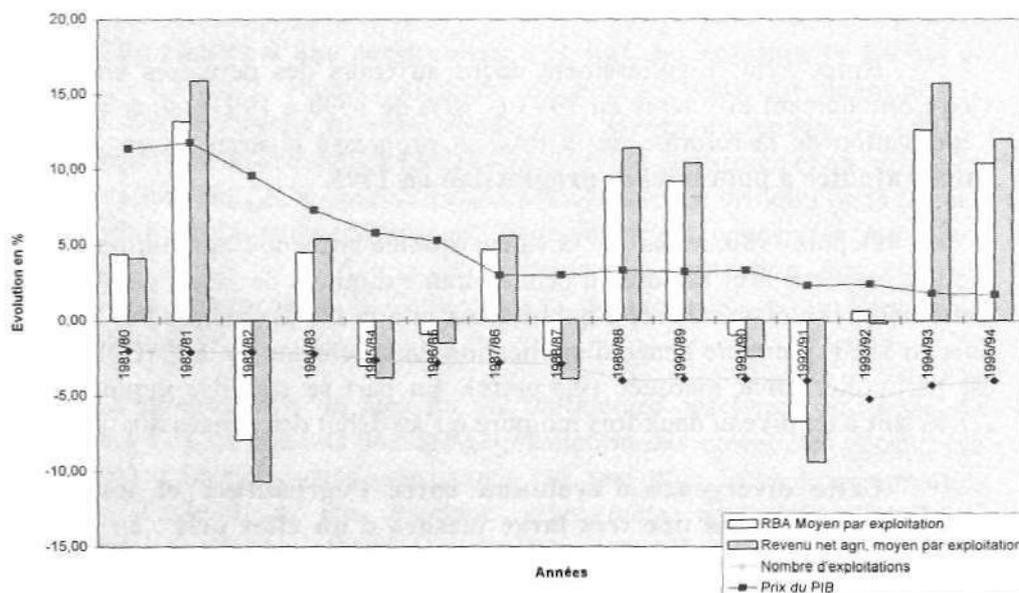
## 2. L'augmentation du revenu agricole

L'évolution du revenu agricole est retracée dans les comptes de l'agriculture établis par l'INSEE et le service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) qui sont examinés chaque année par la commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

L'indicateur de revenu habituellement retenu est le revenu brut agricole (RBA) en optique «livraisons». Son évolution est mesurée en moyenne par exploitation et en termes réels. Le déflateur utilisé pour ce calcul est le prix du produit intérieur brut.

Après deux années de forte hausse en 1989 et 1990 (+ 9,5 %), le revenu agricole a diminué en 1991 (- 1,0 %) et surtout en 1992 (- 6,7 %). Il s'est stabilisé en 1993 (+ 0,6) et **a de nouveau connu deux années de forte hausse en 1994 (+ 12,6 %) et en 1995 (+10,4 %)**.

### Évolution annuelle des revenus agricoles moyens brut et net, (optique livraisons), en termes réels



Source : Comptes de l'Agriculture, INSEE

#### a) Les composantes de cette évolution

Le revenu de la branche agricole est déterminé à partir de la valeur ajoutée, augmentée des autres ressources perçues, mais diminuée des

différentes charges supportées. **L'examen des comptes d'exploitation et de revenu** fait ainsi apparaître qu'à l'accroissement de la valeur ajoutée, se sont ajoutées une nette augmentation des subventions et une diminution sensible des charges.

Comme l'illustre le tableau ci-après, **l'amélioration du revenu tire son origine de deux mouvements cumulatifs : la diminution des charges et l'augmentation des subventions.**

(en milliards de francs)

	1994	1995	Évolution en %
<b>Ressources</b>			
• Valeur ajoutée brute des livraisons	153,1	158,62	+ 3,6
• Subventions d'exploitation	44,4	50,05	+ 12,6
• Autres ressources			
dont :	24,9	24,5	+ 0,6
indemnités d'assurance	4,2	4,5	+ 6,8
prestations sociales	20,1	20	+ 0,4
<b>Emplois</b>			
• Salaires et cotisations sociales des salariés	28,3	28,7	- 2
dont :			
salaires	21,9	22,2	+ 1,5
cotisations sociales (salariés)	6,7	7	+ 5
• Impôts liés à la production	2,2	2	-9,7
• Impôts fonciers	2,9	2,7	- 7,9
Charges locatives	9,8	10,2	+ 2,1
Primes d'assurance	7	7,5	+ 5,6
Intérêts	11,9	12,7	-6,4
• Cotisations sociales (exploitants)	16,6	16,9	+ 2,3
<b>Revenu brut agricole (1)</b>	<b>141</b>	<b>154</b>	<b>+ 9,2</b>

(1) après correction des transferts courants divers et des écarts sur taxes

#### b) L'importance des subventions communautaires

**Pour la troisième année consécutive, l'application de la réforme de la PAC se traduit par une forte augmentation des subventions.** Les aides nouvelles ou revalorisées par cette réforme s'élèvent en 1995 à **39,8 milliards de francs**, en hausse de 5,5 milliards par rapport à 1994. Les autres subventions progressent légèrement pour atteindre 10,2 milliards en 1995.

**Au total, 50 milliards de subventions d'exploitation ont été versés à la branche agriculture en 1995**, soit 5,6 milliards de plus qu'en 1994. En trois ans, la progression atteint près de 32 milliards (+19,3 milliards en 1993 et + 6,9 en 1994).

L'augmentation des subventions liées à la réforme de la PAC concerne l'aide compensatrice aux producteurs de céréales et les aides à

l'élevage (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, prime spéciale aux bovins mâles et prime à l'herbe). Cette forte revalorisation programmée dès juillet 1992, correspond au changement du mode de soutien à l'agriculture : hausse des subventions en compensation des baisses des prix d'intervention des céréales et des gros bovins.

**Les aides compensatrices versées par la société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO) sont globalement stables :** baisse de l'aide à la production de protéagineux (liée à la baisse des superficies) et hausse de celle à la production d'oléagineux. Pour cette dernière, le niveau 1994 était relativement bas en raison de la diminution du solde (versé début 1994 au titre de la récolte 1993) suite à la hausse des cours de 1993.

**En revanche, l'aide au gel des terres enregistre un recul d'environ 600 millions. L'aide versée par l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) est réduite de près de 800 millions, suite à la diminution du taux de gel obligatoire pour la campagne 1995-1996. En outre, le développement des cultures dans le cadre de la jachère industrielle entraîne un accroissement de l'aide versée par la SIDO.**

#### AIDES PAC

	1994	1995
Aides compensatrices pour les céréales, oléagineux et protéagineux	22,43	27,26
Gel annuel des terres	5,17	4,6
Aides à l'élevage	6,7	7,97
dont		
vaches allaitantes	3,9	4
bovins mâles	1,5	2
prime à l'herbe	12	1,38
<b>TOTAL</b>	<b>34,4</b>	<b>39,8</b>

*(en milliards de francs)*

#### *c) La poursuite de l'allègement des charges*

#### **Au niveau du compte d'exploitation**

**Les impôts liés à la production versés par le branche agriculture en 1995 sont inférieurs d'environ 200 millions à ceux de 1994 (2 milliards au lieu de 2,2). La taxe de solidarité au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) diminue de 123 millions suite à la réduction des taux applicables pour la campagne 1994-1995.**

**La prise en charge par l'État des cotisations employeurs de la branche famille a quasiment doublé en 1995 : 607 millions de francs au lieu de 336 millions de francs en 1994.**

**La dotation aux jeunes agriculteurs progresse également en 1995 : elle s'élève à 962 millions de francs, soit 191 millions de francs de plus qu'en 1994.**

• **Au niveau du compte de revenu**

**La diminution du montant des intérêts versés par la branche agriculture, amorcée en 1993 et 1994, se poursuit et s'amplifie en 1995 : -6,4%. La baisse cumulée atteint ainsi 12% depuis 1992. Le moindre recours au crédit observé au cours des dernières années se confirme en 1995 : à l'exception de ceux consacrés à l'achat d'équipements, l'encours de toutes les catégories de prêts continue de se réduire. Globalement, l'encours des prêts à l'agriculture diminue de 3,3 % en 1995 et est inférieur de 7 % à celui de 1991.**

**Parallèlement, le taux moyen des prêts baisse en 1995 : 6,99 % au lieu de 7,34 % en 1994. La baisse du coût du crédit à l'agriculture est quasi générale, mais est particulièrement nette pour les prêts destinés à l'équipement agricole (- 1 point). Seule exception, les prêts à court terme ont un taux plus élevé en 1995 (7,8 % au lieu de 7,5 %), alors que celui-ci diminuait régulièrement depuis 3 ans.**

**Les impôts fonciers à la charge des exploitants en faire valoir-direct continuent de se réduire, en raison notamment de la poursuite du démantèlement de la part départementale de la taxe sur le foncier non bâti. En 1995, les montants versés sont inférieurs d'environ 25 % à ceux de 1990.**

**En 1995, le redressement de la valeur ajoutée, déjà amorcé en 1994, est relativement net (+ 1,9 % en termes réels) et est amplifié par la poursuite de l'accroissement du versement des subventions, pour l'essentiel lié à la réforme de la PAC. En conséquence, l'agrégat « valeur ajoutée + subventions » progresse en 1995 de 3,8 % en termes réels.**

### **3. Une croissance soutenue de l'investissement agricole**

**La formation brute de capital fixe (FBCF) de la branche agriculture retrace quatre types de dépenses d'investissement se rapportant, d'une part, à**

des biens non agricoles, les matériels et les bâtiments, et d'autre part, à des biens produits par la branche agricole elle-même, le bétail et les plantations.

Après avoir connu une chute très importante au début des années 90 (-30 %) entre 1990 et 1993, le volume des investissements de la branche agricole en matériels s'était sensiblement redressé en 1994 (+ 13,2 %). **En 1995, le rythme de progression du volume de ces achats est quasiment identique (+ 13,1 %) et reste ainsi très soutenu.** Sur plus long terme, la reprise spectaculaire de 1994 et 1995 (+28% en deux ans) ne permet toutefois pas de rattraper les niveaux élevés de 1980-1982 et de 1989-1990.

Le volume des investissements en bâtiments progresse également à un rythme soutenu (8,7 % en 1995) qui amplifie la reprise observée en 1994 (+ 5,2 %). Les acquisitions de bâtiments en 1995 permettent ainsi de rejoindre quasiment le niveau élevé des années 1990-1991 et de se situer bien au-dessus de la moyenne de la décennie 80.

**Au total, la formation brute de capital fixe en biens non agricoles, matériels et bâtiments, croit en volume de 11,5 % en 1995.** La période de désinvestissement où les dépenses d'investissements étaient inférieures à la consommation de capital fixe cesse ainsi cette année.

En revanche, la FBCF en biens agricoles décroît fortement en volume (-17%), essentiellement en raison de la réduction du cheptel laitier de 80.000 têtes (il s'était accru de 130.000 en 1994). **Ainsi, la FBCF totale de la branche agriculture, en biens non agricoles et agricoles, augmente de 8,3 %.**

*(en milliards de francs)*

	Valeurs à prix courants		Valeurs à prix constants	
	1995	95/94 en %	1995	95/94 en %
<b>FBCF en biens non agricoles</b>	36	+ 15,4	18	+ 11,5
<b>(1) dont :</b>				
Matériels	24,4	+ 18	11,6	+ 13,1
Bâtiments	11,6	+ 10,2	6,4	+ 8,7
<b>FBCF en biens agricoles (2)</b>	3,6	-2,9	1,7	- 17,2
<b>dont :</b>				
Plantations	3,2	+ 8,6	1,4	0
Bétail	0,4	//	0,3	//
<b>FBCF de la branche agriculture (1) + (2)</b>	<b>39,6</b>	<b>+ 13,4</b>	<b>19,7</b>	<b>+ 8,3</b>

B. ...QUI DEMEURE CEPENDANT A NUANCER

1. L'évolution sectorielle et géographique

a) L'évolution selon l'orientation des 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 par le service central des enquêtes et études statistiques à partir des résultats des seules exploitations agricoles, alors que les comptes nationaux de l'INSEE 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 126,2 milliards de francs en 1995, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 1994,**

Compte tenu d'une diminution du nombre des exploitations estimée à 4 % et d'une hausse du prix du produit intérieur brut marchand de - 1,7 %, le RBE moyen par exploitation est en hausse de 11,4% en termes réels par rapport à 1994.

Le tableau ci-après illustre la disparité des évolutions selon les orientations (optique livraisons).

**ÉVOLUTION DU REVENU BRUT D'EXPLOITATION  
EN TERMES RÉELS (EN % ANNUEL)**

Catégorie	1993-1994	1995-1994
<b>Exploitations à temps complet</b>	<b>12,7</b>	<b>11,9</b>
Grandes cultures	3,8	11,4
Céréaliers spécialisés	- 11,5	12,3
Céréales et autres grandes cultures	8,5	11,6
Maraîchage et fleurs	29,8	1,2
* Maraîchage	1,4	- 4,2
* Fleurs	12,3	9,5
Viticulture	30,3	29,6
Vins de qualité	46,3	30,4
Autre viticulture	1,6	27,9
Arboriculture fruitière	103,3	7,2
Bovins	11,6	4,4
* Bovins-lait	11,4	5,8
* Bovins-viande	16,7	2,3
* Bovins-mixtes	10,8	5,9
Ovins et autres herbivores	8,6	- 6,5
dont ovins	2,0	-3,5
Hors sol	15,5	21,4
Polyculture	10,0	13,6
Autres orientations mixtes	6,4	10
<b>Exploitations à temps partiel</b>	<b>13,3</b>	<b>8,2</b>
<b>Ensemble des exploitations</b>	<b>12,3</b>	<b>11,4</b>

Ainsi, on peut constater :

- **une forte hausse du revenu en viticulture pour la seconde année consécutive.** Cette hausse du revenu, toutes exploitations viticole confondues, atteint en moyenne 29,6 % en 1995, après +30,3 % en 1994. Elle est légèrement plus forte en viticulture de qualité qu'en viticulture courante. Leurs caractéristiques communes sont une croissance du volume et des prix des livraisons ainsi que des consommations intermédiaires.

- **un redressement du revenu de l'élevage hors sol.** Le revenu de l'élevage hors sol augmente de 21,4 %) en 1995, grâce à la poursuite de l'amélioration de la conjoncture porcine, à la baisse des prix de l'alimentation animale et au ralentissement des achats d'aliments composés, surtout dans le secteur porcin.

Malgré deux années consécutives favorables, le revenu de l'orientation hors sol n'a pas retrouvé son niveau de 1990 après les trois années de baisse, notamment celle de 35,9% intervenue en 1993. Entre les dernières périodes triennales (1991 et 1994), l'évolution est de l'ordre de - 10,7 % en moyenne annuelle.

**- Par les grandes cultures, la bonne conjoncture permet une hausse de la valeur ajoutée.**

En 1995, les exploitations de grandes cultures ont bénéficié d'une conjoncture mondiale favorable pour le prix des céréales, qui a limité l'effet de la baisse de 7,4% du prix d'intervention pour la campagne 1995-1996. Ainsi, malgré la baisse des prix des oléagineux, le prix moyen des livraisons de cette orientation augmente en moyenne de 1,1 %. Le volume moyen des livraisons s'accroît également, grâce aux céréales (blé tendre), mais surtout aux oléagineux (colza non alimentaire), dont le volume progresse de 24,1 %. La reprise des achats d'engrais et des produits phytosanitaires, ainsi que des augmentations des prix des engrais, entraînent une croissance de la valeur des consommations intermédiaires voisine de celle des livraisons. Toutefois, la valeur ajoutée moyenne par exploitation augmente de 7,5 % en valeur courante.

**- L'élevage bovin a bénéficié d'une hausse de revenu inférieure à la moyenne nationale.**

Le revenu de l'ensemble des exploitations orientées vers la production bovine augmente de 4,4 % en moyenne par exploitation, après une hausse de 11,6 % en 1994. Contrairement à 1994, l'évolution est plus favorable pour les élevages laitiers que pour les élevages à viande, dont la valeur ajoutée diminue.

La situation du revenu est meilleure pour l'élevage laitier (+5,8 %) que pour l'élevage à viande (+2,3 %). Pour cette dernière catégorie de producteurs, la revalorisation des diverses aides communautaires qui jouent un rôle essentiel dans la formation du revenu, a compensé la dégradation assez marquée des cours.

**- La dégradation du revenu dans l'élevage ovin se poursuit :** en effet, les livraisons de viande ovine diminuent légèrement en volume en 1995 et les prix sont en retrait de 3,6 %. L'augmentation de la dimension économique des exploitations permet une croissance de la valeur des livraisons par exploitation (+ 3,3 %), mais elle est nettement inférieure à celle de consommations intermédiaires (+17,4 %).

La baisse de la valeur ajoutée n'est ainsi pas compensée par l'augmentation des subventions et le revenu moyen des élevages ovins spécialisés est en baisse de 3,5 %.

Entre les deux moyennes triennales « 1991 » et « 1994 », le taux d'évolution annuel moyen ressort à -0,6 % par an. Le revenu des exploitations ovines reste parmi les plus bas avec un niveau voisin de 45 % du revenu de l'ensemble des exploitations.

**- Si on constate une amélioration du revenu en arboriculture fruitière, +7,2 % en termes réels pour 1995, à moyen ferme, l'évolution du revenu des producteurs de fruits demeure très négative, à la suite des résultats des années 1992 et 1993. L'évolution tendancielle depuis 1990 atteint - 15,8 % en moyenne annuelle et le niveau de revenu de 1995 demeure inférieur de 38 % à celui de 1991. Par rapport à la moyenne des exploitations, la position de l'arboriculture fruitière s'est dégradée puisque son revenu, qui se situait 24 % au-dessus du revenu moyen au début des années 1980, n'en représente plus que 60 % en moyenne sur les trois dernières années.**

**Par ailleurs d'importantes disparités peuvent exister selon les produits ou les régions.**

\* l'évolution du revenu en horticulture est faible. Cette catégorie d'exploitations regroupe les exploitations spécialisées dans la production légumière et florale. Comme pour les fruits, la diversité des produits concernés fait qu'il existe des disparités de situations importantes selon les producteurs.

\* En 1995, la valeur moyenne des livraisons en maraîchage et fleurs augmente de 11,1 % et celle des consommations intermédiaires de 17,1 % ce qui engendre une croissance moyenne de 7,8 % de la valeur ajoutée par exploitation, dont les trois quarts dus à l'accroissement de la dimension économique moyenne des exploitations. L'évolution moyenne des charges d'exploitation, constituées essentiellement par les charges salariales, est quant à elle de +11,8 %. Le revenu moyen pour l'ensemble des exploitations orientées vers l'horticulture augmente de 1,2 % en termes réels en 1995, mais l'évolution serait négative (-4,2 %) pour les exploitations spécialisées dans la culture légumière.

**Ainsi, on constate un accroissement des disparités de revenus en 1995. Bien que l'évolution du revenu en 1995 soit positive pour la quasi-totalité des orientations, on aurait donc en 1995 un léger accroissement des disparités de revenus, l'écart entre les extrêmes passant de 1 à 3,5 en 1994 et de 1 à 4,4 en 1995. Les fortes hausses de revenu, c'est-à-dire supérieures à la**

moyenne nationales, ne concernant qu'un nombre restreint d'orientations techniques des exploitations (OTEX) (viticulture, hors sol...), pratiquement toutes les autres catégories voient leur position relative par rapport à la moyenne se dégrader, même si leurs revenus progressent également. Ceci ne remet pas en cause la tendance à une réduction des disparités à long terme, du fait de la dégradation de la position relative des catégories d'exploitations aux revenus moyens les plus élevés.

*b) L'évolution géographique*

**En 1995, le revenu moyen agricole augmente en termes réels dans plus des trois quarts des départements.** La hausse dépasse 15 % dans 20 d'entre eux. Parmi les 16 départements concernés par une baisse de revenu, beaucoup avaient connu une forte hausse en 1994. Si au niveau national, la valeur ajoutée s'accroît en termes réels, elle baisse cependant pour nombre de départements. L'augmentation des subventions est de nouveau générale avec la troisième année d'application de la réforme de la PAC et la revalorisation des aides compensatoires céréalières et des aides animales.

Grâce en particulier à la reprise du volume des livraisons et à la revalorisation des aides compensatoires pour baisse de prix, la situation des **départements de grandes cultures** s'améliore par rapport à 1993 et 1994. On constate ainsi une hausse de revenu dans la grande majorité des départements. Elle est même forte dans les départements champenois favorisés, il est vrai, par la croissance des livraisons de vins calmes de Champagne.

**Dans les départements laitiers**, le revenu est en augmentation sensible, à l'exception de la Basse-Normandie. Cette hausse est confortée en Bretagne par l'amélioration des cours du porc et dans l'Est par l'augmentation du volume des oléagineux. Les départements spécialisés en élevage bovin et ovin connaissent des évolutions de revenu faibles et parfois négatives, comme dans la Nièvre, l'Allier ou la Haute-Vienne, mais l'évolution tendancielle au cours des trois dernières années demeure très favorable.

**Le revenu des départements viticoles** est en général en forte hausse grâce à la progression des prix des livraisons. L'évolution du volume de fruits et légumes entraîne des situations très disparates pour les départements concernés.

**Ainsi, tous départements confondus, l'évolution tendancielle est positive pour une grande majorité de départements (hausse du RBE de + 10,3 % en 95).** La légère augmentation de disparités de revenu en 1995

ne remet pas en cause la réduction à long terme des écarts interdépartementaux.

## 2. Un contexte de baisse progressive et continue du nombre d'exploitations

Comme chaque année, en effet, la diminution du nombre d'exploitations permet de majorer l'évolution du revenu moyen par rapport à l'évolution observée dans l'ensemble de la branche : un nombre toujours plus réduit d'exploitations se partage un revenu global.

• Depuis 1993, 30.000 exploitations disparaissent chaque année. L'enquête réalisée fin 1995 dénombre 734.800 exploitations agricoles.

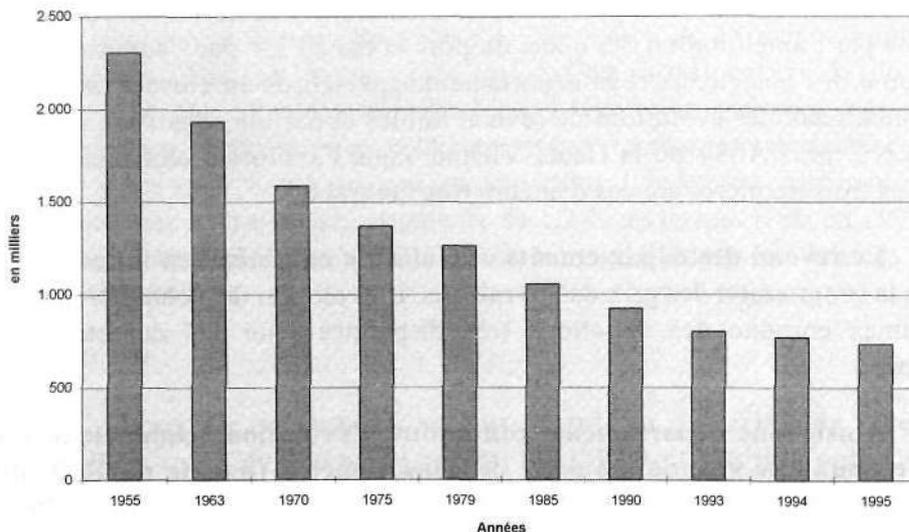
### L'EXPLOITATION AGRICOLE

L'exploitation agricole est une unité économique qui participe à la production agricole et qui répond à l'un des critères de dimension suivants :

- 1 ha ou plus de superficie agricole utilisée,
- 20 ares ou plus de cultures spécialisées (tabac, fleurs, vignes, vergers...),
- activité de production agricole supérieure à un minimum (1 vache, 10 ruches, 15 ares de fraises, 5 ares de vignes à Champagne...)

Le nombre a été divisé par trois en près de 40 ans.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES (source SCEES)



**Les exploitations spécialisées sont plus stables mais celles à temps partiel, qui résistaient mieux jusqu'à présent, diminuent maintenant aussi vite que les autres.** Les terres libérées par les cessations d'activité ont permis au tiers des exploitations en place de s'agrandir, chacune ayant accru sa surface de près de 20 %, les agrandissements se faisant surtout en fermage. Le mouvement de concentration des terres des unités de grande dimension s'est accéléré ; le quart de la superficie agricole utilisée est détenu par des exploitations de plus de 150 hectares.

**Aussi 10 % des exploitations cultivent 40 % de la SAU. De plus, on constate une forte progression des fermes sociétaires qui a doublé en 15 ans.**

**LE NOMBRE DE SOCIÉTÉS DOUBLE EN QUINZE ANS,  
CELUI DES EXPLOITATIONS INDIVIDUELLES DIMINUE DE 40 %**

Statut des exploitations	1979	1988	1990	1993	1995
Total	1 262,7	1 016,8	923,6	801,3	734,8
individuelle	1 214,8	946,1	851,1	714,0	637,7
Société, dont :	47,9	70,7	72,5	87,3	97,1
- GAEC père-fils	9,8	19,4	20,0	17,4	16,3
- Autre GAEC	5,5	18,5	22,0	26,3	27,4
- EARL <sup>1</sup>		15	5,9	20,0	29,7
- Société civile	5,6	9,9	10,1	11,9	12,8
- Groupement de fait	18,2	14,2	9,3	6,9	6,1
- Société commerciale ou coopérative	2,3	2,1	1,9	2,1	2,5
- Autre cas <sup>2</sup>	6,5	5,1	3,3	2,7	2,3

*1. Création en 1985*

*2. Pour le compte d'une personne physique autre que le chef d'exploitation ou pour le compte d'une personne morale telle qu'un établissement d'enseignement*

*Source : AGRESTE - Recensements agricoles 1979 et 1988 et enquêtes structures*

**• Enfin, en 1995, 1,506.000 actifs agricoles permanents travaillent sur les exploitations agricoles. Leur nombre a diminué de 40 % en quinze ans, comme celui des exploitations.**

**Ce sont, d'une part 735.000 chefs d'exploitation dont la moitié assure un plein temps, un cinquième est double actif et un autre cinquième retraité.**

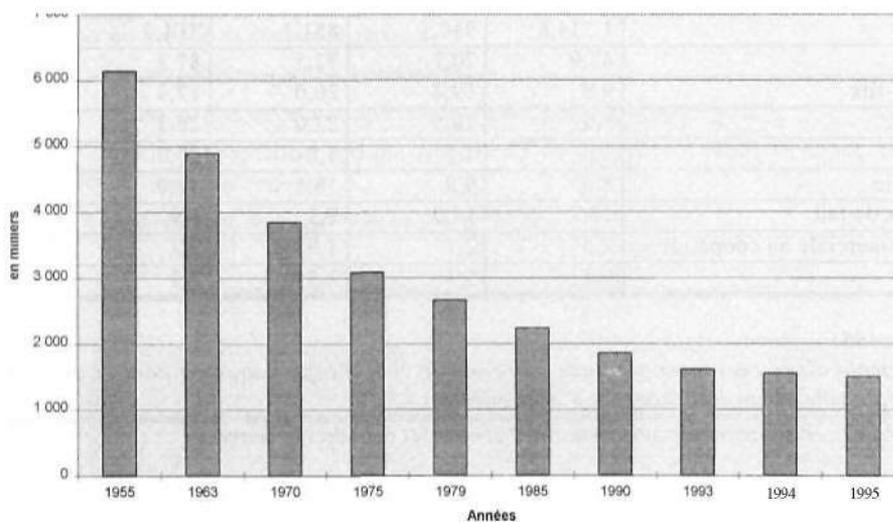
D'autre part, 249.000 conjoints, soit moins de 60 % de l'ensemble, et 293.000 aides familiaux participent aussi aux travaux agricoles, le plus souvent à temps partiel. Enfin, 137.000 salariés permanents, dont l'effectif semble stabilisé, sont employés sur les exploitations.

### LES ACTIFS AGRICOLES PERMANENTS

Ce sont les actifs familiaux et les salariés permanents. Les actifs familiaux comprennent les chefs d'exploitation et les membres de leur famille ayant une activité agricole, quelle que soit sa durée : conjoints actifs et aides familiaux (enfants, collatéraux, parents, etc.). Les coexploitants des exploitations en société, ainsi que leur famille active agricole, sont comptés parmi les aides familiaux, la plupart d'entre eux étant apparentés au chef d'exploitation.

Les salariés permanents n'appartiennent pas à la famille du chef d'exploitation. Ils effectuent un travail agricole régulier, tout au long de l'année quelle que soit sa durée.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTIFS AGRICOLES



Source : SCEES

**Il est à noter qu'un exploitant sur deux est à plein temps et qu'un sur cinq est double actif.**

### **C. LES PERSPECTIVES POUR L'ANNÉE EN COURS**

Le ministère estime qu'il est prématuré d'avancer des prévisions relativement précises d'évolution du revenu agricole pour 1996. Ce n'est qu'en fin d'année que l'INSEE et le SCEES présenteront à la commission des comptes de l'agriculture de la Nation des prévisions d'évolution de revenu global et par catégorie d'exploitations. Comme chaque année, les prévisions concernant certains secteurs à récolte tardive, comme la viticulture, les fruits et légumes ou le maïs, s'avèrent particulièrement fragiles.

*Compte tenu des informations disponibles à la mi-août, l'année 1996 pourrait se caractériser par une très faible évolution de la valeur des livraisons de produits agricoles, à la fois en volume et en prix.*

*Malgré une récolte en progression d'environ 7 % par rapport à 1994, le marché des céréales resterait assez ferme, le prix d'intervention communautaire étant maintenu à son niveau de 1995, après trois années de baisse. Les disponibilités mondiales sont en effet encore considérées comme inférieures à la normale. La récolte d'oléagineux, quant à elle, serait en baisse en volume. L'évolution de la valeur des livraisons serait meilleure pour les légumes que pour les fruits, avec comme chaque année de fortes disparités selon les produits. Les prix des vins, après deux années de progression, pourraient se stabiliser.*

*Parmi les productions animales, la production bovine serait particulièrement affectée en 1996 par les difficultés conjoncturelles. À une situation de baisse de prix due à une phase croissante du cycle de production, s'est en effet ajoutée la perturbation des marchés due à l'encéphalopathie spongiforme bovine (maladie de la « vache folle »). Malgré une évolution en tonnage probablement faible, la baisse des prix devrait atteindre ou dépasser 10 % en moyenne annuelle. Les aides exceptionnelles décidées au cours du printemps et de l'été devraient toutefois atténuer les effets sur le revenu des éleveurs de bovins. En revanche, la conjoncture est plus favorable pour les éleveurs de porcs et de volailles. Les prix des porcs poursuivent en effet leur redressement et pourraient augmenter de plus de 10 %, de même que le prix des oeufs.*

*L'année 1996 pourrait se caractériser par une reprise des prix des consommations intermédiaires. Ceux-ci, en très faible évolution depuis 5 ans, seraient tirés à la hausse par la poursuite de l'augmentation du prix des engrais et par celle des prix des aliments qui s'explique par la fermeté des prix des céréales et des autres matières premières.*

*Ces évolutions pourraient donc conduire à une baisse de la valeur ajoutée. Les aides compensatrices communautaires étant reconduites en 1996*

*aux mêmes taux qu'en 1995, les subventions d'exploitation pourraient n'augmenter que faiblement, sous l'effet des aides exceptionnelles attribuées au secteur bovin. La reprise des encours de prêts à l'agriculture pourrait également entraîner une légère augmentation des charges d'exploitation.*

*Au total, même si l'évolution du revenu agricole moyen, toutes exploitations confondues, pourrait être voisine de la stabilité en 1996, certaines catégories de producteurs, comme les éleveurs de Bovins connaîtraient une situation conjoncturelle assez difficile.*

## II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIERE AGRICOLE : DE GRANDS PROJETS ET UNE GESTION CONCRÈTE DES URGENCES

### A. CHRONIQUE D'UNE CRISE A U QUOTIDIEN

#### 1. L'analyse de la crise de la filière bovine

Ce qu'il est désormais convenu d'appeler, depuis le 19 mars dernier, la « crise de la vache folle » est, en premier lieu, une **crise sanitaire**. Dans la mesure où l'impact sur la santé humaine, voire, hors du Royaume-Uni, sur la santé animale, reste faible actuellement, pour autant qu'il puisse être quantifié, c'est aussi une crise de **défiance** des consommateurs. C'est enfin, dans ses conséquences mesurables et à court terme, avant tout la **crise d'une filière** de production agricole.

##### a) L'historique

En mai 1988, le chef des services vétérinaires britanniques informe officiellement l'OIE (Office international des épizooties) de l'apparition d'une nouvelle pathologie animale, l'encéphalopathie bovine spongiforme (ESB). Popularisée dans le grand public sous le nom de « maladie de la vache folle » -en raison du déséquilibre nerveux caractéristique des animaux atteints- elle fut observée pour la première fois en avril 1985 dans le Kent. Depuis cette époque, près de 163.000 cas ont été recensés au Royaume-Uni, dans 33.000 exploitations : (59 % des troupeaux laitiers et 15 % des troupeaux

allaitants). 63 % des troupeaux touchés ont enregistré trois cas d'ESB ou moins.

L'ESB fait partie des maladies dégénératives du système nerveux central, à l'instar de la tremblante du mouton (décrite dès le 18ème siècle), de l'encéphalopathie du vison (1947), du cerf (1967), de l'élan du Cap et de l'Oryx d'Arabie (1987), des chats (1989), de l'Austruche (1991), du guépard et du puma (1992). Trois maladies humaines relèvent d'une pathologie comparable : le Kuru, le syndrome de Gerstmann-Straiessler-Scheinker et la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ). Ces maladies, encore mal connues, sont associées à la présence d'un agent de transmission non conventionnel (ATNC), le « prion », ni simple protéine, ni virus. Selon la thèse actuellement privilégiée, le prion serait une protéine dépourvue d'acide nucléique ne provoquant pas de réponse immunitaire humorale. Récemment, des chercheurs anglais ont mis en évidence une certaine parenté génétique entre l'ESB et la MCJ : la structure des protéines prions des humains et des bovins présenterait certaines similitudes augurant d'une plus grande probabilité de franchissement de la barrière d'espèce.

La maladie atteint des bovins qui présentent tout d'abord des troubles du comportement (agressivité, léchage, prurit, panique), qui s'aggravent et s'associent à des troubles locomoteurs et à une dégradation de l'état général. Le refus d'entrer en salle de traite est couramment signalé. En quelques semaines à quelques mois, la mort intervient inéluctablement. Le diagnostic différentiel est délicat, particulièrement dans les pays où l'affection sévit sous forme sporadique. L'ESB peut ainsi être confondue avec la listériose, les abcès du cerveau ou de la moelle épinière et des maladies métaboliques comme l'acétonémie ou l'hypomagnésémie.

Face à cette maladie, ni les États membres, ni l'Union européenne, ni la communauté internationale n'ont attendu le 20 mars dernier pour prendre d'importantes précautions à l'égard de l'ESB.

- **Pour les animaux**

- 1986 : au Royaume-Uni, la reconnaissance officielle de l'ESB intervient en novembre après que plusieurs dizaines de cas se soient déclarés.

- 1988 : au mois de juin, l'ESB devient une maladie à déclaration obligatoire, au lendemain de sa notification officielle à l'OIE, en mai. Le 8 juillet, le Gouvernement britannique annonce que tous les bovins atteints d'ESB seront abattus et détruits à titre de mesure préventive. Le 24 juillet, l'Australie interdit toute importation de bétail en provenance du Royaume-Uni.

- **1989** : le 27 mai, la Nouvelle-Zélande interdit l'importation de tout matériel génétique britannique. Le 28 juillet, la Commission européenne interdit l'exportation des bovins britanniques nés avant le 18 juillet 1988 (date à laquelle le Royaume-Uni avait interdit l'utilisation des farines de viandes et d'os de ruminants dans l'alimentation des ruminants) ou nés de vaches suspectées d'ESB.

- **1990** : le 24 février, l'Arabie Saoudite interdit l'importation de bétail britannique ; le 1<sup>er</sup> mars, la CEE limite les exportations de bovins britanniques aux animaux de moins de six mois ne descendant pas de vaches suspectées d'ESB (ces animaux devront par ailleurs être abattus avant l'âge de six mois) ; en avril, tout cas d'ESB doit être notifié au niveau européen ; au mois de juin, l'ESB est déclarée maladie légalement contagieuse -et donc à déclaration obligatoire- en France ; le 8 juin, la CEE demande au Royaume-Uni la mise en place d'un fichier informatisé permettant une identification fiable des animaux ; en décembre, le réseau français d'épidémiologie surveillance est opérationnel et les pouvoirs publics prennent en l'abattage et l'indemnisation des troupeaux dans lesquels aura été constaté un cas d'ESB.

#### • Pour les viandes et abats

- **1989** : le 14 juin, la consommation de certains abats est interdite au Royaume-Uni ;

- **1990** : au mois de janvier, au Royaume-Uni, les abats spécifiés des bovins âgés de plus de six mois sont interdits à la consommation humaine quel que soit le statut de l'élevage dont ils proviennent ; le 9 avril, la CEE ordonne la destruction de la carcasse et des abats des bovins atteints d'ESB et réglemente l'exportation de certains tissus et organes des bovins de plus de six mois du Royaume-Uni vers les autres Etats membres (sont concernés cerveau, moelle épinière, rate, amygdales, ganglions lymphatiques, intestin, thymus, rate) ; à la fin mai, la France, l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie interdisent l'importation des viandes bovines britanniques (interdiction qui sera levée le 7 juin après que le Royaume-Uni a renforcé ses contrôles sanitaires) ; en juin, suite à une décision de la CEE, l'exportation de la viande fraîche provenant de troupeaux où des cas d'ESB ont été diagnostiqués n'est autorisée que si celle-ci est désossée et préparée de façon à éliminer ganglions lymphatiques et troncs nerveux ; le 14 juin, la Suisse interdit l'importation de viande bovine britannique ;

- **1992** : au mois de juillet, en France, les tissus d'origine bovine appartenant aux classes I et II de l'OMS (cerveau, moelle épinière, rate, amygdales, ganglions lymphatiques, iléon, colon proximal) mais aussi le

placenta, l'hypophyse, les glandes surrénales, la glande pinéale, la dure ère et le liquide céphalo-rachidien sont retirés des compléments alimentaires et des produits destinés à l'alimentation infantile ;

- 1994 : au mois de juillet, l'Union européenne interdit l'exportation des abats bovins spécifiés d'origine britannique vers les pays tiers ; le 18 juillet, l'Union interdit l'exportation de viande bovine britannique avec os si un cas d'ESB a été diagnostiqué dans l'élevage fournisseur au cours des six années précédentes ; le 27 juillet, le Royaume-Uni se voit imposer la destruction des abats (cerveau, moelle épinière, thymus, amygdales, rate, intestins) des bovins de plus de six mois ;

- 1995 : le 14 décembre, le Royaume-Uni met en place des contrôles supplémentaires pour éviter l'entrée dans la chaîne alimentaire d'agents potentiellement infectieux, les prions ;

- 1996 : le 6 février, six Länder allemands interdisent la vente de viande bovine britannique ; le 8 février, l'Académie nationale de médecine recommande d'interdire la destruction de la plupart des abats des bovins de plus de six mois.

#### **\* Pour les farines animales**

- 1988 : le 18 juillet, le Royaume-Uni interdit les farines de viandes et d'os (FVO) de ruminants dans l'alimentation des ruminants ; en décembre cette interdiction est étendue à l'ensemble des farines animales ;

- 1989 : le 13 août, la France interdit l'importation de farines animales britanniques sauf si l'entreprise s'engage à ne pas les distribuer à des ruminants (le 15 décembre, cette dérogation est réservée aux seules entreprises ne produisant pas d'aliments non ruminants) ;

- 1990 : le 24 juillet, la France interdit l'utilisation des farines de viandes dans l'alimentation des bovins ; le 25 septembre, la France interdit l'incorporation des abats à risque dans l'alimentation animale ;

- 1994 : le 27 juin, l'Union européenne interdit l'utilisation des protéines issues de tissus ruminants (ou de viandes de mammifères non identifiées) dans l'alimentation des ruminants.

*b) Le déclenchement de la crise et la réaction de la France*

**Le 19 mars 1996, le Gouvernement britannique a admis pour la première fois, officiellement, le lien possible entre l'ESB et la maladie de Creutzfeldt-Jakob.**

Depuis lors, outre les mesures communautaires, **la France a adopté un arsenal de textes pour faire face à l'ESB**. Parmi cette série de textes on peut relever :

- **deux arrêtés du 21 mars 1996** qui soumettent à un embargo total des importations de bovins britanniques et de produits préparés à partir de ces viandes ;

- **un arrêté du 13 juin 1996** qui interdit la commercialisation des abats de bovins français nés avant le 31 juillet 1991 ;

- **un décret du 14 juin 1996** qui ajoute la « tremblante des ovins et des caprins » à la liste des maladies animales contagieuses ;

- **deux arrêtés du 28 juin 1996** qui déclarent impropres à la consommation humaine le cerveau, la moelle épinière et les yeux des ruminants ainsi que certains abats bovins et prescrivent l'incinération des animaux morts de maladie ;

- **six arrêtés du 10 septembre 1996** qui suspendent (sauf dérogation) l'importation et la mise en marché d'encéphale, de moelle épinière et d'yeux de bovins de plus de six mois ou d'ovins et caprins en plus d'un an (ainsi que tout produit dérivé) et fixent les conditions sanitaires de fabrication, commercialisation et importation des aliments pour animaux...

La plupart de ces décisions ont été décidées après consultation ou sur recommandation du comité « sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles et les prions » présidé par le professeur Dormont.

*c) Les mesures financières à la crise de l'ESB*

• **Au niveau communautaire**

• Dans le courant de l'été, la Communauté a décidé des mesures exceptionnelles pour faire face à cette situation :

- pour l'année 1996, un complément a été ajouté à la prime au maintien du troupe de vaches allaitantes (PMTVA) et à la prime spéciale au bovin mêlé (PSBM) ; la PMTVA et la PSBM ont été ainsi respectivement augmentées de 27 et 23 Ecus ;

- les broutards (animaux de moins de dix mois et de moins de 300 kg vifs) ont été admis à l'intervention, c'est-à-dire ont fait l'objet d'achats publics.

Ces mesures d'urgence n'ont pas suffi à résoudre les difficultés du secteur qui, avant même la crise de la « vache folle », souffrait d'une tendance à un excès de l'offre.

• La proposition présentée par la Commission européenne le 30 juillet tend à réformer durablement l'OCM de la viande bovine. Elle prévoit :

- une réduction des plafonds concernant le nombre maximum de bovins mâles susceptibles d'ouvrir droit à la PSBM. Ces plafonds seraient fixés au nombre de primes versées en 1995, diminué de cinq pour cent ;

- l'obligation pour les États membres de mettre en place le programme dit de « transformation » des jeunes veaux. Ce programme, défini lors de la réforme de la PAC de 1992, n'a été appliqué jusqu'à présent qu'au Royaume-Uni ; il prévoit le versement d'une prime pour l'abattage des veaux mâles de moins de dix jours, issus de vaches allaitantes non destinés à la consommation. En outre, la prime de « transformation » pourrait être désormais versée, à l'initiative des États membres, pour les veaux mâles abattus jusqu'à l'âge de vingt jours à condition qu'ils soient exclus de la chaîne d'alimentation humaine. La prime serait également versée pour les jeunes veaux appartenant à une race à viande et abattus avant l'âge de six semaines ;

- la modification des conditions d'octroi de la prime à l'extensification. Le taux de chargement pour bénéficier de cette prime passerait de 1,4 à 1,2 UGB (unité de gros bétail) par hectare. Le montant de la prime (36,23 Ecus/tête) passerait à 54 Ecus pour un taux de chargement inférieur à 1 UGB/hectare ;

- le relèvement des plafonds des achats à l'intervention, qui atteindraient 720.000 tonnes en 1996 (la réforme de la PAC de 1992 prévoyait 400.000 tonnes) et 500.000 tonnes en 1997 (contre 350.000 tonnes selon la réforme) ;

- l'introduction d'une mesure spéciale d'intervention pour les jeunes bovins mâles âgés de 7 à 9 mois et de moins de 300 kg ;

- une réforme du volet « structures » de l'OCM, rendant plus restrictifs les critères d'éligibilité aux aides. Seules subsisteraient les aides aux jeunes agriculteurs et les aides aux investissements concernant la protection de l'environnement, l'hygiène et le bien-être des animaux à condition qu'il n'en résulte aucune augmentation de la capacité de production.

**On rappellera pour mémoire que le montant inscrit en 1997 sur les crédits communautaires ne s'élève à 2.680 milliards d'écus, en progression de 8,2 % par rapport à 1996, que grâce aux crédits apportés par la « solidarité intersections ».**

On retrouve là la proposition de la Commission européenne de financer ses mesures ESB à moyen terme par le report de paiement des avances aux oléagineux (pour 1997) et par une diminution de l'ensemble des aides aux grandes cultures (pour les années ultérieures) qui « rapporterait » 1,3 à 1,6 milliards d'écu's par an. Les protéagineux seraient épargnés, mais la baisse des primes unitaires serait de 4,2 % pour les oléagineux, 7,3 % pour les céréales et 26,8 % pour le gel des terres.

Quelle que soit la validité des arguments avancés pour exciper d'une possibilité de diminuer les aides aux grandes cultures, il en est un, dans l'autre sens, qui devrait empêcher d'effectuer cette opération dans les conditions envisagées par la Commission européenne : le niveau de ces subventions, quelque critiquable qu'il soit, fait partie du « contrat » passé en 1992. La PAC réformée ne doit certainement pas être immuable, mais une crise et quelques considérations budgétaires n'autorisent pas à la modifier substantiellement sans réflexion préalable.

Il semblerait aujourd'hui que cette proposition communautaire ne soit plus à l'ordre du jour,

**Plus récemment la France a obtenu de nouvelles mesures communautaires pour faire face à la situation des éleveurs.**

L'accord intervenu le mercredi 31 octobre à Luxembourg comprend deux séries de mesures pour résoudre la crise de la viande bovine, l'une portant sur la réduction de la production, l'autre sur l'indemnisation des éleveurs.

**Les mesures de réduction de la production de viande bovine consistent en :**

- l'instauration de primes optionnelles sur le veau : soit une prime d'abattage (prime baptisée « Hérode »), soit une prime de mise sur le marché précoce. Ces deux mesures doivent aboutir à une réduction d'un million de veaux ;

- la réduction des quotas de primes pour les bovins mâles à 9 millions de têtes (contre 11,2) ;

- l'instauration d'une prime unique au lieu de deux pour les taureaux ;

- le plafond d'intervention de la commission porté de 460.000 à 550.000 tonnes pour 1996 ;

- la hausse de la prime en faveur de la prime en faveur de l'élevage extensif (peu d'animaux sur de grandes surfaces).

**En matière d'aides financières**, 500 millions d'écus pour les Etats membres ont été obtenus. La France reçoit la plus grosse part, soit 23,8 %. Cette aide supplémentaire, décidée par les Quinze, sera financée par des économies réalisées sur le budget agricole de l'Union européenne.

Elle vient s'ajouter aux 850 millions d'écus (5,440 milliards de francs) déjà promis, en juin dernier, lors du sommet européen de Florence.

**A cette occasion, votre rapporteur tient à souligner le courage et l'efficacité dont le Ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, M. Philippe Vasseur, a fait preuve depuis le début de cette crise.**

**• Au niveau national**

Les mesures nationales comprennent :

- 600 millions de francs -dont 300 millions apportés par l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) et 300 millions issus de la solidarité des producteurs de céréales et de végétaux. Ces fonds ont été repartis entre les départements pour être attribués en tenant compte des situations locales par les commissions départementales d'orientation agricole. Les paiements sont en cours dans soixante départements :

- 840 millions de francs affectés à l'allègement des charges, soit sociales, par un report de la moitié des cotisations sociales dues pour 1996, soit d'emprunt, par la prise en charge des annuités correspondant, pour les plus endettés, à la période comprise entre juillet 1996 et juin 1997. Le bénéfice de ces allègements est réservé aux exploitants qui tirent de l'élevage bovin plus de 50 % de leurs recettes totales d'exploitation.

Il n'est pas facile de retrouver dans les mouvements de crédits budgétaires nationaux les flux de financement des mesures nationales annoncées en juillet, et ce pour plusieurs raisons :

- la participation demandée aux uns et aux autres a été plus ou moins fixée dès cet été, mais les modalités précises ne sont pas fixées ;
- l'enveloppe de 1,44 milliards de francs d'aides nationales annoncée ne sera que partiellement financée sur fonds publics : le Crédit Agricole, les producteurs de céréales, oléagineux et betteraves sont également sollicités ;
- les fonds publics en question viendront de diverses sources : le ministère de l'Agriculture, mais aussi le BAPSA, l'OFIVAL, d'autres ministères (pour l'aval de la filière)...
- le recours à des actes de gestion budgétaire qui ne reçoivent aucune traduction réglementaire, donc aucune publicité officielle, s'est généralisé, avec les « gels » et « débloques » de crédits : le Parlement ne peut plus suivre l'exécution budgétaire véritable.

Par ailleurs, le ministre a annoncé lors du débat d'orientation budgétaire sur l'agriculture que l'État compléterait l'aide accordée lors du Conseil de Luxembourg<sup>1</sup>.

## 2. Les conséquences de cette crise

### a) *L'ampleur de la crise*

**La perte globale de chiffre d'affaires des producteurs de bovins, compte tenu des variations très importantes et peu prévisibles est difficilement évaluable pour 1996.**

Les mouvements très fluctuants de la consommation ne permettent pas de prévoir réellement l'impact de cette crise sur le revenu des éleveurs.

Cependant, avec les dernières mesures prises à la demande de la France par la Communauté, on peut espérer que cette perte soit compensée pour partie.

L'équarrissage et les abattoirs, après avoir subi une baisse d'activité ensuite corrigée par la mise en oeuvre de l'intervention communautaire, souffrent de la non valorisation et des coûts de destruction du cinquième quartier et des cadavres d'animaux, ce qui pourrait représenter un coût global d'un milliard de francs en rythme annuel ; les abattoirs ont également dû adapter leurs chaînes à l'élimination des « abats spécifiés » interdits et les fabricants de farines animales vont être contraints de se mettre à la

<sup>1</sup> JO (Sébat) débats parlementaires. Mercredi 6 novembre 1996, page 5394.

**nouvelle norme communautaire (cela pourrait coûter à ces derniers 150 à 200 millions de francs);**

**En aval de la filière, les boucheries traditionnelles semblent avoir jusqu'à présent moins souffert de la baisse d'activité que les grandes surfaces ; mais, pour ces dernières, la baisse d'activité sur un rayon peut être compensée par ailleurs.**

*b) Une nécessaire réforme en profondeur de la filière bovine*

**La crise de l'ESB nécessitera dans les années à venir de prendre mieux en considération l'identification des viandes et provoquera une réforme de structure de la filière.**

**• Une impérative démarche de qualité**

**L'identification des viandes est aujourd'hui la demande prioritaire des consommateurs.** La France doit en effet valoriser l'avance qu'elle a prise en matière de traçabilité de la viande bovine en prévoyant un étiquetage informatif allant au-delà du logo « viande bovine française ».

Par ailleurs, les consommateurs s'orientent de plus en plus vers une labellisation, qui ajoute à l'identification des exigences qualitatives. Une crise dont les mode d'élevage « industriels » sont présentés comme la cause ne peut cependant que la renforcer. **La filière bovine a du retard dans une démarche où « il y a tout à gagner et rien à perdre », puisque la segmentation du marché se fait alors vers le haut.**

En outre, on peut tout de même s'interroger sur certains choix de production manifestement inadaptés à la demande et motivés par l'organisation actuelle des soutiens ; les femelles ne représentent que 48 % de la production française de viande bovine (veaux compris), mais 82 % de la consommation... Bien sur, les broutards sont exportés, mais non sans des difficultés qui ne remontent pas à l'année en cours. La prime au bovin mâle, qui favorise la production de taurillons plutôt que de vaches ou de veaux est ici en cause.

**• Une réforme structurelle nécessaire**

Au delà des différentes mesures conjoncturelles imposées par l'urgence, **il est nécessaire d'envisager des mesures de nature plus**

**structurelle pour l'avenir du secteur bovin, la crise actuelle ayant accentué les déséquilibres latents entre l'offre et la demande.**

A cette fin, le Gouvernement a confié à un groupe de réflexion stratégique la mission de définir les aménagements que réclame l'avenir de la filière bovine. Sur la base de ces travaux, la France a demandé et obtenu qu'une réforme de l'organisation commune des marchés de la viande bovine soit mise en oeuvre sans délai au niveau des instances communautaires.

La Commission européenne a émis, en juillet, des propositions d'adaptation de l'organisation commune de marché (OCM) actuelle de la viande bovine ; il s'agirait de renforcer les mécanismes de maîtrise de la production de celle-ci sans en changer fondamentalement la nature : réduction des contingents nationaux de « droits à prime », modulation du « complément extensification » au profit des élevages les plus extensifs, abattage obligatoire des veaux laitiers, limitation des aides aux investissements dans l'élevage... Les mesures suggérées auparavant par le ministre français de l'agriculture recoupaient en partie ces propositions, s'y ajoutant notamment la demande d'un « plan social » pour les éleveurs de plus de 55 ans.

Une réflexion globale prenant en compte l'ensemble des opérations entre les différentes branches de la production agricole doit permettre à la filière de la viande bovine de se restructurer et d'affronter la concurrence internationale.

## ***B. DE NOTABLES AVANCEES***

### **1. La poursuite de la mise en oeuvre de la loi de modernisation**

En décembre 1993, le Gouvernement s'était engagé devant le Parlement à accompagner la réforme de la PAC et les accords du GATT par un dispositif national -législatif et réglementaire- qui permette à l'agriculture française de s'adapter. L'engagement a été tenu avec la loi de modernisation, votée en janvier 1995, dont les grandes lignes avaient été tracées à l'occasion du débat d'orientation organisé au Parlement au printemps 1994.

Sans revenir dans le détail sur les dispositions de cette loi, largement analysées dans le rapport législatif de votre commission, on peut rappeler que pour permettre à l'agriculture de reniplir les deux missions qui lui ont été assignées -être performante et tenir le territoire-, cinq priorités ont été dégagées :

- favoriser l'installation des jeunes ;
- alléger les charges qui pèsent sur l'agriculture ;
- moderniser le statut de l'entreprise ;
- renforcer les instruments de coordination de la politique agricole ;
- améliorer la protection sociale.

Depuis le mois de juillet 1995, une dizaine de textes d'application ont été pris dans les domaines importants, constituant l'axe central de cette réforme, comme :

- les programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL) ;
- la pré-retraite ;
- l'adaptation de la commission départementale d'orientation agricole dans les départements d'outre-mer ;
- la modification de certaines dispositions du livre Ier nouveau code rural, relative aux procédures d'aménagement foncier ;
- la déduction du revenu implicite du capital foncier de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Un premier bilan peut être fait notamment en ce qui concerne les mesures prises en application de la charte nationale pour l'installation des jeunes en agriculture, signée le 6 novembre 1995.

*a) Les dispositions diverses*

• **Il s'agit en premier lieu de faciliter la diffusion de l'information nécessaire aux jeunes candidats aux aides à l'installation.** Les personnes en mesure de conseiller les candidats à l'installation sont très souvent spécialisées dans le domaine de la formation, des aspects relatifs au financement, des filières de production ou autres. Les jeunes candidats risquent alors de ne pas disposer de toute l'information utile ou d'être confrontés à des procédures qu'ils jugent trop complexes. Partant de ce constat et de la volonté d'améliorer le service rendu aux jeunes agriculteurs, les organisations professionnelles ont cherché dans certains départements à faciliter l'information en clarifiant les compétences de

chacun des intervenants et en identifiant une personne ou une structure capable d'accueillir et d'orienter les jeunes.

Cette initiative sera généralisée à partir de la mise en place des « points info-installation » dont les modalités sont prévues dans une circulaire publiée le 10 mai dernier. Elle manifestera la volonté d'ouverture du monde agricole. L'accès au métier d'agriculteur apparaîtra encore davantage comme un moyen d'accès à l'emploi. Dans chaque département, la commission d'orientation de l'agriculture s'attachera à répondre à ce besoin en définissant les modalités de fonctionnement de tels « points info-installation », sur proposition des organisations professionnelles.

• **Ainsi que le prévoit la charte nationale les plafonds d'encours et de réalisation des prêts d'installation ont été revalorisés de plus de 10 % pour atteindre respectivement 620.000 francs et 720.000 francs pour les installations agréées par les préfets à compter du 1er janvier 1996.**

• **Le décret du 29 mai 1996 a permis :**

-d'adapter les aides au coût des reprises et aux conditions de réussite.

Le jeune agriculteur doit être encouragé s'il souhaite établir son projet d'installation sur une base ambitieuse, intégrant la production agricole et les autres activités dans le prolongement de l'exploitation. À cet effet, le plafond du revenu disponible au terme de l'étude prévisionnelle d'installation vient d'être relevé de 120 % à 140 % du revenu de référence.

- de mieux prendre en compte la diversité.

Il est utile d'élargir les possibilités d'agréer des projets originaux nécessaires au développement local. À cet effet, la nouvelle définition de l'exploitant à titre principal récemment admise par l'Union européenne pour les jeunes agriculteurs est transcrite au plan national parachevant l'harmonisation des définitions. Conformément aux dispositions inscrites depuis 1988 dans notre législation, la transformation des produits agricoles, le tourisme à la ferme et la mise en valeur de l'espace rural peuvent ainsi pleinement intégrés au projet de l'installation.

*b) Le fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL)*

La recherche d'une réelle synergie entre la politique nationale d'installation et les initiatives locales dans le même domaine constitue l'une des ambitions fondamentales de la Charte nationale pour l'installation des jeunes en agriculture. Un outil de financement spécifique aux actions locales en faveur de l'installation a été créé dans ce but : il s'agit du fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL).

Le FIDIL a été institué par un décret publié au journal officiel (JO) le 14 avril dernier ; la circulaire d'application de ce nouveau dispositif a été diffusée immédiatement, le 16 avril. Il répond effectivement à trois objectifs principaux : développer les initiatives locales en faveur de l'installation là où elles ont déjà été lancées, inciter à leur mise en place lorsque cela est nécessaire, réaliser une véritable synergie entre le dispositif national d'aide et les actions locales. Conformément à la charte nationale, le consensus pour augmenter le nombre des installations doit être confirmé à l'échelon de chaque région et de chaque département.

**Les actions financées dans ce cadre sont regroupées dans les programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL),**

Les PIDIL sont élaborés sous l'autorité des préfets de région, sur la base des propositions présentées par les préfets de département. Ils s'appuient sur des choix répondant aux orientations définies dans la charte nationale pour l'installation et regroupent les actions de l'État et les actions conduites par les collectivités territoriales ; ces actions sont, pour une part, déjà inscrites dans les contrats de plan.

Au niveau national, l'État prend à sa charge au titre du FIDIL la mise en réseau des répertoires départementaux à l'installation qui constituent un inventaire des exploitations cherchant un repreneur. Il financera également des actions d'expérimentation, d'évaluation ou de communication.

Au niveau régional, les actions en faveur de l'installation prévues au titre des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) sont désormais intégrées dans les PIDIL. Celles-ci concernent la restructuration et l'aménagement des exploitations (amélioration du parcellaire, aménagement foncier, mise à niveau des bâtiments,...) et diverses mesures d'accompagnement de l'installation.

**D'autres actions complètent ce dispositif:** le parrainage d'un jeune afin de favoriser la reprise hors cadre familial ou le retour sur l'exploitation familiale, l'aide au remplacement afin de favoriser la participation des jeunes aux stages de formation, l'audit et le diagnostic d'exploitation, l'inscription anticipée au répertoire à l'installation... Les PIDIL peuvent aussi prendre en compte des mesures d'incitation à la diversification de productions ou des activités (entretien de l'espace,...) lorsque celles-ci sont indispensables à la réalisation de l'installation. Enfin, à l'initiative des collectivités territoriales, des dispositifs de garantie ou d'avance aux fermages ont déjà mis en place à titre expérimental. Ceux-ci pourront être inclus dans les PIDIL en fonction des financements apportés par les collectivités territoriales.

La mise en oeuvre des PIDIL, fondés, comme il est indiqué plus haut, sur des initiatives locales et financées en partie par des crédits d'État, doit permettre d'accroître l'efficacité des interventions en faveur de l'installation. Cette efficacité suppose en effet, selon les termes de la charte du 6 novembre 1995 : «la recherche permanente d'une meilleure coordination sur le terrain de l'ensemble de ces réseaux de compétence ».

150 millions de francs de crédits supplémentaires ont été inscrits au budget de 1996. Ces crédits s'ajoutent aux 70 millions déjà attribués aux opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et aux crédits actuellement consacrés à l'installation par les collectivités (estimés à 120 millions de francs).

**Ainsi sur les 150 millions de francs inscrits au budget de l'Etat en 1996**, environ 80 % des crédits ont été notifiés aux préfets de région durant le premier semestre de 1996 afin de soutenir les efforts locaux et d'engager l'élaboration des programmes régionaux. Le solde sera décidé après examen de ces programmes en octobre de cette année.

## 2. La tenue de la conférence agricole du 8 février 1996

**Renouant avec une habitude interrompue en 1988**, le président de la République avait annoncé la tenue d'une conférence agricole. Celle-ci s'est tenue au mois de février 1996.

**Trois axes ont été abordés au cours de cette conférence :**

*a) Le renforcement des filières et politiques des structures*

Une réflexion d'ensemble sur l'organisation économique a été engagée avec les organisations professionnelles.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre des travaux préparatoires à la loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt annoncée par le Président de la République et qui devrait être présentée au Parlement début 1997.

*b) La relance de l'investissement en agriculture*

Afin de favoriser la relance des investissements dans le secteur des cultures pérennes et des serres, ainsi que celle des achats de matériel en commun, le Gouvernement a décidé d'assouplir les conditions d'accès aux prêts bonifiés qui permettent leur financement.

L'amélioration des prêts bonifiés dans ces secteurs se traduit par le relèvement de 150.000 francs du plafond d'encours des prêts aux productions végétales spéciales (PPVS), qui atteint depuis juin 1996 1 million de francs par exploitation. Cette mesure aidera les exploitations à préserver leur compétitivité, dans un secteur de production où les investissements sont particulièrement importants, et à assurer le maintien, voire la création d'emplois.

En outre, il a été décidé de supprimer le plafond de revenu fixé pour l'accès des viticulteurs aux PPVS, afin d'assouplir le régime des aides à ce secteur, qui réalise des efforts soutenus en matière de qualité et d'exportation. Le décret d'application de cette mesure doit paraître très prochainement.

Par ailleurs, les plafonds des prêts consentis aux coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole (CUMA) sont également augmentés depuis juin 1996. Ils sont portés à 2 millions de francs pour les CUMA de moins de 20 adhérents et à 2,75 millions de francs pour les autres CUMA. Cette décision facilitera l'achat en commun de matériel agricole, souvent plus rationnel que l'équipement individuel, et permettra de diminuer les colits de production des exploitations concernées.

*c) Les mesures fiscales*

Les mesures fiscales annoncées dans le cadre de la conférence nationale agricole du 8 février 1996 concernent principalement la déduction pour investissement, l'option de la moyenne triennale, la baisse de l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices incorporés au capital des entreprises agricoles, la non prise en compte des associés de plus de 60 ans dans les GAEC pour le calcul du plafond du forfait et l'obligation pour les sociétés constituées à partir du 1er janvier 1997 « d'être au réel ».

Ces mesures ont été prises en compte dans le projet de loi de finances pour 1997.

**Par ailleurs, le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a ouvert la voie à l'incorporation de composés oxygénés dans les carburants .**

### **3. La réforme de l'ordonnance de 1986**

Annoncée par le Gouvernement, cette réforme était vivement souhaitée par les organisations professionnelles agricoles.

**La loi n°96-588 du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales a réformé cette ordonnance.**

**Deux raisons majeures expliquaient l'acuité d'une telle réforme :**

- d'une part, la modification du contexte économique. L'ordonnance de 1986 a été prise à une époque où la lutte contre l'inflation constituait la priorité gouvernementale et où le commerce était encore dispersé ;

- d'autre part, la modification du rapport de force entre distributeurs et fournisseurs. La forte concentration de la grande distribution s'impose aux entreprises qui n'ont souvent pas d'autre alternative que d'accepter des conditions commerciales toujours plus dures, sans contrepartie réelle.

La loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales réformant l'ordonnance de 1986 doit désormais permettre de rééquilibrer les relations commerciales entre producteurs et distributeurs.

*Rapport n°366 (1995/1996) présenté par M. Philippe FRANÇOIS au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*

**De façon générale, la loi porte sur la clarification de la facturation et le renforcement de l'interdiction de revente à perte, la suppression de l'interdiction du refus de vente et la condamnation des pratiques abusives telles que le chantage au déréférencement et la fausse coopération commerciale<sup>1</sup>.**

Les produits agricoles et alimentaires font l'objet de dispositions spécifiques comme l'encadrement des promotions, la suppression de l'exception d'alignement dans les magasins de plus de 300 m<sup>2</sup> et la reconnaissance de la possibilité de s'organiser de façon particulière.

Les délais de paiement applicables aux produits alimentaires périssables sont étendus aux viandes congelées et surgelées. La notion de prix abusivement bas est introduite.

**Par ailleurs, deux décrets publiés le 11 juin 1996 au Journal officiel, autorisent les ententes entre producteurs bénéficiant de « signes de qualité » ou victimes de « situations de crise ».**

**Par le premier décret, les ententes entre producteurs agricoles et entre producteurs et entreprises bénéficiant d'un label, d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) ou portant la mention agriculture biologique sont autorisées pour une durée maximale de trois ans (sont exclues les entreprises qui détiennent une position dominante sur le marché).**

Les ententes peuvent permettre une régulation de la production (volume, capacité des outils), une restriction temporaire à l'accès des nouveaux opérateurs et la fixation de prix de cession ou de prix de reprise des matières premières, mais d'aucun autre prix.

Pour ce qui est des crises agricoles, le second décret les définit comme une « inadaptation de l'offre à la demande révélant une perturbation grave du marché », caractérisée par trois au moins des conditions suivantes : « l'augmentation du volume d'offre », « la baisse de la consommation », « la baisse de la moyenne des cours » ou « l'augmentation des stocks ou invendus », dans les quatre cas « pendant deux campagnes ou années successives ou par rapport à la moyenne des trois campagnes ou années précédentes ».

Les accords visés ne peuvent concerner que « la réduction durable des outils de production » et « le renforcement des exigences de qualité, ayant pour conséquence une limitation du volume de la production ». Conclut au

---

<sup>1</sup> Rapport n°336 (1995-1996) présenté par M. Jean-Jacques ROBERT au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur l'équilibre et la loyauté dans les relations commerciales

plus pour un an et reconductibles, ils devront être notifiés au ministre de l'économie et à celui de l'agriculture.

Les vins et les eaux-de-vie bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée sont exclus de ces deux autorisations d'ententes agricoles.

Il semblerait que la nouvelle loi sur la concurrence ait déjà un effet positif sur les prix abusivement bas et déplace la bataille des distributeurs sur le terrain de la qualité.

### **C. LES AMELIORATIONS ANNONCÉES**

#### **1. La future loi d'orientation agricole**

**Annoncée par le Président de la République le 14 mars 1996 lors du troisième cinquantenaire de la FNSEA, une nouvelle loi d'orientation agricole est en préparation. Le texte devrait traiter non seulement de l'agriculture mais aussi de la forêt et de l'alimentation.**

##### *a) Une agriculture en pleine mutation*

Le nouveau contexte économique et social rend nécessaire la révision du modèle qui régit l'agriculture depuis trente ans, face aux mutations actuelles que sont :

- la mondialisation des échanges, la concurrence croissante entre producteur et la remise en cause des soutiens publics ;
- la montée en puissance de « l'écologie » en Europe ;
- la concentration de l'aval et de la distribution avec une agriculture de plus en plus « dépendante » ;
- les nouvelles exigences de la société française en matières de santé, d'environnement, d'emplois et d'équilibres territoriaux.

##### *b) Les objectifs*

**-Quatre objectifs centraux et indissociables de la politique agricole française guident la préparation du cadre législatif nécessaire à la chaîne alimentaire et agro-industrielle pour les vingt prochaines années :**

- une agriculture parfaitement intégrée dans la chaîne alimentaire et respectueuse de l'environnement ;

- une agriculture forte de ses entreprises à responsabilité individuelle et soutenue par un mouvement croissant de relève et d'installation des jeunes ;

- une agriculture garante d'une occupation équilibrée du territoire et de l'espace rural ;

- une agriculture compétitive, exportatrice, capable de répondre aux défis alimentaires du XXIème siècle.

La loi devra notamment intégrer les logiques du marché, l'évolution de la situation alimentaire et de la consommation mondiales, la production de plus en plus forte de produits transformés, la nécessité de renforcer la recherche et l'innovation et, enfin, une opinion publique de plus en plus sensible à la façon de produire.

*c) Le contenu global de la réforme*

**Les principaux volets suivants devraient être abordés :**

- Le rôle et le statut de l'entreprise agricole : il s'agira notamment d'adapter la politique des structures, le statut du fermage et d'ouvrir à nouveau le débat sur la gestion et la mobilité des droits à primes « que l'on a plus ou moins esquivé » jusqu'à maintenant, selon le ministre.

- L'organisation économique et la politique des filières, qui permettrait la définition d'un cadre comptable avec les OCM (organisations communes de marché) réformées et l'intégration de la politique commerciale.

- La valorisation de productions : ce volet concernerait l'amélioration de la réglementation des signes de qualité, notamment des AOC et aussi le rôle et le fonctionnement de l'INAO.

- Le statut des personnes : des « ajustements législatifs » s'appliqueraient au statut des conjoints et le problème des retraites serait traité.

- La forêt : le regroupement des parcelles atomisées mais aussi la possibilité pour rONF de gérer la forêt privée seraient évoqués.

- L'enseignement et la formation : les efforts de synergie seraient préférés aux regroupements.

• La recherche et le développement : on peut rappeler, à cette occasion, que les industries agro-alimentaires consacrent à la recherche le tiers de ce que fait l'industrie française.

Telle serait donc l'architecture de la future loi d'orientation agricole qui fera suite aux grandes lois des années 60, élaborées sous la houlette d'Edgar Pisani et de Michel Debatisse.

**Pour chacun des sept volets de la loi, un groupe de travail**, comprenant des représentants des organisations professionnelles agricoles (OPA), de l'Ania (Association nationale des industries agro-alimentaires), des pouvoirs publics et du secteur de la forêt, a été mis en place dès la première quinzaine d'avril ; les groupes auraient dû « rendre leur copie » le 30 septembre dernier. Un comité de pilotage, comprenant des représentants des OPA et de l'Ania mais aussi des organisations de consommateurs et de la distribution, a été créé. Enfin, une cellule d'observation a été chargée de coordonner les travaux des attachés agricoles à l'étranger.

**Si M. Philippe VASSEUR, Ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation a récemment publié les réflexions du groupe « prospective » chargé « d'éclairer les tendances lourdes » pour les vingt prochaines années, force est de constater que la préparation de ce texte se heurte à de réelles difficultés.**

## **2. Le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation**

En chantier depuis plusieurs mois, le projet de loi sur la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation devrait être déposé prochainement sur le Bureau des assemblées.

Ce texte viserait à rendre plus efficace et cohérent l'ensemble du dispositif législatif concernant la qualité sanitaire et l'hygiène des produits alimentaires, en assurant les contrôles nécessaires sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, depuis l'amont de l'exploitation jusqu'à la consommation finale.

Le dispositif actuel a du mal, en effet, à répondre aux attentes des consommateurs et les possibilités d'intervention administratives sont trop limitées, les contrôles relevant aujourd'hui du Code rural pour les produits animaux et du code de la consommation pour les produits d'origine végétale.

Ce projet envisagerait de rendre obligatoire la traçabilité pour lutter contre certaines maladies transmissibles à l'homme. Il a aussi pour but de faciliter la lutte contre les fraudes dans le domaine des hormones et des produits phytosanitaires. Il répond de plus à un souci d'harmonisation avec le dispositif communautaire.

### **Le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs**

La loi sur l'équarrissage des animaux du 31 décembre 1975 reposait sur le principe du financement de la collecte des cadavres dans les exploitations grâce à la valorisation des sous-produits issus de l'abattage et de la transformation des viandes collectés sur un périmètre dans lequel l'équarrisseur disposait d'un monopole.

L'exclusion de l'alimentation animale des farines obtenues à partir des cadavres d'animaux et de saisies sanitaires dans les abattoirs, ainsi que l'augmentation des coûts de traitement des sous-produits pour répondre à des normes sanitaires plus exigeantes fixées au niveau communautaire rendent caduques les dispositions actuelles de la loi.

Le projet de loi relatif à la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs distingue :

- l'élimination des cadavres et des saisies sanitaires d'abattoirs qui est une mission de service public, du fait de son importance pour la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement ;

- l'élimination des sous-produits animaux provenant d'abattoirs ou d'établissements de transformation qui fera l'objet de contrats privés entre ces établissements et des usines de traitement agréés.

Des dispositions fiscales spécifiques fixeront les modalités de financement de ce service public.

Ce projet de loi, actuellement examiné par l'Assemblée nationale, devrait, après son adoption au Sénat, permettre la mise en place d'une nouvelle réglementation dès le début de l'année prochaine.

### III. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE EN CONSTANTE MUTATION

#### A. LA POURSUITE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

##### 1. Un bilan globalement positif (1992-1995)...

Devant l'inefficacité des mesures prises dès la fin des années quatre-vingt pour limiter la croissance des dépenses du FEOGA garantie et afin de faciliter un accord au GATT, la commission a été conduite à proposer une réforme de la politique agricole commune. Celle-ci a été annoncée le 21 mai 1992, pour une application à partir de l'année 1993. L'objectif principal de cette réforme était de limiter fortement l'offre de produits agricoles. Pour cela, une rupture a été décidée avec les instruments de soutien de la PAC, définis en 1962 dans un contexte déficitaire. Elle consiste notamment en une forte réduction du soutien par les prix, au profit d'un soutien sous forme d'aides directes aux agriculteurs. Les produits principalement concernés sont les céréales, les oléagineux et les protéagineux, ainsi que la viande bovine.

##### a) *Une maîtrise relative de la production*

Si de 1992 à 1994, la production bovine française a considérablement baissé portée par une conjoncture favorable, la réforme de la PAC dans le secteur bovin ne s'est réellement confrontée à ses objectifs qu'en 1995, suscitant un certain nombre d'interrogations. L'ensemble des animaux, vaches et bovins mâles, s'est stabilisé en 1995, la croissance des vaches compensant la baisse des bovins mâles.

Finalement, la réforme de la PAC de 1992 a conforté le développement du troupeau allaitant comme prévu, rééquilibrant ainsi la production de viande bovine. Les nouveaux animaux élevés (un veau sur deux est maintenant de « type viande ») appartiennent aux races spécialisées des régions concernées : race charolaise dans l'est du Massif central et en Pays de la Loire, race limousine à l'Ouest du Massif Central, mais aussi races rustiques dans les régions les plus difficiles (Aubrac, Gascogne, etc.). Les productions issues de ces animaux, bientôt majoritaires, ne peuvent qu'améliorer la qualité de la production (carcasses plus lourdes, mieux conformées, mieux équilibrées en viande et gras...).

**Tant au niveau français qu'au niveau européen, la mise en place de la nouvelle PAC se traduit par une réelle maîtrise de la production céréalière.** Considérant la récolte 1992 comme référence, les volumes de céréales produits ont baissé de 2 à 4% entre 1993 et 1995. En fait, les surfaces cultivées n'ont pas baissé de 15 % en 1993 en raison du régime « petit producteur ». Ce régime est très étendu dans les pays à petites structures de production comme l'Italie et l'Allemagne occidentale. Par ailleurs, les rendements ont pu augmenter sur la période. Si certains Etats membres ont accru leur récolte céréalière, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, d'autres ont vu les tonnages produits réduits de plus de 10%, tels la France ou l'Irlande. La production céréalière européenne est ainsi passée de 169 millions de tonnes en 1992 à 164 millions de tonnes en 1995.

De même la production de colza (de 7,4 à 6 millions) et de tournesol (de 4 à 3,3) ont chuté.

En outre, la production de maïs grain s'est maintenue (de 30 à 28 millions), à l'instar de celle de blé tendre (77 millions en 1995).

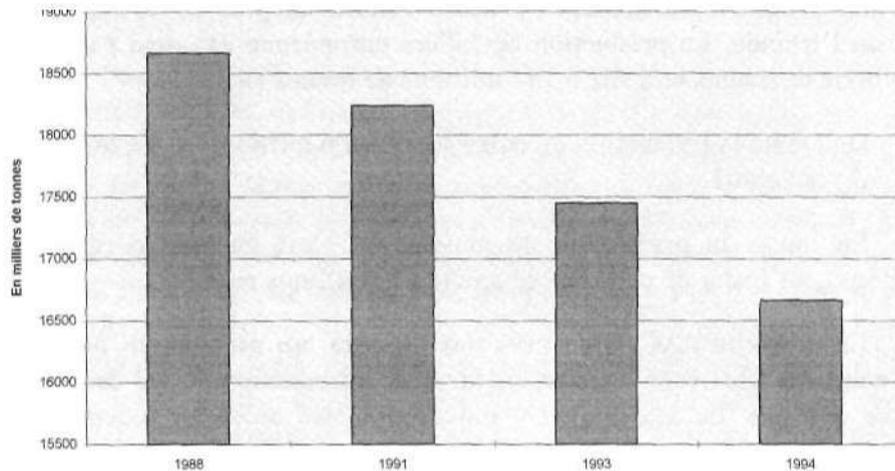
**La nouvelle PAC, a permis, par ailleurs, un assolement nouveau et une conduite plus économe des cultures.** L'introduction du gel des terres, la baisse des prix de marché et la modulation des aides en fonction des cultures ont modifié profondément l'assolement et conduit les agriculteurs à limiter le coût des intrants. Les surfaces gelées ont permis une baisse significative de la production en France, plus limitée au niveau européen en raison d'une plus grande proportion de petites exploitations dispensées de gel. Les consommations d'intrants baissent fortement la première année de la réforme, pour ensuite s'ajuster aux nouvelles conditions d'application : évolution du taux de jachère, gel industriel. Ces économies ne semblent pas avoir d'effet sur les rendements. D'autre part, les agriculteurs privilégient les cultures les plus productives et gèlent les terres les plus pauvres.

*b) Une reconquête indéniable du marché de l'alimentation animale mais qui demeure fragile*

Deux campagnes après l'application de la réforme de la PAC, la reconquête du marché intérieur de l'Union par les céréales est indéniable. Les consommations d'oléagineux et de produits de substitution pour l'alimentation animale reculent et celles des céréales augmentent de 8,5 millions de tonnes. Cette reconquête n'en demeure pas moins fragile, car pour l'avenir, elle reste tributaire de l'évolution des cours des différentes matières premières.

Ainsi, pour la campagne 1994, le taux d'incorporation des céréales a franchi de nouveau la barre des 40 %, perdue depuis dix années. Cette reconquête éclair du marché contribue de façon notable à l'augmentation des quantités de céréales utilisées par les fabricants depuis la réforme (+ 2,3 millions de tonnes) et à une baisse quoique limitée des importations de corn gluten feed et de manioc.

Évolution des importations de Produits de substitution des céréales par l'Union Européenne (Manioc, Corn Gluten Feed et Tourteaux de maïs)



Source Eurostat

### c) L'amélioration du revenu des agriculteurs

En 1992, les premières simulations des effets de la réforme de la PAC concluaient à un effet légèrement positif sur le revenu moyen au niveau national. **A la fin de la troisième année d'application de la réforme, on peut évaluer à 7 % l'effet net positif de l'ensemble des mesures entre 1991 et 1995.**

#### • Pour les éleveurs bovins

**Pour l'élevage bovin**, la baisse des prix de marché ne s'est produite qu'en 1995. Le revenu a ainsi évolué très positivement grâce à la revalorisation des aides animales, mais aussi à l'apport non négligeable des aides céréalières.

Le nouveau dispositif d'aides directes de la réforme a fortement contribué à l'amélioration des revenus des éleveurs de bovins, qu'il s'agisse de l'augmentation du montant des aides existantes ou de nouvelles primes

accordées aux élevages extensifs. De surcroît, les primes céréalières perçues par les élevages bovins « intraconsommateurs » constituent un supplément d'aides important pour des productions déjà soutenues par ailleurs (le lait par les quotas, la viande bovine par les primes à l'élevage). Cet impact positif a été d'autant plus sensible que les prix de marché de la viande bovine se sont maintenus, voire améliorés, au cours des premières années d'application de la réforme malgré la baisse des prix d'intervention.

Ainsi la réforme a profité aux élevages laitiers.

• **Pour les exploitations de grandes cultures**

En grandes cultures, grâce à la bonne tenue du marché céréalier, les réalisations ont été plus favorables que les prévisions. Les pertes de recettes ont été un peu plus que compensées par le versement des aides.

L'impact a priori neutre de la réforme de la PAC sur le revenu des producteurs de grandes cultures les a incités à réagir, d'une part en augmentant les surfaces et, d'autre part, en réduisant les charges. Les résultats s'améliorent sensiblement au fur et à mesure que la situation financière des exploitations devient plus saine. En outre, les prix de marché ont été supérieurs à ceux escomptés par les promoteurs de la réforme. L'amélioration des résultats est cependant d'une ampleur inégale selon les situations. L'agrandissement des surfaces est loin d'être uniforme. Les exploitations ayant de faibles rendements sont avantagées par le système des aides mises en place par la réforme, mais ce sont les exploitations de taille moyenne (60 à 150 hectares) qui ont les plus fortes progressions de revenus.

*d) L'incidence de la réforme sur le coût et la structure des budgets communautaire et national*

• **Au niveau communautaire**

La forte hausse des concours publics communautaires à l'agriculture française, essentiellement liée à l'importance du cheptel détenu et des surfaces cultivées par les agriculteurs français, ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de même ampleur des dépenses communautaires. L'analyse de ces dernières, appréhendées par l'intermédiaire des dépenses inscrites au budget de la section garantie du FEOGA, révèle en effet qu'entre 1991 (dernière année avant réforme) et 1994 (premier exercice pour lequel est comptabilisé l'ensemble des aides directes versées aux producteurs), l'ensemble des dépenses financées par le FEOGA-Garantie n'augmente (en valeurs courantes) que de 951 millions d'écu, soit 3 % en trois ans.

**On a assisté à une recomposition des dépenses au sein d'un budget globalement stable.**

**Les principales augmentations concernent :**

- les aides directes aux céréales (2,650 millions) conséquence de la revalorisation de 40 % des indemnités destinées à neutraliser les pertes de recettes attendues suite à la baisse des prix d'intervention de produits ;

- l'indemnisation du gel des terres (700 millions), en raison, essentiellement, du passage de 45 à 57 écu du taux unitaire de compensation ;

- les aides directes bovines (700 millions), en raison, essentiellement, du passage de 45 à 57 écu du taux unitaire de compensation ;

- les aides directes bovines (540 millions), sous l'effet -comme précédemment- d'une revalorisation des aides aux bovins mâles et aux vaches allaitantes pour amortir les effets négatifs de la baisse des prix institutionnels, et les fruits et légumes (300 millions), en prévision d'une année moins favorable que celle qui vient de s'écouler.

**Inversement, les dépenses régressent pour :**

- les aides marché céréales (550 millions) du fait d'une diminution des quantités exportées sur pays tiers et d'une baisse des restitutions unitaires ;

- les primes aux producteurs d'oléagineux (440 millions), suite à des variations favorables sur les surfaces cultivées et les prix de marché ;

- l'huile d'olive (940 millions), en raison uniquement des changements intervenus dans la gestion et la comptabilisation des aides à ce secteur ;

- le sucre (218 millions), le lait et le porc, sur la base de prévisions plus « optimistes » sur l'évolution de ces secteurs.

**Pour l'exercice 1996, les prévisions de dépenses ont été arrêtées à hauteur de la ligne directrice, soit 41,3 milliards d'Ecu. Une partie importante des nouveaux besoins de crédits est liée au décalage d'un an dans le versement des aides à la production d'huile d'olive (environ 800 millions d'écu), au versement -pour la première année- des indemnités compensatrices aux agriculteurs des trois nouveaux Etats membres (1.250 millions) et au changement de la parité Dollar/Ecu retenue pour l'élaboration du budget (approximativement 600 millions). Si l'évolution favorable des marchés agricoles qui a permis de réaliser en 1994 et en 1995 des économies notables**

par rapport aux prévisions ne se reproduisait pas, et que les anticipations se révélaient conformes à la réalité, il en résulterait une croissance des dépenses agricoles de plus de 6 milliards d'écu entre 1995 et 1996. Schématiquement, cette hausse résulte d'une augmentation des aides directes en faveur des céréales et de la viande bovine de, respectivement, 2,8 et 1 milliard d'écu, d'une hausse de 900 millions des soutiens aux producteurs d'huile d'olive, et d'un accroissement de 800 millions des crédits en faveur de l'environnement.

Sous réserve de bouleversement dans l'exécution des dépenses au cours de l'exercice 1996, on constate que les crédits utilisés seraient en augmentation de 8,8 milliards d'écu par rapport à ceux consommés cinq ans auparavant, ce qui correspond à une croissance de 27 % en écu courants. Ces chiffres intègrent, rappelons-le, **l'élargissement de l'Union européenne** à trois nouveaux Etats membres et correspondent à des hypothèses sur la situation des marchés agricoles et financiers plutôt pessimistes.

• **Au niveau national**

Le bilan budgétaire qui peut en être tiré montre que la France est l'un des principaux bénéficiaires de la politique agricole commune.

En dépit de ce contexte favorable, la France a su négocier au Conseil des aménagements à la réforme qui font largement droit aux principales demandes qu'elle a formulées au cours des dernières années :

- l'aide à la jachère a été revalorisée de façon très significative (+ 27 %) en avril 1993 ;
- le taux de jachère a été progressivement réduit : 15 % pour le gel rationnel et 20 % pour le non-rotationnel en 93/94 ; 12 % pour le gel rotationnel et 17 % pour le non-rotationnel en 94/95 ; 10 % pour gel libre en 95/96 et enfin 5 % pour le gel libre en 96/97.

De plus au cours des quatre derniers exercices les versements à la France passent de 6,4 milliards d'écu en 1991 à plus de 8 milliards en 1993 et 1994. En trois ans les « retours » se sont donc accrus de 1,6 milliard, soit une hausse de 25 %. Cette progression, plus rapide que la moyenne, entraîne une sensible amélioration de la part revenant à la France : 19,7 % des versements communautaires en 1991, 24 % en 1994.

## **2. ...dont le suivi nécessite une attention particulière**

**Le Gouvernement français s'est montré particulièrement vigilant afin, notamment au niveau sectoriel, de pérenniser les succès engrangés par la réforme de la PAC.**

Pour mémoire, on notera que :

- en juillet 1994, la France s'est vue reconnaître le droit à la prime pour le blé dur cultivé hors zone traditionnelle dans la limite de 50.000 hectares ; par ailleurs, en décembre 1992, la France a vu le nombre de ses droits à prime en zones traditionnelles augmenter pour couvrir le Midi-Pyrénées, la Drôme et l'Ardèche ;

- la réforme de l'OCM sucre conduite sous présidence française a permis de conserver le régime des quotas qui donne toute satisfaction aux planteurs et aux fabricants de sucre ;

- le niveau des quotas laitiers a été maintenu ;

- la proposition de la commission visant à supprimer le versement de la seconde prime au bovin mâle pour les animaux non castrés et à réduire de façon drastique le nombre des droits à prime a été rejetée ;

- le problème des droits à prime à la vache allaitante pour les éleveurs de troupeaux mixtes a été réglé en décembre 1992 ;

- enfin, la réforme de l'OCM banane a permis de sauvegarder les intérêts des producteurs communautaires et des pays ACP qui ont noué des liens anciens et étroits avec la Communauté.

**Dans ce contexte, les résultats du paquet-prix 1996-1997 apparaissent comme particulièrement satisfaisants puisque les principaux objectifs de négociation ont été atteints :**

- le taux de jachère a été réduit de moitié et le gel extraordinaire ne s'appliquera pas pour la prochaine campagne ;

- en matière de viande bovine, le Conseil a décidé des mesures d'urgence pour venir en aide aux éleveurs très durement frappés par la crise de la vache folle. C'est ainsi que les primes animales ont été revalorisées d'environ 20 % pour faire face aux chutes des cours enregistrées par les éleveurs ;

- en matière viticole, le Conseil a modifié de façon substantielle les propositions de la Commission puisqu'il a autorisé des contingents de

plantations nouvelles pour répondre aux besoins des vignobles de qualité et qu'il permet désormais de circonscrire les programmes d'arrachage aux régions qui en ont encore besoin.

### **3. Un exemple : la réforme de l'OCM fruits et légumes**

Cette réforme a été adoptée en juillet 1996. La France a réussi à faire prévaloir très largement ses priorités.

**Ainsi, des améliorations significatives par rapport au texte initial et des garanties sérieuses ont été apportées, notamment sur la majeure partie des points qui figuraient dans la résolution du Sénat n° 325 du 24 avril 1996 :**

**Sur le plan budgétaire**, les crédits consacrés jusque là au secteur sont maintenus. En aucune façon, il n'est prévu de diminuer les dépenses allouées au secteur des fruits et légumes.

La Commission prévoyait des prix de retrait communautaires très fortement diminués pour certains produits. Ces réductions ont été atténuées.

Les modalités prévues pour le mécanisme du retrait ont été considérablement assouplies tant en ce qui concerne les limitations en volume que les réductions de prix ou les compléments apportés par le fonds opérationnel.

La baisse des indemnités communautaires a été ainsi limitée à 40 % en 6 ans. Pour les pommes (pour lesquelles la commission proposait une réduction de 66 %) et les poires, cette diminution a été ramenée à 30 % et pour les clémentines à 1,5 %.

De même la limitation en volume ne sera portée à 10 % (8,5 % pour les pommes et les poires) qu'à partir de 6 ans et ne s'appliquera pas chaque année sur une période triennale.

Enfin, la part du fonds opérationnel qui peut être consacrée au retrait a été augmentée de 10 à 30% en fin de période transitoire, comme la résolution du Sénat en faisait la demande.

**Le retrait reste ainsi un réel instrument de gestion du marché** garantissant aux organisations de producteurs la marge de manoeuvre nécessaire pour une gestion efficace.

**Dans la réforme de L'OCM**, une nouvelle aide est introduite pour la constitution de fonds opérationnels. Celle-ci est définie en fonction des cotisations des producteurs : le FEOGA donne les aides, dans la limite d'un plafond, à hauteur de la participation des producteurs qui est définie en monnaie nationale. Cela permettra donc de limiter les éventuels préjudices portés aux Etats qui ne pratiquent pas de dévaluations monétaires.

L'article concernant la connaissance du marché a été encore renforcé, à la demande de la France. Un système contraignant de communication des données statistiques est ainsi prévu.

**Le renforcement et l'harmonisation des contrôles** font l'objet d'un titre à part entière. De plus, la possibilité d'harmoniser les sanctions au niveau communautaire a été introduite dans le texte ce qui contribuera à un renforcement et une meilleure cohérence des dispositifs nationaux de contrôles et de sanctions.

**En matière de normalisation**, la compétence de la commission a finalement été affirmée. L'Union européenne ne renonce pas à son pouvoir d'initiative. Les normes CEE/ONU ne serviront qu'à titre indicatif pour définir des normes communautaires, en comité de gestion.

Le principe de responsabilité du respect des normes de commercialisation par le détenteur de la marchandise est consacré par la réglementation européenne.

La France a également obtenu que soient enfin adoptés des règlements pour la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde spéciale volume d'une part, et de certificats à l'importation pour certains produits sensibles (tomates, concombres, pommes, poires, agrumes) d'autre part.

Ainsi, les volumes à l'importation de certains produits en provenance de pays tiers seront suivis, et si un volume de déclenchement est atteint, la clause de sauvegarde spéciale sera déclenchée, entraînant l'application d'un droit additionnel sur les importations de ces produits (volumes et calendriers définis dans des règlements d'application).

**Au delà de l'adoption de cette réforme**, la France doit rester très vigilante vis-à-vis de la négociation d'accords de libre-échange, d'autant plus que les pays concernés par ces accords ont souvent un important potentiel de production de fruits et légumes. Une multiplication désordonnée de nouvelles concessions pour ces produits déstabiliserait la production.

#### 4. Des incertitudes qui demeurent

##### *a) L'attente de la réforme de l'OCM vitivinicole*

C'est, en effet, en juillet 1993 que la Commission a présenté au Conseil un document de réflexion sur « l'évolution et l'avenir de la politique vitivinicole » qui devait servir de base à la proposition de règlement portant réforme de l'OCM, soumise au Conseil en juin 1994 et que le Gouvernement n'a transmis au Parlement qu'en avril 1995.

Cette réforme n'a pas pu aboutir sous présidence française. Deux raisons peuvent l'expliquer: une conjoncture favorable (les campagnes 1994-1995 et 1995-1996 ont été équilibrées) et surtout l'encombrement de l'ordre du jour du Conseil par des dossiers « horizontaux » particulièrement « lourds » (les désordres monétaires, le transport des animaux, le paquet-prix).

La France reste cependant résolue à ce que cette réforme aboutisse.

Le ministère estime, en effet, que « le pire serait de laisser le dossier s'enterrer et de prendre le risque de voir un nouveau projet émerger dans des conditions d'urgence, face à une récolte communautaire importante et à l'obligation de recourir à une distillation de gros volumes de vin. Il serait alors bien plus difficile d'éviter une approche simplificatrice qui conduirait à imposer à tous les vignobles, quelle que soit leur situation, des efforts de réduction importants ».

C'est pourquoi en juin 1995, afin de dessiner le cadre dans lequel la réforme doit s'inscrire et dans le fil de la résolution adoptée le 29 juin 1995, par le Sénat, sur le rapport de votre commission, le ministre de l'agriculture avait présenté lors du Conseil des ministres à Bruxelles, les grandes orientations qui devraient présider à la réforme de l'OCM :

- la responsabilisation des pays producteurs vis-à-vis de leurs excédents (c'est-à-dire la non mutualisation des excédents) ;

- l'adaptation régionale des mesures structurelles afin d'offrir à chaque vignoble, selon ses spécificités, les outils nécessaires à l'ajustement de sa production au marché ;

- le renforcement des moyens communautaires de contrôle pour parvenir à une application homogène de la réglementation dans tous les Etats membres.

Parallèlement, sans pour autant renoncer à une réforme complète, le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a insisté sur la nécessité de remettre en place très rapidement, au plan communautaire, une politique structurelle cohérente -notamment d'aide au réencépagement- abandonnée depuis deux ans dans l'attente de la réforme de l'OCM.

Pour autant la réflexion a progressé. Les dernières discussions sous présidence italienne, ont montré que le projet de la commission, axé sur la

diminution du potentiel de production communautaire pour éliminer des excédents structurels importants, devait être reconsidéré à la lumière de l'évolution du marché viti-vinicole. Il était nécessaire de tenir compte des besoins spécifiques des différentes aires de production dans la Communauté afin de sauvegarder et promouvoir la qualité et la compétitivité de la production communautaire face à une concurrence de plus en plus vive des pays tiers producteurs et une demande de plus en plus exigeante des consommateurs.

Les réflexions ont abouti à modifier positivement, dans le cadre du paquet-prix 1996/97, les règles communautaires relatives aux plantations et à l'arrachage de vignes dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une meilleure prise en compte des contraintes et des exigences économiques des différents bassins de production.

Le déroulement de la campagne 1996/97 sera déterminant pour la reprise des négociations, car la nécessité d'une réforme de l'actuelle OCM demeure, ne serait-ce que pour remettre en place au plan communautaire une politique structurelle cohérente -notamment d'aide au réencépagement-abandonnée depuis trois ans.

*b) Des contradictions à résoudre*

**• Une vocation exportatrice contrariée**

L'Europe n'exporte pas son quota de céréales subventionnées, autorisé par les accords de l'Uruguay Round. À la longue, ne risque-t-on pas de perdre notre place sur les marchés mondiaux ?

**Cette attitude de la commission qui vise à freiner la délivrance de certificats à l'exportation notamment en matière de céréale est difficilement compréhensible.**

**• Les tourteaux de soja « à l'assaut de l'Union Européenne »**

Depuis la réforme de la PAC, la croissance de la consommation animale dans l'Union européenne a profité en presque totalité aux céréales au détriment des matières riches en protéines. L'utilisation de graines et de tourteaux de soja en alimentation animale est restée pratiquement inchangée de juillet 1991 à juin 1995. Celle des autres tourteaux a baissé de 6 %. L'effet de la réforme de la PAC n'a pas été le même sur les céréales et sur les oléagineux car le contexte était très différent. En effet, pour les oléagineux, les prix pour les utilisateurs sont équivalents aux cours mondiaux avant

comme après la réforme. Pour les céréales, la réforme a par contre sensiblement fait baisser les prix inférieurs.

Le nouveau système régissant le marché des oléagineux a été mis en place en juillet 1992 pour répondre aux conclusions du panel soja par les États Unis dans le cadre des accords du GATT. En effet, au cours des années 1990, la production d'oléagineux avait fortement augmenté dans de nombreux pays remettant en cause la suprématie des États-Unis sur ce marché. Les exportations américaines de soja se trouvèrent de ce fait concurrencées par la production européenne de tournesol et de colza et par les exportations de soja du Brésil et de l'Argentine. Les accords du GATT ont limité la surface plantée en oléagineux pour l'ensemble de l'Union européenne (5,128 millions d'hectares pour l'Union à douze), limitation qui a été intégrée dans la réforme de la PAC. Cette surface maximale est amputée d'une surface gelée calculée à partir du taux de gel applicable à l'ensemble des COP, ce qui équivaut à un gel spécifique aux oléagineux. Les accords du GATT sont particulièrement restrictifs puisqu'ils prévoient que ce taux de gel oléagineux ne peut être inférieur à 10 %. Enfin, les oléagineux cultivés dans le cadre de la jachère non alimentaire sont également plafonnés au niveau d'un million de tonnes équivalent-tourteaux.

La mise en place du nouveau régime oléagineux s'est traduite par une sensible réduction de la production européenne de graines oléagineuses destinées aux usages alimentaires. De 13 millions de tonnes en 1991, la production de graines alimentaires tombe en 1994 à 10,4 millions de tonnes. **Il en résulte une montée en puissance des importations** : celles de colza sont multipliées par 8 entre 1992 et 1994 et celles de tournesol ont presque triplé. Malgré la stagnation de l'utilisation des tourteaux en alimentation animale, les importations de soja progressent vivement.

#### • Le problème des éleveurs bovins

**La situation du marché de la viande n'en est pas moins inquiétante.**

Deux années favorables ont masqué, jusqu'à la brutale détérioration de ces derniers mois, le déséquilibre structurel du marché de la viande bovine. Ce marché est, à plusieurs titres, particulièrement fragile : les mécanismes de la PAC réformée sont peu protecteurs (en matière, notamment, de mise à l'intervention) ; la consommation est structurellement en déclin alors que la production devrait s'accroître ; ces produits sont concurrencés par ceux de l'élevage porcin et avicole, directement bénéficiaires de la baisse du prix de

céréales et d'autre part, particulièrement affectés par la limitation des exportations décidées GATT, encore amplifiée par la gestion des restitutions par la commission.

A bien des égards, l'évolution du marché de la viande bovine sera conditionnée par celle des autres marchés : repli éventuel sur le marché intérieur de viandes blanches compte tenu des contraintes à l'exportation, diminution à venir des quotas laitiers (on estime à 3 % de la réduction théorique des quotas à l'horizon 2000, ce qui se traduirait par une mise sur le marché de 240.000 tonnes de viande bovine...).

**Le crise de l'ESB a mis en évidence les difficultés du marché de la viande bovine au niveau européen.**

*c) La préparation de l'échéance de 1999*

**Même si la PAC a rempli une grande partie de ses objectifs, les trois années à venir vont sans doute signifier de nouvelles mutations.**

**En effet, 1999 marque plusieurs échéances importantes pour l'Union européenne** : la monnaie unique, l'ouverture d'un nouveau cycle des négociations du GATT et les discussions sur la baisse des tarifs et des exportations subventionnées. À cette période, se poursuivront aussi les négociations sur la mise en place des zones de libre-échange, l'agriculture étant complètement intégrée dans ce débat.

Selon les observateurs, une demande mondiale en croissance devrait faciliter les négociations mais aussi conduire les opérateurs européens à rechercher une compétitivité accrue. Au sein de l'Union européenne, l'entrée progressive des pays d'Europe de l'Est (PAECO) marquera une étape décisive. Les discussions pourraient commencer en 1998. L'enjeu est en effet de taille : les 10 pays d'Europe de l'Est représentent 9,5 millions d'agriculteurs contre 8,5 pour l'Union européenne. En outre, ils regroupent 61 millions d'hectares, avec des prix inférieurs en céréales et dans les secteur animal. Compte tenu de leurs faibles rendements, la production des PAECO vaut environ 15 milliards d'écus, contre 208 milliards pour l'Union européenne. Comment va-t-on combler le fossé de productivité ? Et comment va-t-on intégrer l'apport des PAECO aux volumes européens, en particulier à l'exportation ?

Pour plus de détails, on pourra utilement se reporter à l'excellent rapport de notre collègue Denis Badré<sup>1</sup> qui apporte des éléments de réponse à ce problème de l'entrée future des PAECO dans la PAC.

## B. LES ASPECTS INTERNATIONAUX

### 1, Le suivi de la mise en oeuvre de l'OMC

#### a) *Des contentieux qui perdurent*

Censés devoir pacifier les relations commerciales internationales, les accords du GATT n'ont cependant pas mis un terme à l'éclosion, ou à la poursuite de contentieux, opposant la communauté à des États tiers, au premier rang desquels les États-Unis.

Deux exemples illustrent ces tensions :

• **Il s'agit en premier lieu du contentieux portant sur l'interdiction communautaire d'utiliser des hormones dans l'élevage.** Le 5 juillet dernier le représentant de la commission européenne à l'OMC a officiellement réclamé la constitution d'une commission d'arbitrage (Panel).

Cependant les États-Unis ont en août annoncé la suppression des mesures de rétorsion qui frappent les produits agricoles européens importés aux États-Unis.

Ces mesures avaient été instaurées en 1988 en réponse à l'interdiction européenne d'importer la viande bovine américaine aux hormones. Les taxes punitives pouvaient aller jusqu'à 100% du prix des dernières denrées alimentaires européennes pour un préjudice annuel avoisinant les 90 millions de dollars. Elles frappaient notamment le boeuf désossé, les tomates en boîte, le café instantané, des jus de fruits et la nourriture pour animaux.

Malgré ces hésitations, ce contentieux pourrait perdurer sur le principe même d'utiliser des hormones dans l'élevage, et ce en raison de la crise de l'ESB.

*Rapport d'information n°228 (1995-1996) présenté par M. Denis Badré au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur les conséquences économiques et budgétaires de l'élargissement à l'Est.*

• « **La bataille** » des produits génétiquement modifiés

**Le chiffre d'affaires mondial dégagé au seul stade de la production, par les variétés transgénétiques, devrait atteindre en 1996, 30 milliards de francs.** Par ailleurs, les surfaces de plantes génétiques, pratiquement nulles en Europe, principalement pour des raisons réglementaires, devraient dépasser 5 millions d'hectares en 1997. Les principaux pays producteurs sont les États-Unis, la Chine, l'Argentine, le Canada et l'Australie.

**Si la France se place en première position en Europe pour le nombre d'essais de dissémination de plantes transgénétiques et à la seconde place sur le plan mondial, l'Europe reste loin derrière le leader mondial : en effet, une quinzaine d'autorisations de mise en marché ont été délivrées à ce jour aux États Unis (quatre pour le maïs, deux pour du colza, deux pour du Coton, trois pour des tomates, une pour les pommes de terre, une pour du soja, et une pour des courgettes) alors que dans le même temps l'Europe n'en a délivré que quatre.**

Il appartient à la commission européenne, dernier juge en la matière pour le marché européen, de donner son accord conformément à la directive 90/220. S'appuyant sur les comités scientifiques de l'Union européenne, la commission a jusqu'à présent bloqué toute importation de maïs transgénétique résistant à la pyrale.

À ce problème d'importation, loin de faire l'unanimité au sein de l'Union Européenne, celui de l'étiquetage des produits du génie génétique est en fait posé.

Il semblerait qu'une proposition de compromis soit en préparation, prévoyant l'étiquetage de tous les nouveaux éléments qui présentent, par rapport aux produits traditionnels une modification pouvant être démontrée « analytiquement ».

*b) Une gestion critiquable de la commission*

**Il est souvent reprocher à la commission sa manière, jugée opaque, de gérer les contraintes du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, maintenant remplacé par l'Organisation mondiale du commerce), dans le secteur agricole.**

Le manque de transparence et d'information dans la gestion, par la Commission, des contraintes du GATT, notamment en ce qui concerne les restitutions à l'exportation est mis en exergue. Ainsi, dans le secteur porcin, la forte réduction des restitutions s'était traduite par un recul des livraisons communautaires aux pays de l'Europe centrale et orientale, au profit des concurrents. Pour la viande bovine, on peut constater que le marché de l'Amérique du nord reste fermé et que celui de l'Asie du sud-est demeure inaccessible. De ce fait, l'Union européenne exporte surtout vers des zones au niveau de vie modeste et se trouve exclue des régions en expansion.

## **2. La multiplication des projets d'accords préférentiels et de zones de libre échange**

Que ce soit dans le cadre de révision des mécanismes existants (par exemple, la réforme du système de préférences généralisées en matière agricole), de la conclusion de nouveaux accords de commerce et de coopération (avec, notamment, la République sud africaine) ou de projets d'accord de libre échange (avec les pays d'Amérique latine ou avec les États-Unis), on assiste à une multiplication de projets qui concernent, directement ou non, l'avenir de l'agriculture communautaire.

La Commission a ainsi adopté tout un ensemble de propositions visant à développer les relations de l'Union avec les pays tiers (le Mexique, l'Afrique du Sud) ou des entités régionales -comme le MERCOSUR-Argentin, Brésil, Uruguay, Paraguay-, ou les pays du Bassin méditerranéen).

L'excellent rapport de notre collègue Jean Huchon a montré les dangers de la multiplication de tels accords.

Dans tous les cas, **ces accords font peser une menace sur l'avenir de la politique agricole de la Communauté** : les « produits sensibles », que sont notamment les produits agricoles, ne pourraient durablement déroger au principe de l'élimination des droits de douane. Les accords d'Uruguay ont, en effet, précisé que les « délais raisonnables » pendant lesquels certains produits pouvaient être exclus du libre échange ne peuvent excéder dix ans. De son côté, l'OMC interdit qu'un « secteur majeur » du commerce puisse être exclu de la négociation.

Il apparaît, en conséquence, qu'une vigilance extrême de la part du Gouvernement français s'impose à l'égard de tels projets, envisagés sans vision d'ensemble évidente, sans même attendre que les accords du GATT produisent les effets attendus.

### **C. LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE AMERICAINE ET SES CONSÉQUENCES**

La législation agricole américaine est née après la grande crise des années 1929-30 avec l'adoption de « l'Agricultural Adjustment Act » de 1933. Cette loi a créé la Commodity Credit Corporation (CCC) et les programmes de soutien des prix qui étaient, jusqu'à l'adoption du Pair Act, les éléments-clé de la politique agricole américaine.

Les programmes de soutien des prix ont pour but d'empêcher les prix payés aux producteurs de tomber en-deçà de niveaux spécifiques minimum (loan rates). Pour les principaux produits agricoles, ils se manifestent concrètement par des prêts garantis sur la base du « loan rate » pour les récoltes stockées par les agriculteurs. En fin de prêt, l'agriculteur peut soit le rembourser, soit laisser sa récolte en gage à la CCC. L'agriculteur peut de plus bénéficier pour certaines cultures d'aides directes lui assurant le prix de soutien (ou Target Price), dont le niveau est supérieur au « loan rate ».

Cet « Agricultural Adjustment Act » de 1933 a été amendé en 1938 et 1949. **La loi de 1949 est toujours en vigueur actuellement.**

En 1965, le Congrès a promulgué la première loi couvrant plusieurs années. Elle s'étendait sur quatre ans et concernait le blé, les céréales secondaires (maïs, sorgho, avoine, seigle, orge) et le coton.

Les « Farm Acts » de 1985 et 1990 ont continué à compléter les programmes de soutien des prix pour de nombreux produits agricoles, en particulier avec l'introduction de programmes de promotion et de développement des exportations pour les produits agricoles américains.

**Cependant toutes les modifications apportées jusqu'en 1995 n'ont jamais remis en cause certains principes de base apparus depuis les années 30 comme :**

- le soutien des revenus par la garantie du paiement d'un prix minimum, en contrepartie d'une maîtrise de la production ;**
- le soutien des prix du marché par l'intervention publique ;**

**- l'absence d'encadrement strict des dépenses d'un point de vue budgétaire.**

**Par rapport aux précédentes lois, la loi agricole de 1996 s'inscrit dans un cadre un peu particulier puisqu'elle s'insérait à l'origine dans un projet de loi de programmation budgétaire sur sept ans visant à équilibrer les comptes de l'Etat fédéral en 2002.**

Après un premier veto présidentiel en décembre 1995, un texte, adopté par la Commission Mixte Sénat-Chambre des Représentants, a été validé par le Congrès le 28 mars, puis signé le Président le 4 avril 1996. Celui-ci avait fait savoir auparavant qu'il ne s'y opposerait pas, les programmes sociaux d'aide alimentaire et ceux concernant la protection de l'environnement ayant été partiellement réintégrés dans la nouvelle version.

Le décret d'application a été publié en août 1996.

Le Pair Act maintient -sauf pour le volet laitier- l'Agricultural Act de 1949, élément déterminant puisqu'il permettra de remettre éventuellement en vigueur des programmes fédéraux en 2002 sans avoir à reconstituer une base légale.

Il obligera les parlementaires à se pencher en l'an 2000 sur l'avenir des programmes agricoles, certaines dispositions de la loi Cadre de 1949 étant tout à fait inapplicables actuellement. Or, si aucune alternative n'était proposée, c'est cette loi qui devrait légalement être appliquée en 2002.

### **I. Les objectifs du Pair Act 1996-2002**

La loi de 1996, qualifiée de «Pair Act» (Federal agricultural and improvement act), va dans le sens d'une moins grande implication de l'État dans le secteur agricole et d'une plus grande place laissée au marché, du moins dans le cadre national.

**Les principaux objectifs qui sous-tendent cette loi sont les suivants :**

⇒ **L'objectif d'équilibre du budget fédéral à l'horizon 2002** a été déterminant dans la conception de la loi cadre 1996-2002. La nouvelle législation a été programmée sur sept ans au lieu des cinq années pour les lois cadre précédentes afin de s'intégrer dans le schéma global de réduction des déficits du budget fédéral proposé par les majorités républicaines des Assemblées. Elle devait répondre à l'origine à un objectif de réduction des dépenses de 20 % par rapport aux estimations faites alors du coût de la prorogation du Farm Bill précédent.

En terme **budgétaire**, l'avantage pour l'État réside dans la totale prévisibilité de l'enveloppe budgétaire, le niveau des primes étant découplé de celui des prix.

**=> L'ambition exportatrice**

La philosophie du Pair Act est résolument tournée vers les marchés extérieurs, desquels le secteur agricole américain est de plus en plus dépendant.

**=> La dérégulation des soutiens par le découplage des aides et de la production** offre -du moins pour le secteur des grandes cultures- une plus grande liberté aux producteurs pour choisir leurs cultures et autorise des reports d'une production à une autre.

**=> L'appui au développement des exportations** est assuré par l'optimisation des programmes à l'exportation et leur encadrement, le développement probable de la production.

## **2. Le contenu du « Fair Act »**

### *a) Les soutiens aux produits agricoles*

**① Grandes cultures : un régime radicalement nouveau (blé, maïs, sorgho, orge, riz, coton)**

Le Pair Act découple le système d'aide au revenu agricole des quantités produites et des prix du marché, en transformant les paiements compensatoires (« Deficiency payments ») en aides forfaitaires (avec la fixation d'enveloppes budgétaires annuelles plafonnées).

Les aides sont fixées par exploitation d'après des références historiques de surfaces, de rendements et de types de production, et sont dégressives sur les sept années du programme.

Une liberté quasi-totale est rendue à l'agriculteur dans le choix de ses assolements parmi les spéculations. Néanmoins au titre de la protection des zones humides, un lien est établi entre la participation aux programmes de

transition et l'obligation de respecter les conditions des programmes agri-environnementaux.

Ce régime interne est assuré par deux instruments : les aides directes et le système des prêts de campagne hérité du précédent cadre législatif.

**=> L'enveloppe globale du programme d'aides directes, au regard des dépenses constatées de 1986 à 1995, se répartit pour les sept années du Fair Act.**

Sont éligibles, pour les sept années, les terres qui ont été incluses au moins une fois durant le Farm Bill 1990-1995 dans un programme annuel, ou qui sont incluses actuellement dans la CRP (« Conservation Reserv Program », programme de jachère environnementale à dix ans), et sont autorisées à en sortir, ou pour lesquelles le producteur peut prouver qu'elles ont été cultivées précédemment.

Pour bénéficier des aides au cours des sept années à venir, les agriculteurs devaient signer un « **contrat de transition** » au plus tard le 1er août 1996. La signature de ce contrat ouvre pour les années à venir le paiement des aides forfaitaires, quel que soit l'usage fait des terres agricoles ayant fait l'objet des déclarations de base.

**Ce nouveau système vise à :**

- améliorer la compétitivité des producteurs ;
- harmoniser, rationaliser et simplifier les systèmes d'aides à la production en allégeant la gestion administrative des programmes ;
- permettre la suppression durable des programmes de jachère annuelle sans incidence budgétaire.

**=> Le système des prêts de campagne non renouvelables à 9 mois « loan rates »** (qui concerne également les oléoprotéagineux) et leurs remboursements sont amendés de manière moins radicale (dans le sens d'une plus grande rigueur budgétaire). Les exploitants pourront obtenir de l'État un prêt à un taux unitaire stipulé à condition de s'engager à stocker un certain tonnage à titre de nantissement.

Les loan rates sont en principe fixés à 85 % de la moyenne des prix des cinq campagnes précédentes, années extrêmes exclues.

Alors que dans le Farm Bill précédent, des minima étaient fixés afin de protéger les agriculteurs, le Fair Act plafonne les loans au niveau de 1995 (sauf pour les oléagineux).

Par ailleurs, le nouveau Farm Bill « officialise » la généralisation des Marketing loans (prêts bonifiés) à l'ensemble des grandes cultures.

Les producteurs continuent ainsi de bénéficier d'une certaine protection de leur revenu par l'intermédiaire des marketing loans.

### ② Les produits laitiers : un régime substantiellement aménagé

Le programme est réformé en profondeur :

=> La mise à l'intervention est prolongée pour le fromage, le beurre et la poudre de lait écrémé jusqu'en 1999. Cependant, le prix de soutien du lait qui détermine celui de l'intervention sera abaissé progressivement sur les quatre premières années du programme ;

=> À partir de l'an 2000, le programme de soutien des prix est remplacé par un programme de prêts recouvrables jusqu'en 2002 ;

=> Le nombre des « marketing orders » (entités géographiques monopolistiques qui fixent le prix du lait sur une base historique) sera réduit.

### ③ Le sucre : un régime marginalement modifié

Le régime de soutien du sucre avait fait l'objet de nombreuses attaques en 1995 : coût pour le consommateur, pollution des marais des Everglades... Il est finalement préservé dans la nouvelle loi agricole 1996-2002.

### ④ Des filières non directement concernées par le soutiens aux productions

Il s'agit essentiellement des fruits et légumes et des viandes, qui n'étaient pas non plus concernés par le Farm Bill 1990-1995. Le secteur des viandes, compétitif, est très peu protégé. Pour les fruits et légumes, secteur inégalement tourné vers l'exportation, la protection des producteurs nationaux s'effectue essentiellement par des obstacles tarifaires aux frontières et la régulation interne.

*b) Les mesures environnementales*

**Les programmes environnementaux sont réformés et diversifiés.** Les réformes tendent à mieux cibler les programmes environnementaux et abandonne les objectifs de limitation de la production.

=> Malgré une volonté affichée de maintenir le programme décennal de jachère environnementale, le « CRP » (Conservation Reserve Program) à son niveau actuel (9 % de la SAU), l'enveloppe budgétaire sera probablement diminuée et des facilités accordées aux agriculteurs qui désireront quitter le programme avant son terme.

=> Deux nouveaux programmes sont créés :

- l'un, d'un montant total de 300 millions de dollars, pour la restauration de la zone de marais des Everglades (Floride) polluée par les industries sucrières ;

- l'autre (EQIP), de 130 millions de dollars en 1996 et 200 millions par la suite, permettant l'amélioration des techniques de production agricole, et notamment d'élevage, en respect avec l'environnement.

=> Le très controversé programme de protection des zones humides (WRP) est assoupli.

*c) Les soutiens aux exportations*

**Le nouveau Fair Act se veut « offensif » et « efficace » vis à vis des marchés extérieurs dont l'agriculture américaine est de plus en plus tributaire.** L'objectif du ministère de l'agriculture Américain est d'augmenter les exportations agricoles de **cinquante pour cent** entre 1994 et l'an 2000, soit les porter à soixante-cinq milliards de dollars. Pour l'année fiscale 1995, les exportations agricoles s'élèvent à cinquante-trois milliards de dollars, et on prévoit un accord de l'ordre de 54,5 milliards de dollars pour l'année fiscale 1996.

Le système de soutien aux exportations du Farm Bill 1990 n'est qu'amendé, mais les programmes (tant commerciaux que l'aide alimentaire) sont réorientés vers le développement des marchés et mettent l'accent sur l'expansion des produits à forte valeur ajoutée.

• **Les programmes de promotion des exportations (MAP, FMD)**

La stratégie de l'USDA s'articule autour de deux programmes de promotion des produits agricoles et alimentaires :

- le **Market Access programm (MAP)** doté d'une enveloppe annuelle de 90 millions de dollars pour les 7 ans à venir. Il permet le remboursement d'une partie des frais de promotion à l'étranger engagés par des PME, des coopératives ou des groupements de producteurs. Les critères d'attribution de l'aide privilégient les petites entreprises

- le **Foreign Market development Program ou Cooperator Program**, qui existe depuis 40 ans et dont l'enveloppe annuelle est de 30 millions de dollars. Ce programme qui porte essentiellement sur les pays en développement privilégie les associations à but non lucratif et les associations d'exportateurs.

• **L'export Enhancement Program (aides aux exportations)**

Dans l'état actuel des discussions et sans tenir compte des possibilités de report d'une année sur l'autre prises en compte par l'administration américaine, l'enveloppe globale des EEP (Export Enhancement Program) est répartie et plafonnée à :

350 millions de \$ en 1996	550 millions de \$ en 1999
250 millions de \$ en 1997	575 millions de \$ en 2000
500 millions de \$ en 1998	478 millions de \$ en 2001-02

Ce programme, consacré pour l'essentiel aux exportations de blé, servira très peu en 1996 du fait des cours mondiaux élevés.

• **Le DEIP (« Dairy Incentive Program »)**, similaire à l'EEP pour les produits laitiers) est prorogé jusqu'en 2002 au niveau de crédits maximum compatible avec le GATT.

• **Les programmes de garantie de crédit à l'exportation (GSM-102 et 103)** sont prorogés sur une ligne indépendante du budget agricole fixée à 5,5 milliards de dollars/an jusqu'en 2002. La politique exportatrice américaine s'appuiera de plus en plus sur ces programmes.

- **Le fond pour les Démocraties émergentes (Emerging Démocratie Program) devient l'Emerging Markets Program.** Il est doté d'une enveloppe de un milliard de dollars de prêts et crédits garantis sur 1996-2002 et 10 millions de \$/an d'assistance technique.

*d) Les autres mesures*

- **les dispositions de l'aide alimentaire internationales sont maintenues dans le Pair Act ;**

- **le programme d'aide alimentaire interne « Food Stamps » dont bénéficient 26 millions d'américains est reconduit à un niveau similaire jusqu'en 1998 ;**

- le Congrès devra également évaluer et réformer en conséquence dans les deux ans les programmes de recherche agronomique.

**Un « fonds pour le développement de l'Amérique rurale » est créé, d'un montant de 100 millions de \$ en 1997 et 150 millions en 1998. Il financera des aides et prêts pour les agriculteurs à faibles revenus, mais aussi des compléments de pension ou des prêts pour les projets de développement rural.**

Il ne faut pas oublier que ce nouveau texte s'accompagne d'évolutions dans d'autres domaines' (politique fiscale, politique environnementale...) loin d'être neutres pour la compétitivité de l'agriculture américaine.

### **3. Les Réactions des agriculteurs américains**

**Les réactions à la nouvelle loi agricole se sont depuis le début focalisées autour des modalités de soutien aux grandes cultures, celles-ci représentant à la fois la plus grande partie des subventions et le secteur pour lequel les changements sont les plus importants (à l'exception notable du secteur laitier).**

**Ce texte est, en effet, globalement favorable aux agriculteurs et répond à certaines de leurs revendications essentielles : plus grande liberté de décision des emblavements, assouplissement des contraintes environnementales.**

**La meilleure preuve en est donnée par le taux élevé de participation aux contrats « Roberts » : 98,8 % des surfaces éligibles, contre 85 % environ pour le Farm Bill précédent.**

Par ailleurs, le maintien des bases légales des programmes fédéraux permet la pérennité éventuelle des programmes agricoles après 2002.

La question essentielle **demeure la disparition du « filet de sécurité »** que constituait pour la profession les Deficiency Paiements. En effet, en période de cours mondiaux élevés comme actuellement, le nouveau système constitue une rente pour les agriculteurs, qui perçoivent, sans aucune justification effective, des aides forfaitaires.

Si les cours mondiaux diminuent, l'aide ne sera pas réévaluée pour autant. La seule mesure, prévue par le Pair Act, permettant de garantir le revenu aux agriculteurs, consiste en un système de « marketing loans », prêts de campagne remboursés à des niveaux inférieurs à l'avance perçue. Mais cette mesure n'est pas automatique et ne peut être décidée qu'au cas par cas par l'USDA.

Les représentants du Farm Bureau concèdent ainsi qu'ils espèrent obtenir des ajustements de la part du Gouvernement via les marketing loans au cas où les cours s'effondreraient ultérieurement.

**En tout état de cause, cette loi cadre ne sera pas neutre sur l'évolution du paysage rural américain.** Le renforcement de la compétitivité et de l'instabilité des revenus laissera de côté un certain nombre d'exploitations. La tendance observée de diminution du nombre d'exploitations agricoles et d'agrandissement des surfaces déjà observée devrait s'accélérer, l'agriculture étant appelée à devenir un secteur de plus en plus compétitif. La gestion des risques en matière de prix et de production reposera désormais entièrement sur les agriculteurs et leurs conseillers (profession qui fleurit actuellement aux USA), l'État se désengageant de plus en plus de cet aspect.

Rappelons qu'aux USA, la notion d'engagement rural ne revêt pas la même importance que dans le cadre européen, pour des raisons tant historiques que géographiques. De vastes étendues de territoire sont, ont été, ou seront inoccupées sans que cela soit ressenti comme suffisamment anormal pour justifier des programmes de soutien spécifiques.

#### **4. Les conséquences de cette nouvelle réglementation**

Bien que les dispositions du Pair Act viennent juste d'être transposées, il est possible de dégager des axes de réflexion sur les conséquences de cette loi cadre américaine pour les marchés mondiaux et l'agriculture de l'Union européenne .

##### *a) Anniveau américain*

**La protection du revenu agricole** aux USA passera désormais beaucoup plus par un accroissement des volumes produits (avec une meilleure compétitivité) que par une régulation de l'offre. Reste à savoir si le niveau des loan rates sera suffisamment bas pour détourner les agriculteurs américains des cultures en surproduction et assurer un minimum de régulation.

**Une telle réforme relance le débat sur le découplage et le lien entre l'aide et l'acte productif.** En outre elle introduit une inégalité entre les agriculteurs ayant ou non participé aux programmes de soutien entre 1991-1995.

**Concernant le chiffrage budgétaire,** les premières estimations tablaient sur une réduction des dépenses budgétaires. Les premières conclusions semblent quelque peu moins optimistes.

**Les effets sur la production et le marché seront réels :** en effet, la suppression de la jachère provoquera une hausse des surfaces cultivées. L'augmentation de la production tant céréalière qu'animale pourra à terme avoir un effet à la baisse sur les prix et entraîner ainsi une forte variabilité des cours. Bien que les dispositions autorisant l'intervention soient maintenues, les modalités de soutien concourent à éviter la création de stocks publics et à gérer les excédents par la politique d'appui aux exportations.

*b) Au niveau européen*

**Les impacts sur les positions commerciales**

**① Impact sur la production**

=> Les Américains se dotent d'outils politiques conduisant de manière prévisible à une augmentation des volumes produits (notamment pour le soja et le maïs) :

- la suppression des programmes annuels de gel des terres est actuellement sans incidence, le taux de gel obligatoire étant de 0 % depuis 1992 pour le blé et depuis 1995 pour le maïs. Cette mesure pourra se révéler lourde de conséquences en période de stocks élevés et de récoltes importantes, où la régulation sur l'offre devra s'opérer directement par les producteurs.

- l'impact réel sur la production -notamment le maïs- de la diminution du programme décennal de conservation des sols est capital mais difficile à estimer.

Les exportations américaines de riz pourraient reculer de 30 % sur la période du Farm Bill (chiffres fournis par l'USDA à l'OCDE).

Quant au coton, la disparition probable de certains emblavements devrait être compensée par la disparition du gel obligatoire des terres qui perdurait pour cette spéculation.

La transformation des paiements compensatoires en aides fixes favoriser les gains de productivité liés aux rotations culturales (estimés à 12 % pour du maïs en rotation avec du soja comparativement à une monoculture).

**② Impacts sur les cours mondiaux**

=> Le système retenu d'aides fixes découplées de la production accroît le caractère spéculatif des emblavements et favorisera, selon toute probabilité, l'instabilité des cours mondiaux. L'importance de la part américaine dans les échanges mondiaux de certains produits (céréales secondaires, soja...) incite à penser que l'abandon des mécanismes étatiques risque d'accroître ce phénomène.

L'abandon de la jachère annuelle et de la politique de stocks publics américains, qui contribuaient tous deux à réguler l'offre par rapport à la demande, vont dans le même sens.

=> Les cours mondiaux devraient également, toutes conditions égales par ailleurs -ce qui n'est jamais le cas en agriculture où les conditions climatiques influencent plus les marchés que les changements de politiques- être progressivement attirés à la baisse par ce nouveau Farm Bill, du fait de l'augmentation des quantités produites et de gains de compétitivité.

### ③ Sur la compétitivité des exportations américaines

=> Le nouveau Fair Act -s'il diminue l'enveloppe globale des aides à l'agriculture- maintiendra intacts les outils d'aides aux exportations et à la promotion. La vocation exportatrice des USA a d'ailleurs fait l'objet d'un large consensus de la part de l'ensemble des acteurs concernés et a joué un rôle moteur dans l'élaboration du texte (abandon des jachères annuelles, liberté d'emblavement au vu des conditions des marchés...).

=> Le soja bénéficie de manière indirecte d'une subvention, puisqu'il peut désormais être semencé sur des surfaces recevant des aides de transitions au titre des cultures historiques (ex : maïs). Cet élément qui influencera probablement des emblavements effectués est en cours d'examen au vu des différents engagements pris précédemment par les USA.

L'augmentation des productions du maïs et du soja devrait également profiter aux filières animales et les rendent plus compétitives sur les marchés mondiaux.

#### • Les incidences dans les négociations internationales

Au plan des soutiens internes le Fair Act effectue le découplage des aides aux grandes cultures qui passeront globalement dans la « boîte verte » du GATT (en cours d'examen à l'OMC). L'abandon progressif des politiques de régulations américaines risque fort de se traduire par des positions de plus en plus dures vis à vis des pays subventionnant leurs exportations, leur agriculture ou des structures étatiques contrôlant les marchés (Board canadiens et australiens notamment).

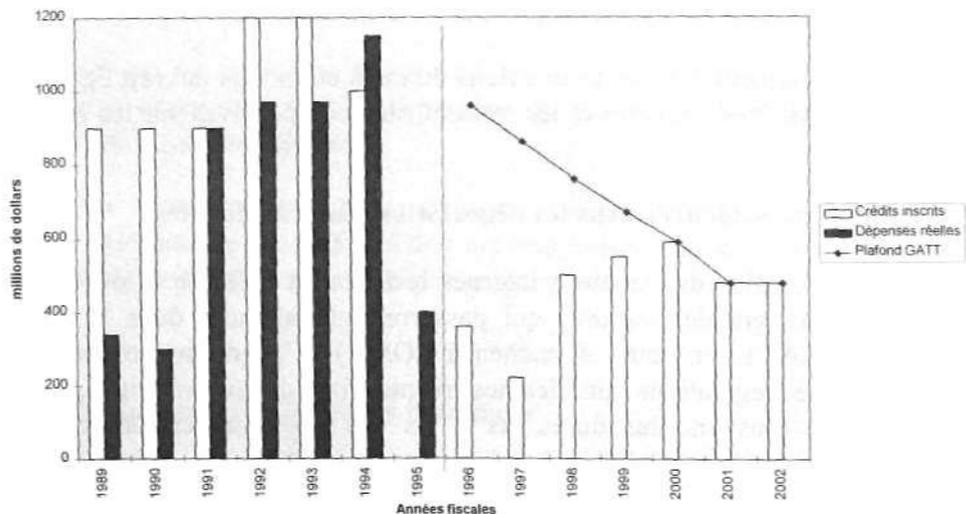
=> Dans un cadre plus général que la simple loi agricole américaine, la volonté exportatrice des USA passe tout d'abord par le renforcement des accords commerciaux (ALENA), leur extension et l'utilisation pragmatique des instances de l'OMC.

**En conclusion, si le PAIR Act est une étape décisive il n'est pas une « révolution » et ce pour trois raisons essentielles :**

- Rien ne garantit qu'en 2002, à l'issue des 7 ans de réforme, cette loi agricole soit reconduite. La loi de 1949 est en effet seulement suspendue ;
- Les mécanismes de soutien des prix sont maintenus : affaiblis pour les céréales, ils sont renforcés pour les oléagineux ;
- Les aides « de transition vers le marché » permettent de maintenir, en moyenne sur les sept ans de la loi, la recette des producteurs.

**Un souci de conformité avec la définition, arrêtée au cours des dernières négociations du GATT, des aides non soumises à réduction permettront cependant aux Etats Unis de se trouver en position de force par rapport à l'Union européenne lors des prochaines négociations de l'OCM et de renforcer leur compétitivité sur le marché mondial. Le graphique ci-dessous permet de bien cerner la logique de cette réforme sur un point précis, celui des aides à l'exportations.**

LES AIDES AMERICAINES A L'EXPORTATION (EEP)



## CHAPITRE II

### LES CRÉDITS POUR 1997

#### I. L'ORIENTATION GENERALE

##### *A. LES CREDITS D U MINISTERE*

Comme chaque année, l'examen de l'évolution des dotations du ministère peut autoriser des appréciations contrastées.

• **Le budget général, hors pêche, passe de 35,31 milliards de francs (dépenses ordinaires + crédits de paiement) en 1996 à 35,036 milliards de francs en 1997, soit une diminution par rapport à 1996 de 0,8 %.**

Ce chiffre ne prend pas en compte les retours agricoles de la France provenant du budget communautaire. Au titre du seul FEOGA-Garantie, le taux de retour a dépassé 24 % et représente une masse de près de 55 milliards de francs qui s'ajoute au budget national de l'agriculture. Avec les retours au titre du FEOGA-Orientation et notamment sur l'objectif 5b (zones de développement rural) où la part de la France atteint les 33 %, **les dépenses agricoles communautaires en France se sont élevées à 56,3 milliards de francs en 1995.**

• **En revanche, si l'on ne prend pas en compte la contribution de l'Etat au BAPSA qui correspond au solde d'ajustement supporté par le budget général pour équilibrer le régime social agricole, le budget de l'agriculture se monte à 27,37 milliards de francs, enregistrant alors une baisse de près de 4 % (3,88 %).**

**Cette évolution s'inscrit légitimement dans le contexte de stabilisation de l'ensemble des charges du budget en francs courants qui, compte tenu de la poursuite de l'augmentation -même ralentie- des charges**

d'endettement et de rémunérations, conduit à une diminution générale des budgets d'intervention, dont fait partie celui de l'Agriculture.

Si, en outre, on isole non seulement l'effet de l'étalement sur une année supplémentaire des engagements pris dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (annoncée lors du débat d'orientation budgétaire au printemps dernier, cette mesure permet une économie de 307 millions de francs), mais aussi l'impact, comme pour chaque exercice budgétaire, de certains programmes en voie d'extinction (soit 99 millions de francs) et la diminution des charges de bonification correspondant à des prêts antérieurement accordés (112 millions de francs), on constate qu'en réalité, les crédits de l'agriculture augmentent de 0,8 % (ils diminuent de 2,4 %, si l'on ne prend pas en compte la subvention d'équilibre au BAPSA).

• Enfin, on observera que les crédits du ministère ne représentent plus que 22,5 % de l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture et de la forêt. Si l'on retient l'indicateur agrégeant l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture -c'est-à-dire le budget du ministère, le BAPSA, les crédits provenant d'autres ministères ou de comptes spéciaux du Trésor, enfin, la participation communautaire (calculée forfaitairement à partir des ressources versées à l'Union européenne rapportée à la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire)-, les crédits en faveur de ce secteur passent de 158,7 à 156,06 milliards de francs, soit une baisse de 1,38 %.

## 1. Les principales évolutions

L'examen détaillé de l'évolution des différentes dotations budgétaires incombant à la commission des finances, votre commission des affaires économiques et du plan limitera son examen, d'une part aux évolutions les plus significatives, d'autre part, aux crédits consacrés aux actions « économiques », à l'espace rural et à la forêt.

a) *Par type de dépenses*

**Une analyse prenant en compte la seule diminution des crédits budgétaires d'ensemble pour 1997 doit être ainsi relativisée. Votre rapporteur observe d'ailleurs, et cela lui paraît essentiel, que, dans un contexte financier particulièrement contraint, les grandes priorités de la politique agricole sont maintenues.**

Le tableau figurant ci-après présente les grandes évolutions contenues dans le projet de budget de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour 1997.

On constate que seules les dépenses d'administration (titre III) sont en faible progression.

**BUDGET DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION**

*(en millions de francs)*

	1996 LFI	PLF 1997	1997/1996 en %
Dépenses ordinaires (DO)			
<b>Titre III - Moyens des services</b>			
Personnel	7.797,14	7.915,16	1,51
Fonctionnement	1.667,06	1.665,65	-0,08
<b>Total titre III</b>	<b>9.464,20</b>	<b>9.580,82</b>	<b>1,23</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>			
Action éducative	2.926,02	3.021,90	3,28
Action économique	14.483,62	13.475,58	-6,96
Action sociale	7.380,45	8.126,12	10,10
<b>Total titre IV</b>	<b>24.790,09</b>	<b>24.623,60</b>	<b>-0,67</b>
Total dépenses ordinaires hors BAPSA/AAH	27.221,34	26.351,42	-3,20
Total dépenses ordinaires	34.254,29	34.204,42	-0,15
Total dépenses en capital (AP)	1.323,45	1.067,16	-19,37
Total dépenses.en.capital (CP)	1.250,68	1.017,31	-18,66
Total budget (DO+CP) hors BAPSA/AAH	28.472,02	27.368,73	-3,88
<b>Total budget (DO+CP)</b>	<b>35.504,97</b>	<b>35.221,73</b>	<b>-0,80</b>

Source : Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Par ailleurs, si les interventions publiques diminuent très faiblement (-0,67%) les dépenses d'investissement sont en forte baisse (environ 19%) pour les autorisations de programme et les crédits de paiement).

*b) Les dépenses ordinaires*

On trouvera dans les tableaux récapitulatifs ci-après l'évolution, par agrégat, des principales dotations concernant le secteur agricole et forestier.

**DEPENSES ORDINAIRES - EVOLUTION PLF 97/LFI 96**

AGREGATS LIBELLÉS	1996 LFI	<i>(en millions de francs)</i>	
		PLF 1997	1997/1996 en %
<b>1 - ACTIVITÉS AGRICOLES PRODUCTIVES</b>	<b>11975,46</b>	<b>11275,78</b>	<b>-5,8</b>
hors dépenses en en extinction progressive			
Dotation d'installation des jeunes agriculteurs	645,00	645,00	0,0
Actions de formation	174,88	159,57	-8,8
<i>dont : Stages de préparation à l'installation</i>	60,00	79,00	31,7
<i>Autres actions de formation</i>	114,88	80,57	-29,9
Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes	659,00	650,00	-1,4
Indemnités compensatoires de handicap - ISM	1650,00	1650,00	0,0
Prime à l'herbe	715,00	715,00	0,0
Programmes agri-environnementaux	280,00	120,00	-57,1
FIDIL	150,00	150,00	0,0
Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF)	71,71	45,23	-36,9
Actions en faveur des agriculteurs en difficulté hors PARA	185,00	140,00	-24,3
Indemnisation des calamités agricoles	295,00	225,00	-23,7
Dotation des offices agricoles	3318,02	3112,47	-6,2
Soutien à la production du sucre dans les DOM	315,00	338,70	7,5
Gestion du régime économique des alcools	24,00	24,00	0,0
Promotion de la Qualité	273,65	273,25	-0,1
<i>Protection et contrôle sanitaire des végétaux</i>	30,00	30,00	0,0
<i>Lutte contre les maladies des animaux</i>	229,70	229,70	0,0
<i>Promotion</i>	13,95	13,55	-2,9
INAC	67,50	66,21	-1,9
Actions de promotion	200,00	197,80	-1,1
Sélection animale et identification des animaux	122,50	106,20	-13,3

AGRÉGATS LIBELLÉS	1996 LFI	PLF 1997	1997/1996 en %
Sélection végétale	7,65	7,65	0,0
Actions complémentaires au programme « Agriculture demain »	5,10	2,00	-60,8
Subventions de fonctionnement aux SAFER	43,70	43,70	0,0
CNASEA	214,06	204,76	-4,3
Actions de modernisation	43,20	9,10	-78,9
ACOFA	66,20	66,40	0,3
Interventions diverses	31,30	17,74	-43,3
Charges de bonification des prêts	2418,00	2306,00	-4,6
<b>2 - DEPENSES EN EXTINCTION PROGRESSIVE</b>	<b>1025,30</b>	<b>926,20</b>	<b>-9,7</b>
<i>Retrait des terres, extensification (programmes de 89 à 91)</i>	<i>110,00</i>	<i>45,20</i>	<i>-58,9</i>
<i>Solde des PARA</i>	<i>15,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-100,0</i>
<i>Subvention pour fermeture d'abattoirs communaux</i>	<i>10,00</i>	<i>8,50</i>	<i>-15,0</i>
<i>Indemnités viagères de départ (IVD)</i>	<i>758,30</i>	<i>750,00</i>	<i>-1,1</i>
<i>Français de souche islamique rapatriés d'Afrique du Nord employés par l'ONF</i>	<i>82,00</i>	<i>76,50</i>	<i>-6,7</i>
<i>Caisse de retraite des exploitants rapatriés</i>	<i>50,00</i>	<i>46,00</i>	<i>-8,0</i>
<b>3 - ESPACE RURAL ET FORET</b>	<b>1286,80</b>	<b>1044,19</b>	<b>-18,9</b>
Etablissement public de l'Inventaire Forestier national (IFN)	32,10	29,88	-6,9
Actions en faveur de la forêt, RTM, DFCI	154,50	142,24	-7,9
<i>Dépenses directes de l'Etat</i>	<i>66,00</i>	<i>60,00</i>	<i>-9,1</i>
<i>Subventions et Interventions</i>	<i>88,50</i>	<i>82,24</i>	<i>-7,1</i>
Versement compensateur à l'ONF	681,00	851,00	25,0
Fonds de gestion de l'espace rural	388,00	0,00	-100,0
Autres interventions pour l'aménagement rural	31,20	21,07	-32,5
<b>4-ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</b>	<b>6006,30</b>	<b>6159,33</b>	<b>2,5</b>
Personnel de l'enseignement public et de la recherche	2749,62	2797,32	1,7
Enseignement technique agricole public : dépenses pédagogiques	81,00	81,76	0,9
Enseignement supérieur agricole public	195,00	196,40	0,7
Enseignement technique privé (rémunérations et subventions)	2161,73	2281,71	5,6
Enseignement supérieur agricole privé	97,41	97,41	0,0
Bourse	492,00	483,21	-1,8
CEMAGREF	40,33	29,03	-28,0
INRA	20,56	18,87	-8,2
CNEVA	156,65	159,59	1,8
IFREMER	0,00	3,30	
ACTA	8,00	6,80	-15,0
ACTIA	4,00	4,00	0,0
<b>5- PROTÉCTION SOCIALE ET SOLIDARITE</b>	<b>7906,18</b>	<b>8656,29</b>	<b>9,5</b>
Subvention de l'Etat au BAPSA	6446,95	7279,00	12,9
Financement de l'allocation aux adultes handicapés	586,00	574,00	-2,0
Préretraite	667,50	568,14	-14,9
Aide alimentaire et autres actions de coopération technique	200,00	230,00	15,0

AGRÉGATS LIBELLÉS	1996 LFI	PLF 1997	1997/1996 en %
Divers	5,73	5,15	-10,1
<b>6 - PÊCHE</b>	<b>147,00</b>	<b>147,00</b>	<b>0,0</b>
Interventions en faveur des entreprises de pêche et de cultures marines	22,00	22,00	0,0
Organisation des marchés Industrie et commercial, des produits de la mer	125,00	125,00	0,0
<b>7 - SERVICES GÉNÉRAUX</b>	<b>5907,24</b>	<b>5995,62</b>	<b>1,5</b>
Rémunérations	2801,04	2845,71	1,6
Charges sociales	239,48	251,13	4,9
Charges de pensions	2007,00	2021,00	0,7
Action sociale	49,98	51,16	2,4
Fonctionnement général et gestion des aides de la PAC	713,35	731,87	2,6
Programme statistique	54,00	53,70	-0,6
Dépenses diverses	42,39	41,05	-3,2
<b>TOTAL</b>	<b>34234,29</b>	<b>34204,42</b>	<b>-0,15</b>

**Ainsi, on peut constater :**

- un rythme de croissance ralenti pour les dépenses d'administration (de 5,7 à 1,9% d'augmentation) et les dépenses de recherche (de 6,7 à 2,5%);

- seuls les stages de préparation à l'installation augmentent, passant de 60 à 79 millions de francs.

Les économies les plus notables (-50%) sont réalisées principalement sur les crédits alloués aux programmes agri-environnementaux (-57 %), aux actions complémentaires au programme « agriculture demain (-60,8 %), aux actions de modernisation (-78 %) et au FGER qui n'est pas doté.

c) *Les dépenses en capital*

S'agissant des dépenses en capital, leur évolution est, elle aussi, assez défavorable. Seuls les investissements en faveur de l'aménagement et les équipements des services sont majorés.

**BUDGET GENERAL**

**DEPENSES EN CAPITAL**

DOMAINE	DINTERVENTIOON	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
		LFI 1996	PLF 1997	1997/1996 en %	LFI 1996	PLF 1997	1997/1996 en %
Bâtiments d'élevage		165,00	210,00	27,3%	147,00	127,00	13,6%
Agro-alimentaire		207,80	135,21	-34,9%	192,80	150,26	22,1%
Forêts		302,00	211,89	-29,8%	293,12	233,91	20,2%
Aménagement rural et hydraulique		389,50	271,00	-30,4%	378,38	278,54	-26,4%
Enseignement		82,30	62,75	23,8%	71,30	63,23	-11,3%
Équipement des services (hors laboratoires)		53,23	53,23	0,0%	42,59	19,60	16,5%
Équipement des laboratoires		1,87	8,40	349,2%	1,49	3,59	100,9%
Recherche		81,55	74,48	8,7%	80,41	72,48	-9,9%
Pêches		40,20	40,20	0,0%	43,60	38,70	11,2%
<b>TOTAL</b>		<b>1323,45</b>	<b>1067,16</b>	<b>-19,4%</b>	<b>1250,68</b>	<b>1017,31</b>	<b>-18,7%</b>

## 2. Les modifications apportées à l'Assemblée nationale

Lors de leur examen à l'Assemblée nationale, les crédits du ministère de l'agriculture ont été modifiés de la façon suivante :

Titre IV	Chapitre 44-83	FGER	+ 100 MF
	Chapitre 44-41 (article 12)	Préretraite	+ 50 MF
Titre VI	Chapitre 61-61 (CP)	Prime d'orientation agricole (POA)	+ 20 MF
Titre IV	Chapitre 44-41 (article 81)	CNASEA	- 150 MF
	Chapitre 44-41 (article 11)	I.V.D.	- 10 MF
Titre VI	Chapitre 61-44	Espace rural et Forêt	- 5 MF
	Chapitre 61-84	Société d'aménagement régional	-5 MF

**L'Assemblée nationale a abondé les crédits FGER (supprimés dans le projet de loi de finances), supprimé l'article 83 sur les préretraites et doté de 20 millions de francs la POA. Elle a intégralement financé ces mesures grâce essentiellement à une nouvelle ponction sur les réserves du CNASEA.**

### ***B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT***

Traditionnellement, la présentation du budget du ministère de l'agriculture s'accompagne de celle de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de ce secteur. Son évolution, en général plus favorable, permet ainsi nuancer l'appréciation susceptible d'être portée sur l'évolution des seuls crédits du ministère...

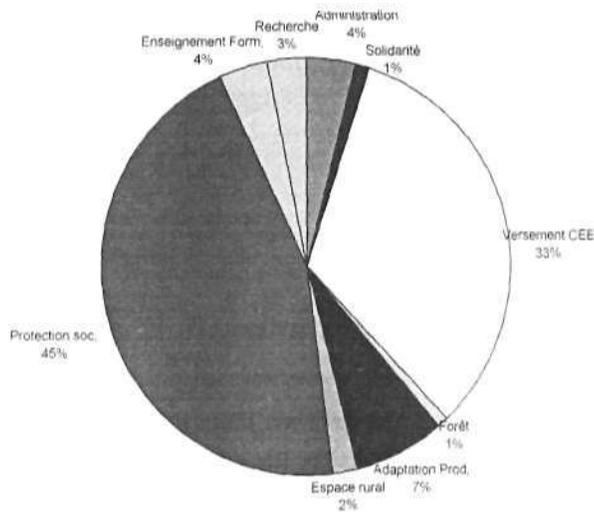
On rappellera pour mémoire que cet indicateur n'est pas totalement satisfaisant.

Comme le relevait déjà votre commission dans les avis budgétaires des années passées : « on notera, tout d'abord, que s'il se veut l'agrégat de

toutes les dépenses concernant le secteur, agricole, cet indicateur est incomplet : il ne comprend ainsi ni les dépenses fiscales de l'Etat, ni les taxes parafiscales, ni les dépenses des collectivités locales, ni la part équipement rural de la DGE. A rebours, cet indicateur additionne des sommes de nature complètement différentes» et dont l'imputation à l'agriculture productrice est discutable.

L'évolution de cet agrégat fera apparaître pour 1997 une baisse d'environ 1,38 % (de 158 à 156 milliards de francs).

DEPENSES BENEFICIANT A L'AGRICULTURE DANS LE PROJET DE BUDGET 1997 (dépenses totale : 156 milliards de francs)



Source APCA-SDPAR d'après LFI

### **C. LES DÉPENSES CONCERNANT L'AGRICULTURE PRODUCTIVE**

Une approche moins extensive consisterait à mesurer des crédits concernant la seule agriculture productive, que ce soit dans le budget du ministère ou dans l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt.

#### **1. Dans le projet de budget**

Dans la présentation des crédits du ministère, l'ensemble des dépenses destinées à l'agriculture productive sont rassemblées au sein d'un agrégat spécifique (agrégat 01 : activités agricoles productives). Ces dépenses représentent 11.437 millions de francs en 1997 (soit une baisse de 7,2 % par rapport à 1996).

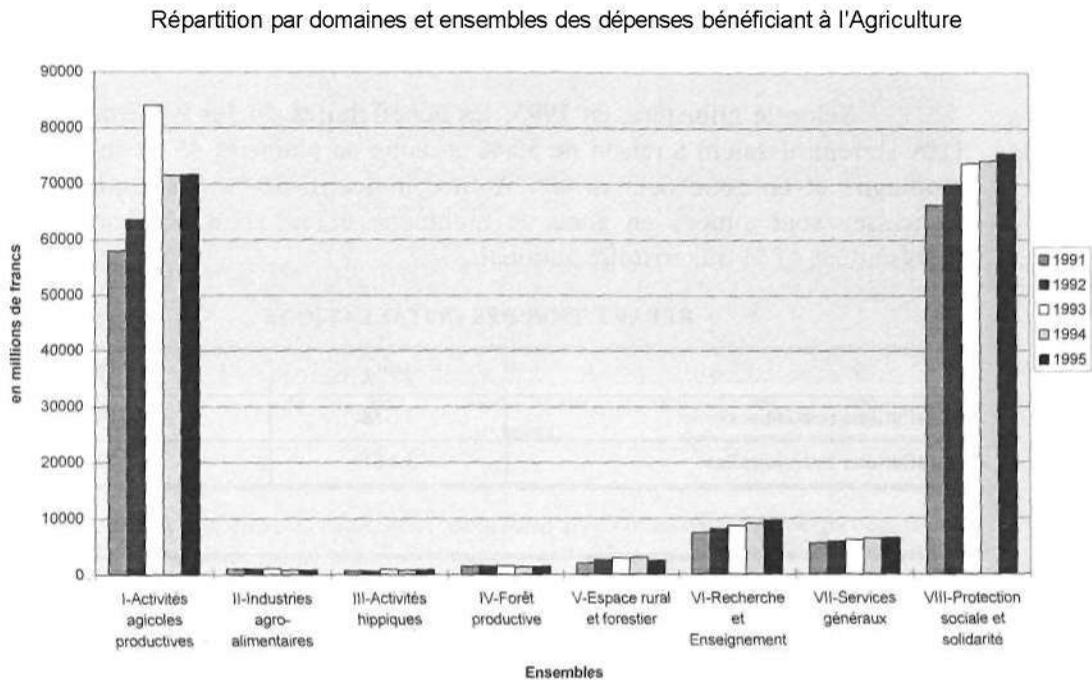
#### **2. Dans l'ensemble des dépenses**

La nouvelle nomenclature retenue dans le blanc budgétaire permet de mesurer, au sein de l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture, celles qui vont aux activités agricoles productives.

Le **domaine 1** regroupe ainsi tous les concours budgétaires affectables directement aux activités et aux produits agricoles. Il s'agit donc d'actions économiques, d'encouragements et d'interventions financières en faveur du secteur agricole, qui figurent principalement au titre IV, ainsi que les financements communautaires qui viennent compléter ces lignes budgétaires, ou qui sont directement mis en oeuvre par les offices par produits.

Les dépenses y sont regroupées en huit ensembles, allant des actions les plus directes en faveur de la production (telles les aides à l'installation des jeunes agriculteurs) jusqu'aux moins directes comme la formation continue.

Le graphique ci-après fait apparaître que, si l'on excepte la protection sociale, les dépenses en faveur de l'agriculture productive constituent le premier poste de l'ensemble.



Source Ministère de l'Agriculture

## II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS CONSIDÉRÉES COMME PRIORITAIRES

Selon la présentation qu'en a faite le ministre de l'agriculture devant votre commission, le 22 octobre dernier, le budget pour 1997 permettra de financer les grandes priorités, à des degrés différents, que sont l'installation, l'enseignement et la recherche, l'hygiène et la qualité ainsi que l'adaptation des filières, l'amélioration de la protection sociale des agriculteurs étant examinée dans le détail par votre commission des affaires sociales.

**A. L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE : UNE ACTION PRIMORDIALE**

**1. Le point sur la DJA**

On a assisté depuis deux ans à une reprise modérée des installations du moins, des installations aidées.

Selon le ministère, en 1995, les bénéficiaires du 1er versement de la DJA se répartissaient à raison de 55 % en zone de plaine et 45 % en zone de montagne et en zone défavorisée. A titre indicatif, 36 % des exploitations françaises sont situées en zone de montagne et en zone défavorisée qui représentent 47 % du territoire national.

**RÉPARTITION DES INSTALLATIONS**

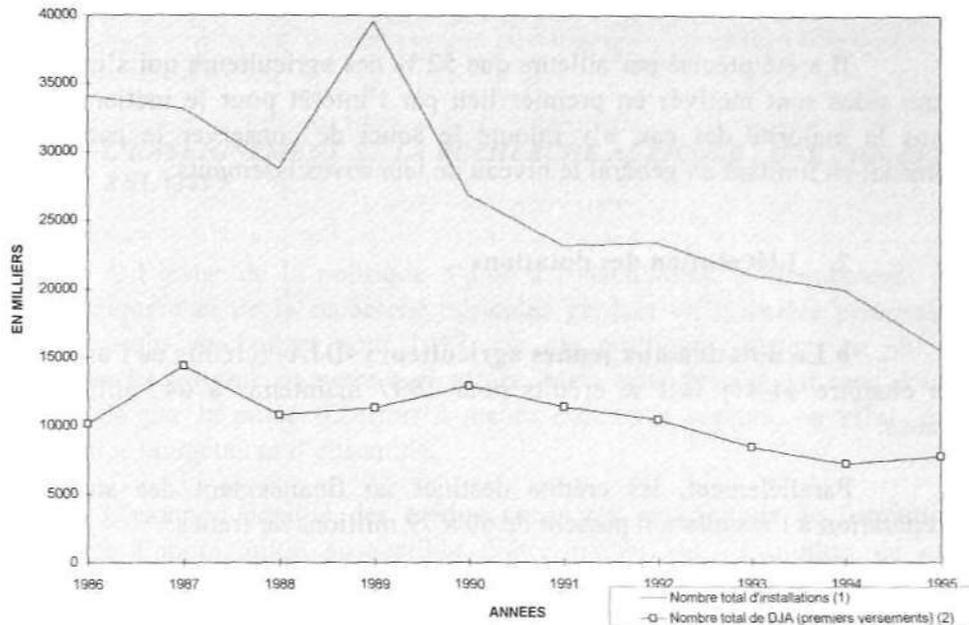
	1994	1995
Installations sociétaires	3.578	4.014
Installations individuelles	3.667	3.773

	Sommes versées (MF)	Nombre de premiers versements	Nbre de deuxièmes versements
1994	778	7.245	9.291
1995	893	7.787	9.347
1996(1)	502	4.705	4.523

*(1) premier semestre - données provisoires*

Les modalités de versement de la DJA se traduisent par un délai d'environ 2 mois entre la date de décision préfectorale d'octroi de la DJA et celle du paiement au bénéficiaire du premier versement (70 % de la DJA à compter du 1er janvier 1995).

### INSTALLATIONS TOTALES ET INSTALLATIONS AIDÉES



(1) Source SCEES - Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Ce chiffre comprend les installations de conjoint suite au départ en retraite et n'est pas comparable à celui des installations aidées.

(2) Source CNASEA

Une étude réalisée à la demande du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, sur la période 1989-1991 montre que les installations ne bénéficiant pas de la DJA représentent environ 29 % des installations par an, qu'elles sont le fait d'agriculteurs âgés soit de moins de 21 ans, soit de plus de 30 ans (25% sont âgés de 35 à 40 ans), et plus particulièrement de femmes (2/3 des installations sans DJA).

**Les installations sans DJA sont réalisées sur des petites, voire très petites exploitations (46 % des jeunes non aidés s'installent sur les exploitations de moins de 15 ha) alors que la superficie moyenne des exploitations sur lesquelles se sont installés les jeunes bénéficiaires de la DJA en 1991 était de 33 ha.**

Ces données restent valables si l'on se fonde sur les travaux d'un récent colloque organisé par le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les débats ont notamment permis de confirmer que, indépendamment des situations très contrastées

entre exploitations, entre départements et entre régions, les installations non aidées représentent en moyenne nationale de l'ordre de 30 % des installations.

Il a été précisé par ailleurs que 52 % des agriculteurs qui s'installent sans aides sont motivés en premier lieu par l'intérêt pour le métier et que, dans la majorité des cas, s'y rajoute le souci de conserver le patrimoine familial en limitant en général le niveau de leur investissements.

## **2. L'évolution des dotations**

• **La dotation aux jeunes agriculteurs -DJA-** (crédits de l'article 21 du chapitre 44-41) voit ses crédits pour 1997 maintenus à 645 millions de francs.

Parallèlement, les crédits destinés au financement des stages de préparation à l'installation passent de 60 à 79 millions de francs.

À ces crédits, il faut ajouter d'une part, un retour communautaire sur DJA, estimé à 345 millions de francs pour 1996.

L'accroissement des crédits de la DJA autorise par ailleurs la mise en oeuvre de certaines dispositions de la charte de l'installation du 6 novembre 1995. C'est ainsi que le relèvement à 140 % du revenu de référence augmente les possibilités pour les jeunes de bénéficier de la DJA. Cette mesure améliore la viabilité des exploitations en prenant mieux en compte les différentes sources de revenus.

• **Doté de 150 millions de francs dans le budget de 1996, le FIDIL voit ses crédits reconduits pour 1997 (chapitre 44-41, article 26).**

Les différentes actions financées dans ce cadre sont analysées au chapitre précédent.

**Votre rapporteur approuve ce maintien des actions de soutien à l'installation des jeunes, car celles-ci conditionnent très étroitement à terme la présence de notre agriculture sur les marchés mondiaux, l'aménagement correct de notre territoire et la création d'emplois en milieu rural.**

Par ailleurs, en 1997, deux mesures en faveur des jeunes agriculteurs monteront en puissance : le dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (avantage de 75 millions de francs par rapport au régime antérieur) et l'abattement de 50 % instauré par la loi de

modernisation au bénéfice des agriculteurs récemment installés (160 millions de francs).

***B. L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLE : UNE PRIORITÉ RELATIVE***

À l'instar de la politique d'aide à l'installation, le financement de l'enseignement et de la recherche agricoles gardent un caractère prioritaire dans le projet de budget pour 1997, car ces politiques mettent en jeu la compétitivité à terme de notre agriculture. Mais cette priorité est sans doute moins que par le passé. L'effort à mener doit tenir compte, en effet, des contraintes budgétaires d'ensemble.

L'examen détaillé des crédits consacrés aux actions de formation ainsi que l'appréciation susceptible d'être portée sur l'évolution de ces dotations sont, traditionnellement, du ressort de votre commission des affaires culturelles qui y consacre un avis spécifique « Enseignement agricole ».

Votre rapporteur pour avis se contentera de relever la majoration des crédits de l'enseignement agricole et de la formation professionnelle (6,138 milliards de francs, soit une **hausse de 2,3 %**). Il **s'interroge cependant** sur le bien fondé de la politique du Gouvernement à limiter à 2 % la progression des effectifs dans l'enseignement agricole, reconduite pour la rentrée 1997. Ce chiffre de 2 % ne paraît guère convaincant, la logique de recentrage de l'enseignement agricole sur les métiers de la production et de la transformation provoquant la fermeture de certaines filières « services ou aménagement » dont le milieu rural a besoin pour éviter de se désertifier.

**C. LES CREDITS DESTINÉS A L'HYGIÈNE ET A LA QUALITÉ : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ**

L'actualité agricole renforce le caractère prioritaire reconnu déjà à la politique de l'hygiène et de la qualité de l'alimentation.

• Le chapitre 44-70, consacré aux **actions de promotion et de contrôle de la qualité** voit ses crédits reconduits en 1997 (de 273,65 millions de francs en 1996 à 273,25 pour 1997).

Les deux principales lignes de ce chapitre sont :

- **les actions de lutte contre les maladies des animaux**, essentielles pour la santé publique (actions de dépistage, vaccinations, indemnisation des éleveurs) voient leurs moyens strictement reconduits (chapitre 44-70, article 20 : 221 millions de francs). En outre quarante cinq emplois de titulaires sont créés dans le corps des vétérinaires inspecteurs. Vingt cinq emplois ayant déjà été créés dans ce corps en 1995, puis à nouveau en 1996, le renforcement en personnels des services vétérinaires apparaît particulièrement marqué,

- de la même façon, **les dotations de la protection et du contrôle sanitaire des végétaux** sont reconduites pour 1997 à hauteur de 30 millions de francs (chapitre 44-70, article 10). Il s'agit là aussi d'actions essentielles. Les moyens en personnels des services déconcentrés de la protection des végétaux sont, par ailleurs, accrus avec la création de cinq emplois d'ingénieurs des travaux agricoles.

Les moyens destinés aux **actions de contrôle et d'expertise dans le domaine des signes de qualité et à la maîtrise de la qualité des produits** sont, eux aussi, pratiquement à leur niveau de 1996 (chapitre 44-70, article 30 : 13,5 au lieu de 13,9 millions de francs).

• La subvention de fonctionnement au **centre national d'études vétérinaires et alimentaires** (chapitre 36-21, articles 71 et 72) est portée à 159,5 millions de francs, soit une hausse de 2 %.

Une dotation de 6 millions de francs est consacrée à la modernisation du laboratoire d'analyses vétérinaires et alimentaires de Rungis.

- La dotation à l'INAO (chapitre 37-11, article 83) passe de 67,5 à 66,2 millions de francs, mais dix emplois seront créés en 1996. Cette légère diminution de 1,9 % est contrebalancée par une augmentation des ressources propres de l'organisme.

- Les crédits de sélection végétale (chapitre 44-55, article 80), qui visent à une création variétale plus diversifiée, sont maintenus à hauteur de 7,65 millions de francs ; ils seront, selon les indications fournies par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, plus spécialement consacrés à l'accès des entreprises de sélection aux technologies de modifications biologiques et au suivi de la mise en marché des premières variétés génétiquement modifiées.

- Enfin, les actions visant à la sélection animale (chapitre 44-50, article 20) sont en légère diminution, passant de 108,5 à 92,2 millions de francs, mais les crédits destinés au dispositif d'identification permanente généralisée du bétail font l'objet d'une reconduction avec 14 millions de francs (chapitre 44-50, article 30).

#### ***D. LE SOUTIEN AUX SECTEURS FRAGILES ET AUX ZONES DÉFAVORISÉES***

##### **1. La pêche**

Le projet de budget maintient globalement les crédits dégagés en 1996 pour ce secteur, qui avaient augmenté de 30 % en 1996.

L'évolution de ces dotations est détaillée dans l'avis spécifique que consacre votre commission aux crédits de la pêche.

##### **2. L'élevage**

Activité économique indispensable au maintien de la vitalité des zones défavorisées, devant, à ce titre, conjuguer à la fois le souci de la

performance et celui de l'aménagement du territoire, l'élevage fait l'objet d'une sollicitude particulière dans le projet de budget.

• **La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)**

Instituée afin d'assurer le maintien du revenu des éleveurs se consacrant à la production bouchère et à corriger les distorsions de prix au détriment de la viande bovine, la **prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes** est un instrument d'orientation de l'élevage bovin. La réforme de la PAC a revalorisé sensiblement cette prime, afin de compenser la baisse des prix d'intervention et la compétitivité accrue des viandes blanches, qui bénéficient de la baisse du prix des céréales. Elle est versée sous condition d'un niveau de chargement et est limitée, pour chaque exploitation, à un nombre de primes de référence (1992).

**Les crédits de la PMTVA ont été portés à 659 millions de francs en 1996. Ils s'élèvent dans le projet de budget pour 1997 à 650 millions de francs (chapitre 44-55, article 30).**

Il faut rappeler l'importance de cette prime pour la France, dont le cheptel allaitant, avec 4 millions d'animaux, représente 40 % du cheptel européen, 70 % des vaches étant dans des zones défavorisées. Rappelons également que la crise de l'ESB a conduit en juillet 1996 au versement d'un complément exceptionnel de 27 écus par vache allaitante primée.

• **Les indemnités compensatrices de handicaps naturels**

Ces aides sont principalement destinées au 140.000 éleveurs des zones de montagne ou défavorisées.

**Les crédits inscrits à ce titre au budget national (chapitre 44-80, article 30), sont reconduits à 1.650 millions de francs.**

Cette dotation permet une actualisation de 2 % des aides versées en raison de l'accroissement des retours communautaires attendus en 1997.

On peut rapprocher de ces dotations les subventions allouées à la construction et à la rénovation des bâtiments d'élevage réservées depuis le 1er janvier 1991 aux zones de montagne et retracées au chapitre 61-40. Ces subventions sont sensiblement revalorisées en 1997 en autorisations de

programme (elles passent de 165 à 210 millions de francs), mais elles régressent en crédits de paiement (de 147 à 127 millions de francs).

### **3. La reconduction d'une mesure agro-environnementale importante**

La prime à l'herbe, ou prime au maintien à l'élevage extensif, a été instituée en 1993, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune et, à la demande de la France, reconnue comme l'un des éléments du dispositif agri-environnemental.

Elle concerne les élevages dont le chargement n'excède pas l'équivalent d'une unité de gros bétail par hectare (UGB) ou 1,4 UGB lorsque les prairies représentent plus des trois quarts de la surface agricole utilisée (SAU). L'éleveur doit respecter ses engagements d'entretien pendant cinq ans. a prime a été fixée, de 1995 à 1997, à 300 francs par hectare.

Les crédits étaient de 715 millions de francs en 1996 ; ils sont reconduits à ce même montant pour 1997 (chapitre 44-41, article 25).

Il faut noter que cette prime, qui sera donc toujours de 300 francs à l'hectare, concerne plus de 5 millions d'hectares ; si elle s'applique à tous les types de production et à l'ensemble du territoire (selon les indications données par le CNASEA, 117.084 éleveurs extensifs ont conclu des engagements pour la période 1993-1997), elle est versée principalement dans les faits dans les zones défavorisées et de montagne et s'adresse essentiellement aux éleveurs de vaches allaitantes. Elle fait enfin l'objet d'un cofinancement à 50 % par le FEOGA ; ce sont ainsi 1.430 millions de francs qui seront disponibles en 1997 pour cette importante mesure.

**La « prime à l'herbe » apparaît comme un instrument essentiel, à l'heure où la crise de l'ESB conduit à envisager le développement de méthodes d'élevage plus extensives.**

#### **4. La mise aux normes**

En ce qui concerne les aides de l'État à la mise aux normes environnementales des bâtiments d'élevage, il semble ainsi que le total des autorisations de programmes pour 1997 se répartirait entre 45 millions de francs pour la rénovation des bâtiments et 165 millions de francs pour la lutte contre les pollutions agricoles. Rappelons, qu'alors même que le coût du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est constamment révisé à la hausse (l'ESIRA le situait récemment pour la période 1994-1998 dans une « fourchette » de 12 à 16 milliards de francs, alors qu'il avait été estimé initialement à 6 milliards de francs), l'État n'a engagé au cours des trois dernières années que 45 % de l'enveloppe à sa charge prévue par les contrats de plan.

**La possibilité de rattraper les retards accumulés pour le PMPOA apparaît ainsi tout à fait incertaine, d'autant que l'enveloppe supplémentaire de 150 millions de francs annoncée à la fin de l'été par le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour combler le déficit du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ne se retrouve pas dans le « bleu budgétaire ».**

**Votre rapporteur demande que le Gouvernement fasse un effort de mise à niveau des crédits correspondants.**

En outre, votre rapporteur tient à préciser, qu'en raison de récentes publications scientifiques, il serait opportun de poursuivre les recherches quant aux effets réels des nitrates sur la santé humaine.

#### *E. LE SOUTIEN AUX OFFICES AGRICOLES*

Les offices sont un instrument essentiel de la politique de restructuration et d'adaptation des filières ainsi que de traitement des problèmes conjoncturels.

Les crédits des différents offices d'intervention agricoles s'élèvent pour 1997 à 3,112 milliards de francs au lieu de 3,318 milliards de francs en 1996 (chapitre 44-53, article 10).

<sup>1</sup> *Ouvrage de MM. Jean et Jean-Louis L'HIRONDEL, « Les nitrates et l'homme » aux Editions de l'Institut de l'environnement*

Selon les indications transmises par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, cette diminution de la dotation d'ensemble des offices agricoles est due au moindre besoin de financement des programmes d'aide à la cessation d'activité laitière, mais surtout au nouvel échelonnement des contrats de plan État-régions, en sorte que les différents offices devraient disposer en réalité de 15 millions de francs supplémentaires pour le financement de leurs autres interventions et de leur fonctionnement (soit +0,5 %).

On ne peut qu'approuver ce maintien des moyens accordés aux offices agricoles dans le contexte actuel des marchés particulièrement difficile.

### **III. LES AUTRES DOTATIONS : DES CREDITS EN DIMINUTION**

Ces évolutions peuvent résulter soit de la baisse en régime ou de l'achèvement de certains programmes, soit d'ajustements négatifs aux besoins, soit d'un désengagement de l'État.

#### ***A. DES DIMINUTIONS DUES À DES PROGRAMMES EN VOIE D'ACHÈVEMENT ET DES AJUSTEMENTS À DES BESOINS EN BAISSSE***

Comme le souligne le ministère, la baisse de certaines dotations s'explique par le déclin naturel ou l'arrivée à leur terme de certaines actions.

##### **1. Les indemnités viagères de départ**

Les crédits destinés à l'indemnité viagère de départ (chapitre 44-11, article 11) ne représenteront, en 1997, que 750 millions de francs contre 758,3 millions de francs pour 1996. Rappelons que l'IVD n'est plus attribuée depuis que le droit à la retraite à 60 ans a été ouvert aux agriculteurs (en

1990). Les dépenses sont donc vouées à la diminution : il n'est plus accordé de nouvelle aide et les bénéficiaires de cette dernière sont en diminution.

## **2. Les charges de bonification**

Les charges de bonification (chapitre 44-42, article 10) poursuivent la diminution observée les années précédentes (3,1 milliards de francs en 1993 et 1994, 2,73 milliards de francs en 1995, 2,418 milliards de francs en 1996).

**Pour 1997, la dotation correspondante diminue à nouveau de 112 millions s'élevant à 2,306 milliards de francs (soit -4,6 %).**

**Cette diminution du coût de la bonification ne doit pas être interprétée comme un désengagement auquel l'État procéderait aujourd'hui ; elle résulte en réalité d'un effet mécanique, de la baisse des taux qui diminue le coût des ressources que les banques facturent à l'État, du déclin aussi de certains types de prêts qui étaient faiblement bonifiés. Elle ne doit pas faire oublier, par ailleurs, la reprise récente de l'investissement en agriculture.**

## **3. L'aide aux agriculteurs en difficulté**

Le chapitre 44-54, article 80, regroupe les crédits du dispositif national « agriculteurs en difficulté » mis en place à la fin de l'année 1988. Les actions ainsi prévues ont principalement un aspect social, mais constituent également un outil économique de restructuration des exploitations.

On observe un recul des actions au cours des dernières années ; c'est ainsi que le nombre de plans redressement payés était de 11.526 en 1989 et de 4.147 en 1995 et que celui des exploitants ayant fait l'objet d'aides à la réinsertion professionnelle était de 2.002 en 1989, mais de 989 en 1995. Cette situation serait due, selon les indications transmises par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, tout à la fois à la diminution du nombre des agriculteurs et à l'évolution positive du revenu agricole moyen en 1994 et 1995.

La diminution des crédits d'aide aux agriculteurs en difficulté (chapitre 44-54, article 80) -qui passent de 200 à 140 millions de francs

(-30 %)- s'explique aussi par l'arrivée à leur terme des programmes communautaires d'aide au revenu agricole (PARA).

#### **4. La garantie des calamités agricoles**

**La participation de l'Etat à la garantie des calamités agricoles voit ses dotations diminuer de 295 à 255 millions de francs, soit -23,7 % (chapitre 46-33, article 10).**

Cette diminution de la contribution du budget de l'État doit être mise en relation toutefois avec l'assainissement de la situation financière du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), elle-même due à l'absence de sinistre majeur en 1993, 1994 et 1995, contrairement à la situation des années 1989 à 1991 (on se rappelle l'important gel viticole de 1991) et à l'achèvement du remboursement des annuités d'un emprunt contracté par le Fonds en 1987 et rééchelonné en 1993.

#### **5. Les OGAF**

Il faut remarquer que les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), qui y trouvent un terrain d'application privilégié et qui contribuent aussi à soutenir le mouvement d'installation des jeunes, voient leurs dotations diminuer sensiblement de 36,9% (45,2 millions de francs -chapitre 44-41, article 60), du fait pour l'essentiel de l'étalement sur une année supplémentaire des contrats de plan État-régions.

## **B. DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT PRISES EN COMPTE**

### **1. La valorisation de l'espace rural**

#### *a) L'aménagement rural*

Les crédits spécifiques consacrés à l'aménagement rural sont en repli. Leur évolution est détaillée dans l'avis consacré par votre commission à l'aménagement rural.

Le chapitre budgétaire 44-83, article 10, consacré aux crédits du Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) ne bénéficie dans le projet de budget pour 1997 d'aucune dotation.

Votre rapporteur tient cependant à souligner son étonnement quant à l'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural et demande au Gouvernement de modifier cette situation.

#### *b) Les mesures agri-environnementales*

À la différence de 1996, où ils avaient enregistré un accroissement de 10,7 %, les crédits correspondants présentés au chapitre 44-41, article 24, enregistrent une diminution de 57 % et s'élève à 120 millions de francs.

Le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation considère cette évolution comme justifiée, dès lors qu'on observe que les crédits affectés à ces programmes au cours des trois dernières années ont fait l'objet d'une consommation partielle et qu'il est nécessaire d'examiner sélectivement les premiers programmes avant de les renouveler.

**Votre rapporteur regrette que les contraintes budgétaires actuelles ne permettent pour 1997 que la reconduction des programmes en cours parvenus à échéance et non l'ouverture de nouveaux programmes. Les opérations agri-environnementales entreprises depuis juillet 1993 par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation ont eu, en effet, un caractère original ; elles peuvent contribuer de surcroît de manière significative à la préservation de nos eaux, de nos sols et de nos paysages.**

*c) La politique de la forêt*

Cette politique est financée par le budget général et le Fonds Forestier National.

- Les moyens inscrits au budget pour la mise en valeur et la protection de la forêt s'élèvent à 1,334 milliard de francs soit une augmentation de 7,3 % par rapport à 1996. Cette augmentation est liée au relèvement de 170 millions de francs de la contribution de l'État aux frais de garderie des forêts des collectivités locales assurées par l'ONF.

Hormis cette ligne budgétaire, les crédits de paiement baissent de 14 % et les autorisations de paiement de 30 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996.

- Le budget du FFN devrait s'établir en 1997 à 444 millions de francs.

**Au total, on peut parler de simple reconduction des crédits en faveur de la politique forestière.**

## **2. La pré-retraite**

**Les dotations afférentes à la pré-retraite agricole diminuent dans le projet de budget pour 1997 de 99 millions de francs passant à 568 millions de francs (chapitre 44-41, article 12).**

Pour 70 millions de francs, cette diminution est due au relèvement de l'âge minimum d'accès à la préretraite prévu à l'article 83 du projet de loi de finances. L'accès à la préretraite agricole se ferait désormais à 57 ans et non plus à 55 ans, avec deux exceptions : les éleveurs spécialisés pourraient continuer à bénéficier de la préretraite à 55 ans et les agriculteurs dont l'exploitation est reconnue non viable à 56 ans.

**Notre rapporteur n'est pas favorable à cette disposition, qui paraît motivée principalement par un souci d'économies budgétaires et qui n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante avec la profession agricole, risquant en définitive de mettre en péril le mouvement d'installation des jeunes, pourtant gage d'avenir.**

### **3. Les crédits de politique industrielle**

L'analyse de ces crédits est effectuée dans l'avis de votre commission portant sur les IAA.

**Le mouvement de baisse enregistré pour les exercices précédents sur ces crédits se poursuit en 1997, ce que votre rapporteur ne peut que déplorer, les industries agro-alimentaires constituant le « fer de lance » de notre économie agricole.**

Contenues au chapitre 61-61, les actions correspondantes passent en autorisations de programme de 207,8 à 135,2 millions de francs, l'effort en faveur des PME du secteur étant cependant maintenu. Dans cette enveloppe globale en diminution, les crédits de restructuration passent de 5 à 25 millions de francs, de façon à aider tout particulièrement les mouvements de restructuration de la filière bovine. Quant aux crédits de paiement, ils diminuent globalement de 192,8 à 150,2 millions de francs, mais passent de 3 à 10,4 millions de francs pour les actions de restructuration.

## ***C. LES AUTRES DOTATIONS EN BAISSSE***

### **1. Les aides à la modernisation des exploitations**

Il est proposé de n'inscrire aucune dotation à l'article 30 du chapitre 44-40 des crédits de l'Agriculture.

Cet article est doté de 27,25 millions de francs pour 1996, ce qui, avec les retours communautaires, a permis de prévoir une enveloppe de dépenses de 48 millions de francs pour cet exercice.

Deux types d'actions sont ainsi financées : l'aide à la tenue d'une comptabilité de gestion, consistant en une aide annuelle de 1.150 francs, pendant cinq ans, aux exploitants démarrant une comptabilité permettant le suivi de la gestion ; l'aide au démarrage de certaines catégories de groupements (GAEC, CUMA, groupements pastoraux et associations foncières pastorales).

Le ministère de l'Agriculture estime que le niveau de formation atteint par les jeunes agriculteurs qui s'installent et le succès acquis du phénomène sociétaire (plus de la moitié des installations se faisant désormais

en société) ne justifient plus le maintien de ce type d'incitations, d'autant que, s'agissant du passage en société, il existe par ailleurs des mécanismes fiscaux d'incitation beaucoup plus significatifs.

## **2. Les subventions de fonctionnement**

Plusieurs subventions de fonctionnement font l'objet d'une reconduction : il en va ainsi des subventions aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui enregistraient pourtant un mouvement à la baisse depuis plusieurs années (43,7 millions de francs, chapitre 44-44, article 10), à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA : 66,4 millions de francs, chapitre 37-11, article 82). D'autres subventions sont faiblement réduites, au Centre national pour l'aménagement de structures des exploitations agricoles (CNASEA : 204.7 millions de francs, chapitre 44-41, article 81) ou à la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA : 197.8 millions de francs, chapitre 44-54, article 14), qui joue un rôle majeur en matière de promotion des produits agricoles et agro-alimentaires sur les marchés extérieurs.

En définitive, le volet agricole du projet de loi de finances pour 1997 confirme dans ses grandes lignes l'objectif qui conduit votre commission à « dépenser moins mais à dépenser mieux ».

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture pour 1997.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission réunie le mercredi 20 novembre 1996 a examiné les sur le rapport de **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis** sur les crédits relatifs à l'agriculture dans le **projet de loi de finances pour 1997**.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, avant d'aborder les crédits du ministère de l'agriculture pour 1997, a souhaité présenter la situation de ce secteur.

Il s'est tout d'abord félicité d'une amélioration du revenu brut agricole, ainsi que d'une croissance de l'investissement, tout en précisant que des nuances devaient être faites selon les secteurs d'activité. Il a ensuite indiqué que le nombre d'exploitations agricoles poursuivait une baisse tendancielle.

Après avoir rappelé les événements survenus cette année dans le secteur bovin, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a précisé les mesures résultant de la mise en oeuvre de la loi de modernisation. Il a évoqué en particulier l'installation des jeunes, l'allègement des charges et la modernisation du statut de l'entreprise agricole. Il a ensuite abordé les conséquences de la conférence agricole, ainsi que celles résultant pour le secteur agricole de la réforme de l'ordonnance de 1986. Il a, enfin, souligné l'importance pour le monde agricole que revêtirait la future loi d'orientation agricole.

Evoquant le contexte international et communautaire, il a souligné le bilan globalement positif de la mise en oeuvre de la politique agricole commune (PAC). Il a ensuite rappelé le rôle important qu'avait joué la Haute Assemblée dans la réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) des fruits et légumes. Il a également indiqué la nécessité d'engager, dès à présent, une réflexion sur la réforme de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a précisé que les dossiers portant sur l'interdiction des hormones et sur l'importation de produits génétiquement modifiés devraient être suivis avec attention durant l'année 1997. Il a ensuite rappelé le contenu de la réforme américaine du « Fair Act » (Federal agricultural and improvment reform) et ses conséquences au niveau mondial.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a souhaité insérer dans son rapport des informations nouvelles portant sur les nitrates et leurs effets en matière d'alimentation. Tout en considérant qu'il était prématuré de conclure, il a précisé qu'il était important d'engager à nouveau un débat sur ce dossier.

Interrompant la présentation par **M. Alain Pluchet** de son rapport pour avis, **MM. Dominique Braye, Fernand Tardy et Félix Leyzour**, après s'être déclarés en accord avec le rapporteur, ont cependant souligné l'importance de la qualité de l'eau et des effets nocifs des nitrates en matière environnementale.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a ensuite abordé la présentation des crédits consacrés au ministère de l'agriculture. Il a indiqué que le budget de l'agriculture pour 1997, hors budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), s'élevait à 27,37 milliards de francs, soit une baisse de 3,88 %. Il a indiqué que l'ensemble des dépenses pour l'agriculture et la forêt se chiffraient à 156 milliards de francs, soit une baisse de 1,38 %.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a regretté certaines économies, notamment celles portant sur les programmes agri-environnementaux et la maîtrise des pollutions d'origine agricole, sur la politique industrielle et les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), ainsi que sur le fonds de gestion de l'espace rural (FGER). Il a ensuite souligné les principales actions prioritaires qui concernaient l'installation des jeunes en agriculture, l'hygiène et la qualité, le soutien aux secteurs fragiles, et notamment l'élevage.

Il a constaté l'absence de crédits en faveur de l'aide à la tenue de comptabilité de gestion, et au démarrage de certaines catégories de groupements. Evoquant enfin les crédits affectés à la politique forestière, il a souligné que leur augmentation était due à la hausse du versement compensateur à l'office national des forêts.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean-Paul Emorine** a précisé l'importance d'un environnement économique favorable afin que l'agriculture française puisse se développer. Il a regretté fortement l'absence de dotation du FGER, estimant que les 100 millions obtenus par l'Assemblée nationale s'avèreraient notablement insuffisants.

Il a ensuite expliqué la sous-consommation des crédits de ce fonds au cours des précédents exercices par les difficultés de mise en oeuvre des dotations, celles-ci n'étant notifiées dans les départements généralement qu'à la fin du premier semestre, ce qui ne permettait pas aux élus de monter des opérations éligibles en temps utile. Il a souhaité que le Sénat obtienne au moins 150 millions supplémentaires sur les crédits FGER durant la discussion budgétaire.

**M. Rémi Herment** s'est tout d'abord inquiété de la fixation d'une évolution de +2 % des effectifs scolarisés, estimant que cette base était insuffisante. Après avoir abordé le problème du financement de l'équarrissage, il a indiqué que le secteur de l'élevage contribuait fortement à l'aménagement de l'espace rural.

**Mme Janine Bardou**, après avoir indiqué les difficultés que connaissait l'agriculture de montagne, a regretté la forte baisse des crédits agri-environnementaux. Elle a indiqué qu'il était important de soutenir l'agriculture des régions défavorisées. Elle a souhaité que la loi « montagne » ne se résumât pas seulement à des contraintes.

**M. Bernard Dussaut** a demandé des précisions sur le problème de la transmission des exploitations.

**M. Félix Leyzour** a précisé que le problème de l'équarrissage comportait deux aspects distincts, l'un sur le service public de l'équarrissage, l'autre sur la gestion actuelle des déchets non valorisables. Il s'est enquis du régime financier et des mesures qui allaient être mises en oeuvre jusqu'au 31 décembre de cette année, afin de faire face au stockage de farines devenues inutilisables et comportant des risques pour la santé.

**Mme Anne Heinis** a regretté, à son tour, la faiblesse des moyens affectés à l'aménagement rural. Après les avoir mis en regard des sommes considérables consacrées par l'État au désendettement d'établissements bancaires tels que le Crédit Lyonnais, elle a jugé qu'une revalorisation à hauteur d'environ un milliard des crédits d'aménagement du territoire pourrait avoir un effet démultiplicateur considérable sur le développement rural, et que l'impact de la diminution à due concurrence des sommes versées au consortium de réalisation serait négligeable.

**M. Hilaire Flandre** après avoir dénoncé la diminution des crédits affectés au FGER, a souligné que ceux-ci étaient parfois mal employés. Il a ensuite souhaité une répartition différente des masses au sein du ministère de l'agriculture en fonction des productions.

**M. Louis Moinard** a souligné les difficultés que posaient les opérations menées par les OGAF, notamment dans le Marais poitevin.

**M. Bernard Barraux** a insisté sur les effets nocifs des nitrates qui outre leur toxicité pour la santé humaine sont responsables de l'eutrophisation des plans d'eau. Il a souligné les inconvénients et les conséquences qui en résultaient pour le tourisme.

**M. Roland Courteau**, après avoir regretté à son tour la faiblesse des dotations du FGER, a souligné la difficulté que rencontraient certains retraités agricoles.

**M. Jean Pourchet** a tout d'abord rappelé les effets de la crise de l'ESB dans le secteur bovin. Il a ensuite souhaité une modulation de la prime bovine en fonction de l'origine des animaux.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé les propos du ministre de l'agriculture devant la commission lors de son audition, a considéré que le Gouvernement serait probablement amené à abonder les crédits du FGER. Sur le problème de l'équarrissage, il a confirmé que la taxe, dont le montant serait fixé annuellement par la loi de finances, ne proviendrait ni du budget de l'Etat, ni de celui des collectivités territoriales. S'étant inquiété des moyens mis en oeuvre pour connaître les coûts réels des entreprises d'équarrissage, il a reconnu qu'il y avait effectivement un risque pour le producteur de se voir imputer le coût de la taxe à l'abattage.

Il s'est également interrogé sur le bien-fondé de la fixation de l'augmentation de la croissance des effectifs scolarisés à 2 %, en 1997.

Il a, ensuite, tenu à souligner l'importance de l'action du ministre de l'agriculture, durant cette année, pour faire face à la crise de l'ESB.

Il a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur l'insuffisance des crédits affectés aux zones de montagne. Il s'est ensuite félicité de la préparation de la loi d'orientation agricole.

Répondant à M. Jean-François Le Grand, mais également à une question précédente de M. Bernard Barraux, il a souhaité distinguer les effets nocifs des nitrates sur l'environnement, d'une part, et sur l'alimentation humaine, d'autre part.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a, enfin, rappelé le contexte de rigueur budgétaire dans lequel avait été établi le projet de loi de finances pour 1997.

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a, dans sa majorité, émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.