

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Alain PLUCHET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°4) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I - L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN 1993	7
I. L'ÉVOLUTION DU REVENU	7
A. LES LIVRAISONS	8
B. LES CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES	11
C. LA VALEUR AJOUTÉE	12
D. LES COMPTES D'EXPLOITATION ET DE REVENU	12
II. L'ÉVOLUTION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE	16
A. L'ÉVOLUTION SELON L'ORIENTATION DES EXPLOITATIONS	16
B. L'ÉVOLUTION SELON LES DÉPARTEMENTS	20
III. LES PERSPECTIVES POUR 1994	22
CHAPITRE II - UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE CLARIFIÉ	25
I. LA CONCLUSION DES NÉGOCIATIONS DU GATT	25
A. LA RENÉGOCIATION DE BLAIR HOUSE	26
1. La préférence communautaire est améliorée	26
2. La politique agricole commune est reconnue	27
3. Les engagements à l'exportation sont assouplis	27
B. L'ACCORD AGRICOLE DU 15 DÉCEMBRE 1993	28
1. Les engagements en matière d'accès au marché	28
a) La tarification	28
b) La clause de sauvegarde	28
c) L'accès courant et l'accès minimum	29
2. Les engagements en matière d'exportations	30
3. Les engagements en matière de soutien interne	32
C. LE MEMORANDUM FRANÇAIS	32

	<u>Pages</u>
II. LA POURSUITE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE LA PAC	36
A. LES AMÉLIORATIONS OBTENUES	36
1. La jachère libre	36
2. L'extension de la prime au blé dur	37
B. LES DEMANDES FRANÇAISES	37
 CHAPITRE III - LE PROJET DE BUDGET	 45
 I. L'ORIENTATION GÉNÉRALE	 45
A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE	45
B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT	48
1. L'évolution attendue pour 1995	48
2. L'origine des financements	48
3. Les différents types de dépenses	51
C. LES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE PRODUCTIVE	53
1. Dans l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt	53
2. Dans le budget du ministère	55
 II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS	 55
 III. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS DÉGAGÉES LORS DES DÉBATS D'ORIENTATION	 57
A. L'INSTALLATION ET LA RESTRUCTURATION	57
1. Les installations : reconduite des crédits et effondrement des nouvelles installations	58
2. La restructuration	60
<i>a) La pré-retraite : l'anticipation sur la reconduction du dispositif</i>	60
<i>b) Les SAFER et OGAF : l'érosion des dotations</i>	61

	<u>Pages</u>
B. L'ADAPTATION DES FILIÈRES ET LA VALORISATION DE LA PRODUCTION	63
1. Les offices : le renforcement du rôle du CSO	63
2. La prime à la vache allaitante : un montant en hausse de 20 %	64
3. La qualité et la promotion : un effort particulier	64
4. Les industries agro-alimentaires	65
C. L'ENVIRONNEMENT ET LA GESTION DE L'ESPACE	66
1. L'anticipation sur la création d'un fonds de gestion de l'espace rural	66
2. Les pratiques respectueuses de l'environnement : la montée en puissance	67
<i>a) La prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (prime à l'herbe)</i>	68
<i>b) La montée en puissance des autres mesures agri-environnementales</i>	68
3. La mise aux normes des bâtiments d'élevage	70
4. La compensation des handicaps : la revalorisation	70
5. La politique forestière : le soutien à un secteur éprouvé	73
D. LES MISSIONS TRADITIONNELLES	74
1. Les dépenses à caractère social	74
<i>a) La protection sociale</i>	74
<i>b) L'aide aux agriculteurs en difficulté</i>	75
2. La garantie contre les calamités agricoles	77
3. L'enseignement agricole et la formation	78
E. DEUX ÉVOLUTIONS MOINS SATISFAISANTES : L'HYDRAULIQUE ET LA BONIFICATION	78
1. Les crédits d'hydraulique : le repli	78
2. La bonification : un nouveau recul	80
CONCLUSION	84

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.

Cette année -comme les années précédentes d'ailleurs-, le budget peut faire l'objet d'appréciations contrastées.

De loi de finances votée à loi de finances initiale, les crédits baissent de 19 %. Cette évolution est due à la modification des conditions de financement du BAPSA : le relèvement du taux de TVA affectée à la protection sociale agricole permet de réduire de moitié la subvention de ministère au budget annexe. Hors subvention au BAPSA, les dotations à l'agriculture progressent de 1,6 %, soit une quasi reconduction en francs constants.

Dans ces conditions, pour financer les priorités dégagées par le ministère, notamment la création d'un fonds de gestion de l'espace doté de 500 millions de francs, un redéploiement des dotations a été nécessaire.

Ce budget, à bien des égards, peut apparaître comme un budget d'attente : à l'exception de la prorogation de la pré-retraite, il ne prend pas en compte le coût des dispositions, notamment sociales, proposées dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture ni certaines décisions annoncées par le Gouvernement, comme le maintien de la part nationale de la prime à la vache allaitante...

Mais, bien davantage que dans les évolutions budgétaires, c'est dans la clarification du cadre national, communautaire et international où l'agriculture doit s'inscrire que peuvent être trouvées des raisons d'espérer.

S'agissant des négociations du GATT, l'hypothèque a finalement été levée dans des conditions beaucoup moins défavorables que ce que la conduite des négociations, jusqu'en 1993, avait pu laisser redouter.

De son côté, la PAC, fortement contestée à l'origine, paraît se faire, progressivement, accepter. Les améliorations qu'a pu obtenir le Gouvernement, la réduction du taux de jachère, les conditions plutôt satisfaisantes dans lesquelles les primes compensatoires sont versées, ont beaucoup fait pour rendre cette réforme supportable.

Ainsi, si toutes les inquiétudes ne sont pas, loin de là, levées, l'environnement international et communautaire paraît, en tout cas, clarifié.

Au plan national, enfin, après la mise en place du «plan BALLADUR» à la fin de 1993, les débats d'orientation qui ont eu lieu à la session de printemps ont permis d'indiquer clairement à l'agriculture les deux missions que la Nation lui assignait : la performance et la tenue du territoire.

Le memorandum français à Bruxelles et le dépôt d'un projet de loi ont commencé à concrétiser cette ambition.

Ainsi, après plusieurs années caractérisées par un climat d'incertitude et de découragement, de nouveaux repères sont enfin fournis au monde agricole.

CHAPITRE I

L'agriculture française en 1993

I. L'ÉVOLUTION 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.

De plus, en 1993, comme en 1992, l'appréciation est rendue délicate par le décalage existant entre le moment où la baisse des prix prévue par la réforme de la PAC est appliquée et celui où les aides compensatoires sont versées. Enfin, **l'accélération de la baisse du nombre des exploitations conduit, mécaniquement, à améliorer le revenu moyen par exploitation**.

Quoiqu'il en soit, en 1993, le revenu brut agricole moyen par exploitation aura **diminué de 0,5 % en francs constants**. Cette évolution aura été marquée par la mise en oeuvre de la réforme de la politique agricole commune (PAC) : les prix et les volumes pour les cultures arables ont baissé, en contrepartie les subventions ont augmenté.

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

- la **baisse de 9,3 % des livraisons en valeur**, résultant du cumul de la diminution des volumes (- 2,2 %) et de celle des prix (- 7,4 %)

- la poursuite de la **diminution de la valeur ajoutée** (- 15 %);

- la **très forte progression des subventions d'exploitation** (+ 106,4 %);

- l'**accélération de la diminution du nombre d'exploitations** (- 5 %), qui permet de limiter à - 0,5 %, en moyenne, la baisse du revenu agricole.

A. LES LIVRAISONS

En valeur, les livraisons ont reculé de 9,3 %. Cette diminution résulte, à la fois, de la baisse des volumes livrés (- 2 % pour l'ensemble, mais - 12 % pour les céréales et - 25 % pour les oléagineux) ainsi que de la diminution, plus accentuée, des prix : - 7,4 %.

Ces résultats s'expliquent très largement par la mise en oeuvre de la réforme de la PAC qui organise une baisse des volumes et des prix, compensée par le versement d'aides directes.

LIVRAISONS DE PRODUITS AGRICOLES

	Evolution 1993/1992 (%)			Valeur 1993 (Milliard de francs)
	Volume	Prix	Valeur	
Céréales	- 12,0	- 19,5	- 29,1	38,6
dont blé tendre	- 10,5	- 17,3	- 26,0	21,2
orge	- 18,7	- 20,0	- 35,0	5,1
maïs	- 3,3	- 23,9	- 26,4	10,2
Fruits et légumes	- 2,3	- 7,4	- 9,5	35,7
dont pommes de terre	12,3	- 18,4	- 8,4	2,5
légumes frais	- 2,3	4,7	2,3	19,1
protéagineux	12,7	- 47,7	- 41,1	3,3
fruits	- 12,0	- 1,5	- 13,3	10,8
Plantes industrielles	- 9,5	7,6	- 2,6	14,0
dont betteraves industrielles	- 0,2	0,5	0,2	8,2
oléagineux	- 25,4	23,2	- 8,2	4,7
Vins	10,1	- 11,0	- 2,0	39,1
vins courants	7,0	- 5,2	1,4	9,2
vins de qualité	11,0	- 12,6	- 3,0	29,8
Produits végétaux divers	- 1,6	5,8	4,1	9,9
Total produits végétaux	- 3,1	- 10,1	- 12,9	137,2
Bétail	- 2,1	- 7,6	- 9,5	65,3
dont gros bovins	- 8,2	2,9	- 5,6	33,6
veaux	- 5,9	2,2	- 3,9	10,1
porcins	9,8	- 26,7	- 19,5	17,7
ovins et caprins	- 0,6	- 4,3	- 4,9	3,6
Autres animaux	- 1,0	- 5,4	- 6,3	22,2
dont volailles	- 1,2	- 4,1	- 5,2	18,9
Produits animaux	0,7	- 0,7	0,0	55,9
dont : lait	0,7	- 0,4	0,3	50,4
oeufs	0,8	- 3,1	- 2,3	4,8
Total produits animaux	- 0,9	- 4,7	- 5,5	143,3
Total produits agricoles	- 2,0	- 7,4	- 9,3	280,5

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, **les productions végétales** sont les plus touchées.

L'impact de la réforme de la PAC est directement perceptible sur les prix observés dans le secteur des cultures arables : - 19,5 %, pour les céréales, - 47,7 % pour les protéagineux.

La réforme, avec l'obligation de gel se traduit également dans les volumes livrés, dépendant -pour partie- de l'évolution des surfaces.

La récolte de céréales a diminué de 8 %. En effet, les surfaces ont reculé dans l'ensemble de 8 %, en raison essentiellement de l'obligation de geler 15 % de la surface en céréales, oléagineux et protéagineux. Elles ont baissé de 7 % pour le blé tendre, de 11 % pour l'orge, mais sont restées stables pour le maïs. Dans le cas du blé dur, la forte baisse de 49 % s'explique par la suppression, excepté pour les producteurs du Midi de la France, de la prime spécifique versée pour cette culture.

En revanche, la compensation relativement plus avantageuse pour les protéagineux, explique la progression des surfaces et des volumes (+ 13 %).

Pour les fruits et légumes, on constate un redressement de la valeur des livraisons de légumes frais -la baisse des volumes livrés étant compensée par l'augmentation des prix (+ 4,7 %). En revanche, les livraisons de fruits diminuent : si les prix baissent moins que les années précédentes (-1,5 %), les volumes de leur côté, après la surproduction des années précédentes, diminuent de 12 %.

Pour les vins, la baisse de 2 % en valeur s'explique par la diminution des prix : (- 5 % pour les vins courants, - 12,6 % pour les vins de qualité) que ne compense pas la progression des volumes (+ 10 %).

● La situation des **productions animales** paraît relativement moins mauvaise (- 5,5 % en valeur). Elle recouvre, cependant des situations très contrastées.

Dans le secteur bovin, la résorption de l'excédent d'offre permet au prix des livraisons d'augmenter.

En revanche, le secteur porcin est en surproduction (+ 10 %), ce qui entraîne un effondrement des prix (- 27 %).

Globalement, la valeur des livraisons des produits animaux baisse de 5,5 % (- 0,9 % pour les volumes, - 4,7 % pour les prix).

B. LES CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES

Les consommations intermédiaires baissent de 1,9 % en valeur (- 0,8 % en volume, - 1,2 % en prix).

Les utilisations d'engrais et de produits phytosanitaires se sont réduites à nouveau en 1993. Cette baisse s'explique par la diminution des besoins, due aux mises en jachère, mais aussi par la volonté des exploitants de réduire leurs coûts de production. Cependant, la baisse de la consommation d'engrais se ralentit (- 2,3 %) après les fortes baisses des années précédentes : - 16 % en 1991, - 6 % en 1992.

De leur côté, les achats d'aliments pour animaux ont progressé de 2 % en volume, en raison essentiellement du développement de la production porcine. Cette hausse a été compensée par la baisse de 2 % des prix, conséquence de la baisse du prix des céréales incorporées dans l'alimentation animale.

LIVRAISONS ET CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES

	Evolution 1993/1992 (%)			Valeur 1993 (milliards de francs)
	Volume	Prix	Valeur	
Livraisons de produits agricoles	-2,0	-7,4	-9,3	280,5
Ventes résiduelles des administrations	-2,8	8,1	5,1	1,2
Livraisons de la branche (hors TVA)	-2,0	-7,5	-9,3	279,3
Consommations intermédiaires (hors TVA)	-0,8	-1,2	-1,9	129,6
dont Aliments des animaux	2,2	-1,8	0,4	47,0
Engrais	-2,3	-4,8	-7,0	14,6
Produits pétroliers	-7,1	2,5	-4,8	8,9
Produits de protection des cultures	-5,0	0,5	-4,5	13,8
TVA non déductible	-3,3	-8,1	-11,1	1,8
Consommations intermédiaires (hors TVA déductible)	-0,8	-1,3	-2,1	131,4

Source : Compte provisoire de l'agriculture, Insee

Cette année encore, la moindre baisse des prix des consommations intermédiaires par rapport à celle des livraisons ouvre davantage le « ciseau des prix » entre produits agricoles et intrants.

C. LA VALEUR AJOUTÉE

Le compte de production fait apparaître un nouveau repli de la valeur ajoutée brute des livraisons : - 15 %.

	1991	1992	1993	1993/1992 (en %)
Livraisons	325,9	308,1	279,3	- 9,3
Consommations intermédiaires	135,2	134,2	131,4	- 2,1
Valeur ajoutée brute des livraisons	190,7	173,9	147,9	- 14,9

(en milliards de francs)

Ce phénomène, résultant de la mise en oeuvre de la PAC, devrait se poursuivre en 1994 et 1995.

D. LES COMPTES D'EXPLOITATION ET DE REVENU

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

● **Le compte d'exploitation**

Le tableau ci-après fait ainsi apparaître une réduction moins importante de l'excédent brut d'exploitation (- 3,5 %) que de la valeur ajoutée : la baisse de la valeur ajoutée (26 milliards de francs) est «amortie» par la très forte progression des subventions d'exploitation (+ 19,3 milliards de francs) et la diminution des impôts liés à la production.

La baisse de 40,7 % des impôts liés à la production est due au démantèlement des taxes de coresponsabilité céréalière (- 1.530 millions de francs) et laitière (- 280 millions de francs). Les impôts sont ainsi passés de 4.693 millions de francs en 1992 à 2.781 millions en 1993.

COMPTE D'EXPLOITATION

	Valeur 1992 (Milliards de francs)	Valeur 1993 (Milliards de francs)	Evolution 1993/1992 (%)
Ressources			
Valeur ajoutée brute des livraisons	173,9	147,9	14,9
Subventions d'exploitation	18,2	37,5	106,4
Emplois			
Salaires	21,4	21,8	2,1
Cotisations sociales	6,9	7,1	3,0
Impôts liés à la production	4,7	2,8	- 40,7
Excédent brut d'exploitation des livraisons	159,1	153,7	- 3,5

D'après compte provisoire de l'agriculture 1993 (INSEE)

Comme l'illustre le tableau ci-après, le gonflement des subventions d'exploitation provient essentiellement des subventions accordées dans le cadre de la PAC pour compenser les baisses des prix et le gel des terres.

Au total, les aides créées ou revalorisées par la réforme de la PAC ont atteint 26,9 milliards de francs en 1993, soit 72 % du poste «subventions». En 1992, elles ne représentaient que 7 milliards, soit 38 % de l'ensemble des aides.

SUBVENTIONS D'EXPLOITATION

	Valeur 1992 (En millions de francs)	Valeur 1993 (En millions de francs)
Aides nouvelles ou revalorisées dans le cadre de la PAC :	6.993	26.888
• Aides compensatrices de la baisse des prix	3.371	19.476
dont céréales	-	10.995
- oléagineux	3.371	5.944
protéagineux		2.537
• Primes à la jachère	759	3.260
• Aide à l'élevage	2.863	4.152
dont vaches allaitantes	2.367	2.593
bovins mâles	496	630
- prime à l'herbe	-	929
Autres subventions	11.183	10.634
Total	18.176	37.522

• **Le compte de revenu**

Le compte de revenu se solde par une diminution de 3,3 % du revenu brut de la branche, en optique livraisons.

Il fait apparaître un allègement des charges d'intérêt ainsi que des impôts fonciers, en raison de la suppression de la part régionale et du tiers de la part départementale sur le foncier non bâti.

Les prestations versées aux exploitants progressent plus (4,1 %) que les cotisations acquittées à leur profit (+ 2,6 %). Les transferts sociaux en direction des exploitants contribuent donc à hauteur de 2,6 milliards de francs au revenu brut (soit 2 % de ce revenu). Il faut cependant souligner que la part de ces transferts dans la composition du revenu tend à décroître : depuis 1983, les prestations versées aux exploitants ont crû de 47 %, les cotisations qu'ils ont acquittées pour leur compte de 64 %...

COMPTE DE REVENU

RESSOURCES-EMPLOIS	Valeur 1992 (Milliards de francs)	Valeur 1993 (Milliards de francs)	Evolution 1993/1992 (%)
• Ressources			
Excédent brut d'exploitation des livraisons	159,1	153,7	3,4
Indemnités d'assurances	4,5	4,6	2,9
Prestations sociales	19,2	20	4,1
• Emplois			
Intérêts	13,1	12,4	- 5,7
Primes d'assurances	7,1	7,5	6,8
Charges locatives	9,9	10	0,7
Impôts fonciers sur terres exploitées en faire valoir direct	3,2	3	- 6
Cotisations sociales au profit des exploitants	17	17,4	2,6
Transferts courants divers versés	0,3	0,2	1,6
Revenu brut agricole optique livraisons	132,2	127,8	3,3
Revenu brut agricole corrigé optique livraisons	132,6	127,8	- 3,6
Revenu net agricole corrige optique livraisons	99,5	95,2	- 4,4

D'après compte provisoire de l'agriculture 1993 INSEE

Compte tenu de la hausse des prix (2 %) et de l'évolution du nombre d'exploitations (- 5 %), le RBA moyen par exploitation aura diminué de 0,5 %.

II. L'EVOLUTION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE

A. L'EVOLUTION 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 104,8 milliards de francs en 1993, soit une baisse de 4,1 % par rapport à 1992.

Compte tenu d'une diminution du nombre des exploitations estimée à 5 % et d'une hausse du prix du produit intérieur brut marchand de 2 %, le RBE moyen par exploitation est en baisse de 1,1 % en termes réels par rapport à 1992, où il avait déjà reculé de 9,1 %. Pour les exploitations à temps complet, le RBE moyen ne diminuerait que de 0,3 %.

Comme en 1992, cette dégradation du RBE moyen recouvre de profondes disparités par types de production et donc par zones géographiques.

Le tableau ci-après illustre la disparité des évolutions selon les orientations. Ainsi, le revenu a augmenté de 9,6 % pour les élevages bovins et de 9,2 % pour les exploitations du secteur «céréales et autres grandes cultures» alors qu'à l'autre extrême, le revenu des exploitations fruitières a chuté de 55 % et celui des élevages hors-sol (volailles, oeufs, porcs) de 41 %.

**ÉVOLUTION DU RBE MOYEN PAR EXPLOITATION EN VALEUR
RÉELLE (EN % ANNUEL)**

Catégorie	1992/1991	1993/1992
Exploitations à temps complet	- 8,7	- 0,3
Grandes cultures	0,4	6,8
Céréaliers spécialisés	21,2	- 0,4
Céréales et autres grandes cultures	- 5,3	9,2
Maraîchage et fleurs	- 33,2	2,0
Maraîchage	- 38,0	- 0,8
Fleurs	26,5	5,6
Viticulture	- 45,6	- 3,5
Vins de qualité	- 48,6	- 8,5
Autre viticulture	- 27,4	8,5
Arboriculture fruitière	- 43,3	- 54,9
Bovins	7,9	9,6
Bovins lait	11,1	12,4
Bovins-viande	8,7	6,5
Bovins mixtes	0,3	6,1
Ovins et autres herbivores dont ovins	3,7 - 2,5	8,7 5,9
Hors sol	2,0	- 40,6
Polyculture	- 20,8	6,3
Autres orientations mixtes	7,0	5,7
Exploitations à temps partiel	- 19,1	0,6
Ensemble des exploitations	- 9,1	- 1,1

● Le secteur des **grandes cultures** enregistre une évolution positive du RBE (+ 6,8 %). La forte baisse de la valeur ajoutée (- 25 %), résultant de la diminution des prix (- 14,2 %), est

compensée par une forte augmentation des subventions d'exploitation (multipliées par 3,5).

Pour les céréales et les oléagineux, les volumes baissent respectivement de 15 à 25 %, alors que les protéagineux progressent de 10 %. Globalement, le volume moyen des livraisons pour ces exploitations est maintenu.

Il faut cependant relever que le RBE progresse en raison de la comptabilisation pour l'année civile des aides compensatoires pour les oléagineux. La comptabilisation des aides dues (pour la campagne) et non celles effectivement encaissées (le solde de la campagne précédente et la moitié des aides pour la campagne de l'année) ferait apparaître une baisse du revenu de 3 %.

- Le secteur du **maraîchage** et de la **floriculture** voit son revenu progresser de 2 %, après un effondrement de 33 % en 1992.

- En **viticulture**, la diminution globale du revenu de 3,5 % recouvre des évolutions contrastées. La viticulture de qualité, après une baisse de 49 % en 1992, voit son revenu baisser de nouveau de 8,5 % : le revenu de 1993 ne représente plus que 40 % du revenu dégagé en 1990. En revanche, pour les autres viticultures, la hausse des livraisons (+ 13 %) compense la baisse des prix.

- En **arboriculture**, après une baisse de 43 % en 1992, le revenu chute encore de 55 % en 1993. Les producteurs de pommes sont les plus touchés.

- Dans le secteur de l'**élevage**, le revenu progresse de 6 à 12 % selon les catégories.

Dans le secteur des « **bovins-lait** », le RBE moyen augmente de 12,4 % en termes réels, grâce au quasi doublement des subventions, mais aussi à l'augmentation de 6 % de la valeur ajoutée moyenne. Les aides communautaires pour les céréales, le maïs ensilage et le gel des terres représentent 56 % des subventions de l'orientation en 1993. Ce pourcentage atteint 63 % si on y inclut la prime à l'herbe.

Le RBE par exploitation du secteur des «**bovins-viande**» augmente de 6,5 % en termes réels. Il reste cependant le plus faible de toutes les orientations, n'atteignant que 40 % de la moyenne nationale. Les subventions d'exploitation progressent en moyenne de 44 % grâce à la revalorisation des différentes primes bovines, mais surtout grâce aux indemnités pour les céréales et à la prime à l'herbe.

La valeur ajoutée par exploitation diminue de 8 %, les livraisons étant en léger retrait, en volume comme en prix.

Au total, le revenu des élevages extensifs progresse fortement alors que, pour les autres catégories, l'évolution est plus modeste, voire même négative pour les engraisseurs de veaux.

● Pour les éleveurs, d'ovins et autres herbivores, le revenu moyen augmente de 8,7 % en termes réels et de 5,9 % pour les seuls élevages ovins spécialisés. C'est la progression des subventions de 39 % qui permet cette évolution positive, malgré une baisse assez forte de la valeur ajoutée moyenne (- 6 % et même 10 % pour les élevages ovins). La baisse de la valeur ajoutée est la conséquence de la baisse des prix des livraisons d'ovins, mais cette baisse est intégralement compensée par la revalorisation de la prime à la brebis.

● En revanche, le hors-sol enregistre une très forte diminution du revenu moyen : - 41 %.

La valeur moyenne des livraisons diminue de 9 %. En effet, si les volumes livrés augmentent de 6 %, en liaison avec la forte croissance de la production porcine, les prix diminuent de 14 % en moyenne dans l'orientation. A la forte baisse des prix du porc (- 27 %) s'ajoutent les baisses des prix des volailles (- 4 %) et des oeufs (- 3 %). Malgré le recul des prix des aliments pour porcins (- 4 %) et pour volailles (- 3 %), la valeur ajoutée diminue en moyenne de 35 %.

La chute du revenu des éleveurs de porcs devrait excéder 50 %, l'aviculture connaissant probablement une baisse plus modérée.

Comme en 1993, on constate une tendance au resserrement des disparités de revenu entre orientations.

Les producteurs de viande bovine, tout en restant situés au bas de l'échelle, voient leur revenu sensiblement augmenter depuis deux ans. A l'autre extrémité de l'échelle, les éleveurs hors-sol connaissent une chute de leur revenu en 1993. La position relative des exploitations viticoles de qualité se dégrade, quant à elle, depuis 1990.

En revanche, la position dans la hiérarchie des revenus des exploitations de grandes cultures, qui avait sensiblement reculé entre 1985 et 1990, est en légère amélioration depuis 1990.

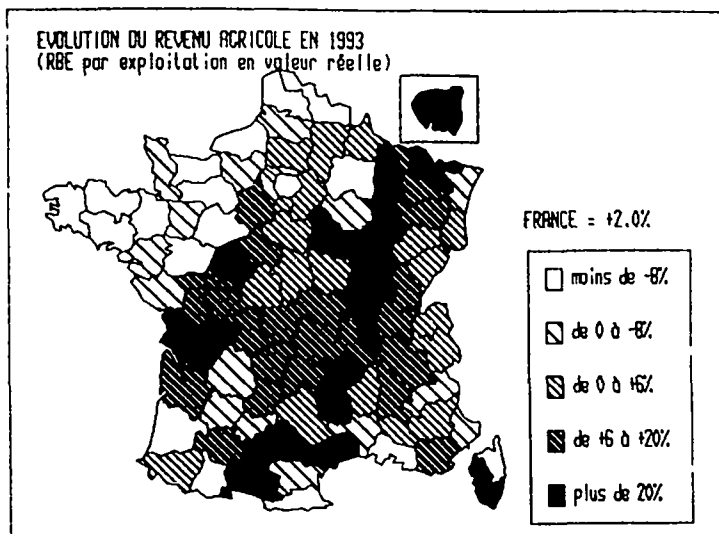
B. L'EVOLUTION SELON LES DÉPARTEMENTS

Comme 1992, la disparité des évolutions des RBE par département est très élevée : - 32 % dans le Morbihan, mais + 76 % pour la Charente.

On constate, globalement, une tendance à la hausse dans les départements de grande culture, avec de fortes disparités. Dans ces départements, la baisse de la valeur ajoutée résultant de la baisse des prix est généralement compensée par l'accroissement des subventions d'exploitation : alors qu'au niveau national, les subventions doublent, elles sont multipliées en moyenne par 4 dans ces départements.

Dans les départements d'élevage laitier, on assiste à une hausse du RBE moyen, sauf dans les départements de l'Ouest.

Dans les autres départements d'élevage, la hausse enregistrée en 1992 se poursuit, sauf, là aussi, dans les départements de l'Ouest.



On constate que l'écart entre les revenus moyens des départements extrêmes s'est légèrement réduit entre 1992 et 1993, passant de 1 à 7,2 à 1 à 6,1.

Toutefois, si on élargit la comparaison aux dix départements aux revenus les plus élevés rapportés aux dix départements aux revenus les plus faibles, on constate un maintien de l'écart entre les deux années (1 à 4,4).

Comme en 1992, on note une tendance à l'amélioration des positions relatives des départements à faibles revenus et une tendance inverse pour les départements les mieux placés dans l'échelle des revenus.

Parmi les dix départements aux plus faibles revenus en 1992, huit améliorent leur position : ce sont essentiellement les départements d'élevage bovin à viande du Massif central, dont les revenus restent toutefois à des niveaux inférieurs de 40 à 60 % à la moyenne nationale.

Parmi les dix départements aux revenus les plus élevés de 1992, cinq connaissent une dégradation de leur position, notamment le premier d'entre eux, l'Aube, mais surtout la Marne, qui du fait de l'évolution du vin de champagne, voit son RBE moyen passer en 2 ans de 3 fois à 1,5 fois la moyenne nationale.

A plus long terme, si l'on compare les niveaux de revenus moyens des périodes triennales «1981 à 1983» et «1991 à 1993», on constate la poursuite d'une légère tendance à la réduction des disparités départementales de revenus.

Le rapport entre les niveaux moyens de revenu des dix départements situés aux deux extrémités de l'échelle passe de 5,2 au cours de la première période à 4,3 au cours de la seconde. Cette réduction tendancielle s'explique toutefois plus par la dégradation de positions relatives des départements à revenus élevés que par une réelle amélioration de ceux aux revenus les plus faibles.

III. LES PERSPECTIVES POUR 1994

La poursuite de la réforme de la PAC devrait, comme en 1993, affecter l'évolution du revenu agricole à travers une nouvelle diminution des prix et le relèvement, en contrepartie, des aides compensatrices.

Le ministère estimait, en septembre dernier, que face à une évolution sans doute faible en valeur des livraisons de produits agricoles, la revalorisation des subventions et la baisse des charges devrait permettre, en 1994, une **légère progression du revenu agricole**, les évolutions selon les différents secteurs devant être comme chaque année assez différenciées, mais sans qu'on retrouve des écarts aussi importants qu'en 1993.

Selon un communiqué à la presse du ministère publié le 17 novembre, le revenu brut agricole par exploitation devrait augmenter, en 1994, de 11,5 % en francs constants.

Cette très forte progression, après trois années consécutives de baisse, aurait pour effet de porter le revenu moyen légèrement au-dessus du niveau atteint en 1989.

Cette augmentation masque de fortes disparités selon les productions.

Le revenu est multiplié par trois pour les arboriculteurs fruitiers qui avaient connu de très fortes baisses au cours des deux années précédentes (-43 % et - 55 %).

Les viticulteurs, dans leur ensemble, enregistrent une progression de revenu de 34 % : 49 % pour la viticulture de qualité, là aussi après deux années de baisse sensible, et 4 % pour les vins courants.

Le revenu moyen des éleveurs de bovins viande serait en hausse de 12 %. En six ans, leur revenu s'est amélioré de 7 % par an.

Les grandes cultures n'augmentent, en revanche, que de 3 %.

Pour les exploitations laitières, la hausse est encore plus modérée : + 2 %, après l'augmentation de 12 % en 1993.

Seul, le revenu des élevages hors sol est en baisse de 2 %, après la chute de 27 % en 1993 ; un recul dû à une stabilité des prix alors que les consommations intermédiaires ont gagné 8 %.

Selon le ministère de l'agriculture, cette hausse de revenu est liée à une augmentation de 6,1 milliards de francs des aides compensatoires et des subventions : hausse de 3,6 milliards de francs des subventions destinées aux exploitants céréaliers, revalorisation de la prime à l'herbe (qui passe de 900 à 1.300 millions de francs) et de la prime à la vache allaitante.

A cette hausse des subventions d'exploitation, se serait ajoutée une diminution des charges, évaluée par le ministère à - 9,5 % pour les cotisations sociales, - 9,1 % pour les charges salariales, - 9 % pour les impôts fonciers, - 16 % pour les charges financières (qui passeraient de 9 à 7,5 %).

Enfin, la diminution de 3 % du nombre d'exploitations, qui ne seraient plus que 804.000, contribuerait également à la hausse du revenu moyen.

CHAPITRE II

Un environnement international et communautaire clarifié

La période écoulée depuis la discussion de la loi de finances pour 1994 aura été caractérisée par la conclusion des négociations du GATT et la poursuite de la mise en oeuvre de la réforme de la PAC.

I. LA CONCLUSION DES NÉGOCIATIONS DU GATT

L'accord agricole, finalement conclu le 15 décembre 1993 dans le cadre des négociations multilatérales du GATT, améliore les dispositions initialement prévues tant dans le projet «DUNKEL» de décembre 1991, que dans le compromis de «Blair House» de novembre 1992.

A de nombreuses reprises, votre commission avait estimé qu'il n'était pas acceptable de conclure un accord avalisant ces deux documents, qu'elle avait longuement présentés dans les précédents avis budgétaires.

Longtemps isolée dans son refus, la France est parvenue, en septembre 1993, à obtenir une reprise des négociations sur la base d'un mandat clair, reprenant les grandes orientations qu'elle défendait :

- garantir la **pérennité de la PAC** ;
- assurer la **compatibilité** d'un engagement au GATT avec la PAC réformée ;
- respecter la **préférence communautaire** ;

- préserver la **capacité exportatrice** de la Communauté.

A. LA RENÉGOCIATION DE BLAIR HOUSE

Condition nécessaire à la conclusion des accords du GATT, le compromis de Blair House a été rediscuté entre négociateurs européens et américains. L'«arrangement» du 7 décembre, en améliorant ce compromis ouvrait la voie à une possible conclusion des accords du GATT.

1. La préférence communautaire est améliorée

L'accord de Blair House prévoyait que chaque partie contractante devait importer, au titre de l'accès minimum, 3 %, puis 5 % au terme de l'accord, en 1999, de sa consommation intérieure. Cette clause se retrouve dans l'accord final, mais l'interprétation communautaire de l'accès au marché, souvent contestée par les Etats-Unis lors de la négociation, a finalement été acceptée.

La Communauté a ainsi obtenu de pouvoir mesurer l'accès en **globalisant** certains groupes de produits.

Grâce à cette globalisation ou agrégation, les productions où l'Europe est déjà très fortement importatrice viendront en déduction des quantités qu'elle devrait importer dans des productions où elle est excédentaire.

Cette formule permet d'éviter, selon le ministère, des importations supplémentaires de 3,17 millions de tonnes pour les céréales, de 594.000 tonnes pour la viande porcine, de 106.000 tonnes de fromage, de 72.000 tonnes pour la poudre de lait.

La Communauté a également obtenu la mise en place d'une **clause de consultation** en cas d'accroissement des importations communautaires de **produits de substitution des céréales** ; une telle consultation aura lieu dès que les importations de PSC auront dépassé leur niveau moyen observé sur la période 1990-1992.

2. La politique agricole commune est reconnue

La **clause de paix** qui garantit que la PAC ne sera pas remise en cause par les contestations de nos partenaires (demande de constitution de «panel»), passe de six ans, soit la durée de l'accord, à neuf ans.

3. Les engagements à l'exportation sont assouplis

Le pré-accord de Blair House prévoyait une réduction du volume des exportations subventionnées de 21 % par rapport à la moyenne des années 1986-1990. L'accord final maintient cette obligation, mais réduit la contrainte en début de période et permet de choisir comme période de référence les années 1991-1992. Cette disposition permet d'alléger la réduction en volume et d'exporter davantage de quantités subventionnées. Ce gain à l'export représente, sur six ans, 8,1 millions de tonnes pour le blé, 362.000 tonnes pour la viande bovine, 253.000 tonnes pour les volailles, 102.000 tonnes pour les fromages, 44.000 tonnes pour les autres produits laitiers, 16.000 tonnes pour les oeufs.

Il a, enfin, été prévu que les parties se consulteront annuellement sur l'évolution de leurs exportations, compte tenu du développement du marché mondial.

B. L'ACCORD AGRICOLE DU 15 DÉCEMBRE 1993

1. Les engagements en matière d'accès au marché

a) La tarification

L'accord agricole prévoit de transformer les mesures existantes à l'importation (prix minima d'entrée, prélèvements variables, restrictions quantitatives) en **montants forfaitaires fixes**, appelés «**équivalents tarifaires**».

Les montants de base de ces équivalents tarifaires sont calculés en fonction des écarts de prix intérieurs et mondiaux constatés en moyenne entre 1986-1988.

Ces montants sont ensuite réduits progressivement sur la période de l'accord de 36 % en moyenne par tranches annuelles égales.

Il semble que, compte tenu du mode de calcul des équivalents tarifaires et notamment de la prise en compte de la référence 1986-1988, la protection communautaire devrait être maintenue pendant les six ans de l'accord. En effet, les équivalents tarifaires sont, dans la majorité des cas, sensiblement plus élevés que les prélèvements actuels.

b) La clause de sauvegarde

Contrairement aux prélèvements variables de la PAC, les équivalents tarifaires sont des montants fixes. Pour se prémunir contre les trop fortes fluctuations de prix mondial, éventuellement induites par d'importantes variations monétaires, un **mécanisme de clause de sauvegarde** est prévu pour atténuer ces variations. Ce mécanisme établit un **droit de douane additionnel**, dès que le marché intérieur est susceptible d'être perturbé soit par des importations massives de produits, soit par une baisse trop forte du prix de la marchandise importée.

Dès que le prix d'importation d'un produit est inférieur à un certain niveau - le **prix de déclenchement** -, la clause de sauvegarde intervient pour combler, **partiellement**, la différence entre le prix d'importation et celui de déclenchement.

La Communauté a déposé une liste reprenant les seuils de déclenchement qui serviront à l'application de la clause de sauvegarde. Le niveau des seuils de déclenchement est jugé suffisamment protecteur. Néanmoins des modalités de mise en oeuvre de la clause de sauvegarde et, en particulier, de la détermination du prix d'importation constaté, lot par lot, dépendra l'efficacité du dispositif.

c) L'accès courant et l'accès minimum

Outre la tarification, le volet « accès au marché » prévoit l'obligation pour les parties contractantes d'ouvrir leur marché intérieur en offrant des contingents préférentiels à droits réduits.

L'ouverture du marché est mesurée par référence à la consommation intérieure observée au cours de la période 1986-1988. Elle doit représenter, en début d'accord, au moins 3 % de la consommation intérieure ; ce pourcentage est porté à 5 % au terme de l'accord.

L'obligation est double :

- d'une part, les pays doivent **maintenir l'accès courant**, c'est-à-dire les avantages accordés pendant la période de base 1986-1988. Cette obligation s'applique immédiatement dès le début de l'accord ;

- d'autre part, les pays doivent, si les contingents ouverts au titre précédent et les autres importations sont insuffisants pour couvrir 3 %, puis 5 % de la consommation intérieure, **ouvrir des contingents supplémentaires (accès minimum)**.

Ces obligations s'appliquent aux secteurs qui font l'objet d'une tarification. Le niveau des droits pour l'accès courant est le niveau de 1986-1988. Pour l'accès minimum, c'est un niveau de droits « réduit », sans autre précision, qui doit permettre de réaliser le contingent. Dans la plupart des cas, la Commission a retenu un niveau représentant **32 % de l'équivalent tarifaire de base**. Ces droits préférentiels s'appliquent dès le début de l'accord et ne sont plus diminués en cours d'accord.

L'ouverture supplémentaire du marché communautaire induite par la clause de l'accès minimum s'établit comme suit :

- céréales	800.000 tonnes
. dont blé	300.000 tonnes
. dont maïs	500.000 tonnes
- sucre	0
- beurre	10.000 tonnes
- poudre de lait écrémée	69.000 tonnes
- fromages	104.000 tonnes
- viande bovine et ovine	0
- viande de volaille	29.000 tonnes
- viande de porc	76.000 tonnes

2. Les engagements en matière d'exportations

Au bout des six ans de l'accord, les **volumes exportés avec subventions** devront avoir **diminué de 21 %** par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990.

Parallèlement, les **enveloppes budgétaires** qui sont **consacrées aux exportations de produits agricoles** doivent être **diminuées de 36 %** par rapport à leur niveau moyen de 1986-1990.

Dans les deux cas, les diminutions se font progressivement, par tranche annuelle égale.

Les exportations de produits agricoles qui ne bénéficient pas de subventions ne sont pas soumises à engagement de réduction.

Pour la Communauté, les volumes exportables avec subventions s'établissent comme suit :

Produits	rappel 1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Blé et farine (en Million de tonnes)	20,7	19,1	18,0	16,9	18,7	14,6	13,4
Céréales secondaires (Mio t)		12,2	11,7	11,3	10,9	10,4	10,0
Sucre quotas A et B (Mio t)		1,560	1,504	1,447	1,391	1,334	1,277
Beurre	236	447	431	417	398	382	366
Poudre de lait écrémé	335	297	286	276	265	254	243
Fromages	421	407	386	366	346	325	305
Viande bovine	1324	1119	1058	998	938	877	817
Viande de volaille	519	440	410	380	350	320	291
Viande de porc	573	491	473	455	437	420	402

(en milliers de tonnes).

Les enveloppes budgétaires qui pourront être consacrées aux exportations seront les suivantes :

Produits	rappel 1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Blé et farine	2159	2069	1884	1698	1515	1327	1141
Céréales secondaires		1297	1214	1131	1048	966	883
Sucre quotas A et B	1307	730	783	637	590	544	497
Beurre	308	1246	1166	1087	1007	928	848
Poudre de lait écrémé	239	348	326	330	281	259	237
Fromages	560	505	460	416	371	326	280
Viande bovine	4414	1901	1772	1644	1516	1388	1259
Viande de volaille	160	138	128	119	110	101	92
Viande de porc	130	172	161	150	139	128	117

(en millions d'écus).

3. Les engagements en matière de soutien interne

Les aides à l'agriculture sont converties en une mesure globale de soutien (MGS) qui comprend le soutien par les prix -exprimé par la différence entre le prix intérieur administré et le prix mondial, multipliée par le volume de la production- et le soutien par les aides directes à l'exploitation. La MGS communautaire a été ainsi estimée à 73,5 milliards d'Ecus.

L'accord du GATT prévoit deux niveaux d'engagement :

- d'une part, **la MGS doit être réduite, tous secteurs confondus, de 20 % par rapport à son niveau de référence 1986-1988.** Les aides directes issues de la réforme de la PAC ne sont pas incluses dans le calcul de la mesure globale de soutien annuelle qui est comparée à la référence 1986-1988 ; elles sont exemptées à ce titre des engagements de réduction. Ce premier engagement devrait être satisfait par les mesures de diminution des soutiens engagés depuis la période de référence ;

- d'autre part, **la mesure globale de soutien par secteur ne doit pas dépasser pour chaque année de l'accord le niveau de 1992 ;** c'est la contrepartie du traitement réservé aux aides directes.

C LE MEMORANDUM FRANÇAIS

Mais, les améliorations obtenues ne pourront produire tous leurs effets qu'autant que la Communauté sera décidée à en tirer parti.

Dans le cadre du memorandum «Pour une agriculture européenne ambitieuse», remis par M. Jean PUECH au commissaire européen à l'Agriculture, le 8 septembre dernier, la France a formulé un certain nombre de demandes.

S'agissant de la mise en oeuvre de l'accord agricole au niveau communautaire, dans la mesure où, selon les prévisions de la Commission, les accords du GATT sont **compatibles** avec la PAC réformée, la France demande que leur mise en oeuvre n'augmente pas les contraintes de celle-ci.

Elle demande, d'autre part, que les **modalités de mise en oeuvre des accords soient décidées par le Conseil des ministres de l'Union européenne et non conduites, au coup par coup, dans divers comités de gestion.**

Le memorandum estime qu'«il est, en effet, exclu que les dispositifs destinés à assurer le respect des engagements pris au GATT et dont les modalités pourraient en accroître les contraintes, soient arrêtés dans des enceintes techniques alors que les aménagements de ces engagements ont donné lieu à de grands débats politiques tant au niveau européen que national».

● Le memorandum énumère des dispositions nécessaires pour éviter la remise en cause de la préférence communautaire à l'occasion de la traduction des engagements pris pour l'accès au marché.

En ce qui concerne les céréales et les fruits et légumes, l'Union appliquera, à partir de juillet 1995, des droits de douane spécifiques calculés à partir du prix d'arrivée du produit importé. La base de calcul retenue devra être fiable, ce qui suppose soit de vérifier l'authenticité du prix contractuel, soit de retenir une base de calcul différente, en se référant aux prix constatés sur les marchés représentatifs.

De la même manière, la mise en oeuvre de la clause de sauvegarde repose sur la constatation du prix d'importation CAF de chaque expédition. **Le contrôle de la véracité de ce prix est primordial** si l'on veut éviter des risques graves de perturbations du marché communautaire.

Au titre de l'accès courant et minimum, le memorandum propose de prévoir un **suivi des importations** par l'Union à l'aide de **certificats d'importation** et de permettre aux pays d'Europe centrale et orientale de les utiliser au mieux.

● S'agissant de la mise en oeuvre des engagements à l'exportation, le memorandum demande que les mécanismes de gestion qui seront mis en place garantissent à la Communauté une situation concurrentielle équivalente à celle de ses concurrents, en prenant notamment en compte les usages commerciaux des différentes filières. Ces mécanismes devraient répondre aux objectifs suivants :

- suivi des quantités et des enveloppes budgétaires ;
- gestion des restitutions permettant une utilisation optimale des contingents et des enveloppes ;
- maintien du maximum de souplesse pour les opérateurs communautaires pour leur permettre de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux ;
- choix d'une approche différenciée par secteur tenant compte des structures et pratiques commerciales.

En ce qui concerne le moyen qui sera utilisé pour comptabiliser et notifier au GATT les exportations subventionnées, la solution préconisée pour les opérateurs communautaires est le suivi des quantités et des dépenses par les engagements, c'est-à-dire notamment à l'aide des certificats délivrés.

Le memorandum souligne que cette approche est conforme à l'accord agricole qui n'impose pas que l'exportation physique soit réalisée pendant l'année de l'engagement. L'obligation est, en effet, conçue comme une limite maximale d'autorisation de subventions.

Par ailleurs, les dispositifs arrêtés pour la mise en oeuvre des engagements du GATT à l'exportation ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire au strict respect de ces engagements.

En particulier, relève le memorandum, une suppression du régime du pré-financement ou une modification de la réglementation des échanges (telles que la modification du droit à restitution, la durée de validité des certificats, la suppression de la cessibilité des certificats ou l'annulation d'une restitution octroyée à une marchandise dont la destination initialement prévue à taux plus élevé que le droit commun, ne serait pas respectée), ne sont pas exigées par le GATT. Elles mettraient les exportateurs communautaires dans une situation pénalisante face à leurs concurrents sur le marché mondial.

Enfin, en ce qui concerne les modes d'attribution des restitutions, le memorandum estime que ceux-ci doivent rester différenciés par secteur de production en fonction des pratiques du

marché (suivi simple, adjudication, délivrance fractionnée avec délai de réflexion, références historiques...).

● Enfin, pour la mise en oeuvre des engagements de limitation de **soutien interne**, le memorandum relève que les accords du GATT assurent la reconnaissance de la PAC réformée au niveau international, notamment en ce qui concerne son régime d'aides.

Il souligne que pour respecter les engagements pris par la Communauté, **aucune réduction supplémentaire du soutien ne sera nécessaire d'ici la fin de l'accord** comme d'ailleurs l'a confirmé la Commission, lors de l'examen de cette compatibilité. Il n'y a donc pas lieu d'envisager d'adaptations particulières de la réglementation communautaire à ce titre.

En tout état de cause, l'appréciation du niveau du soutien, global et sectoriel, doit rester de la compétence du Conseil.

Le memorandum demande, enfin, qu'il soit prévu que les mesures adoptées puissent être **révisées**, après une année d'application, en fonction de l'expérience acquise et au regard des mesures mises en oeuvre par les autres membres de l'OMC.

● D'une façon plus générale, le memorandum réaffirme la **vocation de l'agriculture communautaire à développer ses parts de marché**.

Le contexte de concurrence exacerbée doit conduire à redéfinir les moyens de cette expansion.

Il s'agit, en priorité, **d'utiliser intégralement, en les optimisant, toutes les possibilités d'exportations aidées admises** par l'acte final du cycle de l'Uruguay.

Par ailleurs, les efforts conduits en matière d'**aide alimentaire** devront être développés.

En outre, l'Union doit être particulièrement attentive à l'évolution des échanges internationaux et devra faire valoir sa **légitime participation à toute expansion du marché mondial** dans le cadre des consultations annuelles prévues par l'accord agricole du cycle d'Uruguay.

On ne peut à cet égard que déplorer l'attitude de la Commission qui, anticipant sur les contraintes du GATT, a réduit les restitutions sur les volailles et la viande de porc, au

risque de contribuer à l'éviction des exportateurs communautaires des marchés internationaux.

Par delà les efforts en matière de recherche d'une compétitivité, l'importance des actions à engager en matière de **promotion** ne doit pas être sous-estimée. La signature de l'accord de Marrakech représente, à cet égard, une importance particulière. Des marchés, jusqu'à présent fermés, vont s'ouvrir ; la Communauté doit avoir la volonté d'y être présente. Une politique active de promotion doit accompagner les efforts menés par les entreprises en mettant l'accent sur l'adaptation des productions aux différents créneaux du marché (les productions de masse -comme les céréales- comme les produits transformés).

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

En 1993, des aménagements substantiels avaient été apportés pour limiter les effets les plus contraignants de la PAC réformée : l'augmentation de l'indemnisation de la jachère, la possibilité de cultiver la betterave sur jachère industrielle, la pérennisation des plans de régionalisation. Depuis l'examen du projet de loi de finances pour 1994, d'autres améliorations ont été obtenues.

A. LES AMÉLIORATIONS OBTENUES

1. La jachère libre

Lors du Conseil agricole du 17 décembre 1993, la possibilité d'opter pour le gel libre, au taux de 20 %, a été ouverte.

Cette modification répondait à une demande professionnelle d'assouplir le système de la jachère : les hectares en jachère pourront, dans ce cadre, être localisés sur n'importe quelle partie des terres arables, qu'elles aient été gelées ou non au cours de l'année précédente.

2. L'extension de la prime au blé dur

Dans le cadre du paquet prix, la France a obtenu qu'une aide de 115 Ecus/hectare soit accordée en France, dans les zones non traditionnelles de culture du blé dur, dans la limite de 50.000 hectares.

B. LES DEMANDES FRANÇAISES

Dans le cadre du memorandum remis en septembre dernier, la France a réclamé un infléchissement de la réforme de la PAC, dans le sens de davantage d'efficacité et d'équité.

● Le memorandum constate que la **mise en oeuvre de la réforme apparaît, aujourd'hui, lourde et complexe**. Il propose, par conséquent, tout en veillant au bon respect des règles dans tous les Etats membres (par des contrôles rigoureux), d'introduire plus de liberté dans l'administration et la gestion de la réforme dans les Etats.

A cet égard, on doit se féliciter de la célérité avec laquelle la France a procédé au versement des aides compensatoires.

Le memorandum souligne qu'en outre, il est important de ne pas perdre de vue le caractère économique du dispositif d'aides compensatoires.

Enfin, il estime particulièrement important d'éviter, en cours de campagne, toute décision susceptible de modifier les contraintes auxquelles sont soumis les agriculteurs et d'affecter, par là même, la bonne gestion des exploitations.

La France propose donc :

- de revoir les modalités applicables au gel des terres dans le sens d'une plus grande simplification ;

- de concevoir les plans de régionalisation dans le souci d'une plus grande responsabilisation des Etats membres, permettant de prendre en compte leurs spécificités agronomiques ;

- d'améliorer les modalités de gestion des droits à primes. Dans le cadre des enveloppes et des plafonds individuels fixés, il conviendrait de les faire évoluer dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une meilleure fluidité des transferts des droits.

● Mais le memorandum a également réaffirmé la position française d'accroissement des performances de l'agriculture européenne sur les marchés intérieurs comme international, dans le respect des grands équilibres du territoire.

La place de l'agriculture communautaire sur le marché intérieur doit être confortée. Ce qui implique, selon le memorandum :

- de **développer les politiques de qualité et de conforter les débouchés actuels en agissant sur la production et la transformation ;**

- de **réaffirmer la finalité économique de l'activité agricole ;**

- de faire respecter pleinement la réglementation communautaire applicable à **l'importation des produits de substitution des céréales**, de manière à favoriser l'incorporation des céréales communautaires dans l'alimentation animale ;

- mais aussi de **réduire les coûts de production** afin d'améliorer la compétitivité de certaines de nos filières, notamment celles de l'aviculture et de la **production porcine**. Sur ce point, la réflexion est engagée sur les **moyens permettant d'apporter à ces productions des céréales au meilleur prix.**

Le memorandum souligne également la nécessité de veiller à **l'équilibre entre les différentes filières.**

Il souligne, à cet égard, que la politique agricole commune ne saurait être considérée comme une juxtaposition de politiques sectorielles indépendantes les unes des autres. Il convient au contraire, à l'occasion de la réforme des OCM non encore réformées (vin et fruits et légumes), comme au sein des secteurs déjà réformés, de **veiller à préserver des équilibres, en évitant toute action susceptible de contribuer à perturber un secteur de production du fait des décisions prises pour réguler un autre secteur.**

Votre commission estime que les positions exprimées par la France doivent être très fermement défendues à l'occasion de ces négociations.

S'agissant de la **réforme de l'OCM fruits et légumes**, la plupart des orientations qui avaient été formulées par le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, ont été prises en compte dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

La Commission propose, en effet, de combiner plusieurs types de mesures :

- un **meilleur regroupement de l'offre** face à une distribution de plus en plus concentrée ;

- un **nouveau mode de gestion des excédents conjoncturels** et l'élimination progressive des excédents structurels ;

- une relation plus équilibrée entre produits frais et produits transformés ;

- la redéfinition de la normalisation ;

- une approche particulière pour résoudre les problèmes spécifiques qui se posent pour certains «petits» produits à l'échelle communautaire mais importants à l'échelle régionale ou locale ;

- enfin, le renforcement des contrôles.

La plupart de ces recommandations avaient, d'ailleurs, été formulées par votre commission dans le rapport qu'elle avait établi sur le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture.

Votre commission se félicite, en outre, que dans son analyse, la Commission des Communautés européennes rappelle la **nécessité d'assurer la préférence communautaire** dans la mise en oeuvre des conclusions de «l'Uruguay Round» qui ont permis de consolider les mécanismes des échanges avec les pays-tiers.

A cette fin, la Commission préconise le **renforcement des contrôles des normes de qualité commerciales et sanitaires et des contrôles des prix d'entrée à la frontière communautaire** prévus par le nouveau régime de tarification.

En revanche, les **dispositions prévues en matière d'interprofession paraissent insuffisantes**, de même que la réflexion sur le rôle que doivent jouer les retraits dans l'équilibre des marchés. En outre, le texte ne mentionne pas les effets perturbateurs sur la commercialisation des **brutales variations de parité** des monnaies européennes.

La négociation sur l'OCM viti-vinicole devrait s'avérer beaucoup plus délicate.

Le projet de règlement, présenté le 11 mai 1994, par la Commission reprend, cependant les critiques présentées par la France dans ses nombreuses demandes de réforme : l'échec des mécanismes de gestion de l'actuelle OCM, l'importance croissante des distillations nécessaires pour dégager le marché, les distorsions de concurrence entre les producteurs des différents pays... A ce titre, comme la France le souhaite, le projet prévoit notamment :

- la **responsabilisation des pays producteurs vis-à-vis des excédents** par la fixation d'objectifs de production par Etat membre (intitulés « productions nationales de référence ») ;

- la mise en oeuvre du principe de **subsidiarité** via des programmes régionaux d'adaptation de la viticulture qui doivent permettre à chaque vignoble, selon ses caractéristiques, de choisir les facteurs de maîtrise de sa production tout en continuant les nécessaires rénovations du vignoble et restructurations des exploitations.

Néanmoins, le projet de la Commission soulève de nombreuses objections et d'importantes modifications doivent être apportées :

- aux modalités de calcul des productions de référence allouées à chaque pays producteur, qui ne **doivent prendre en compte que les débouchés**, en cohérence avec la recherche d'un équilibre offre/demande ;

- au **régime de distillation des excédents** qui ne peut ressembler au régime actuel, critiqué à juste titre par la Commission elle-même ;

- au **régime d'enrichissement** qui ne répond pas à l'exigence de rendre à cette pratique son rôle purement qualitatif ;

- aux **dispositions relatives aux vins de qualité et aux interprofessions**.

La discussion est d'autant plus difficile que les Etats ont, sur ce dossier, des approches très contrastées.

Pour les pays consommateurs et non producteurs (ou producteurs marginaux) : les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Bénélux, le Danemark et l'Irlande, la préoccupation essentielle est celle du coût

budgétaire de l'OCM viti-vinicole, même si celui-ci reste relativement modeste.

Au sein des pays producteurs, les intérêts sont loin d'être convergents.

L'Italie, compte tenu de la réduction de la production française, est devenue en volume le premier producteur communautaire. Une grande partie de sa production est constituée de vins de table de qualité inégale mais proposés sur le marché à très bas prix.

Ce type de production entre en concurrence directe avec la production espagnole, caractérisée par de très faibles rendements (en moyenne 30 hectolitres par hectare contre 60 en France) et par un vignoble de très grande ampleur (1,6 million d'hectares contre 900.000 en France).

Ces deux pays, comme la Grèce, sont probablement prêts à admettre, pendant encore longtemps, le maintien d'une viticulture peu rémunératrice mais préservant le tissu social de régions défavorisées. Ils se sont d'ores et déjà exprimés contre la fixation des productions de référence.

Cette position apparaît difficilement compatible avec les préoccupations françaises, comme l'a exprimé M. Jean PUECH, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, lors de son audition devant votre commission, le 8 novembre dernier :

«Les discussions seront «très difficiles», notamment avec les pays pour lesquels la distillation constitue un débouché «naturel». Quatre problèmes principaux se poseront : la définition des références ; la gestion des dépassements, la France étant opposée à toute mutualisation et favorable à la responsabilisation des Etats ; la reconnaissance du rôle des interprofessions ; l'uniformisation des pratiques oenologiques.»

S'agissant des autres secteurs, le memorandum formule des recommandations précises en matière de viande bovine, qui pâtit d'une concurrence «inter-viandes» accrue. *«L'équilibre entre les aides accordées aux naisseurs (notamment ceux qui pratiquent l'élevage extensif) et aux engraisseurs doit être examiné. Les moyens d'assurer le développement de la production de veau de boucherie, indispensable à l'équilibre du marché, doivent être dégagés.»*

L'élevage bovin extensif est clairement présenté comme un enjeu déterminant pour l'aménagement du territoire. Son potentiel doit être préservé en même temps que doit être assuré le maintien du revenu des producteurs.

Le développement des utilisations non alimentaires des productions est lui aussi distingué comme une priorité : le memorandum entend valoriser les surfaces mises en jachère en développant de nouvelles productions et en particulier les biocarburants. A cet égard, la mise en place d'un cadre réglementaire et fiscal est indispensable. Le memorandum explicite, sur ce point, la position française : *«La France pourrait accepter que le dispositif soit facultatif, à condition que chaque Etat membre garde la faculté de fixer lui-même les taux d'accise et que le dispositif soit suffisamment stable pour garantir la pérennité des investissements lourds déjà effectués.»*

Enfin, élément décisif pour la préservation de la présence communautaire sur son propre marché comme sur le marché international, la jachère doit être conçue comme «un facteur d'adaptation de la production au marché».

Votre commission considère que, conformément aux engagements pris par le Conseil européen de décembre 1993, le taux de jachère actuellement en vigueur constitue un maximum, dont le taux doit être modulé afin de tenir compte de la situation actuelle du bilan céréalier communautaire et mondial ainsi que des politiques conduites par nos principaux concurrents.

Le memorandum demandait une baisse substantielle des taux de base de la jachère pour la prochaine campagne.

Le 25 octobre dernier, la France a pu obtenir une baisse de 3 % du taux de jachère qui permettra théoriquement de remettre en culture en France quelque 405.000 hectares pour la campagne 1995/96 et un million d'hectares au niveau européen. La France a su faire prévaloir sa thèse d'une baisse de la jachère plutôt que la diminution des exportations subventionnées afin de donner un coup de pouce à la production et obtenir une détente sur les prix, alors que plusieurs de nos partenaires paraissaient disposés à remettre en cause la politique d'exportation de céréales de l'Union européenne.

Une telle décision était nécessaire compte tenu des tensions qui se manifestaient sur le marché céréalier : les stocks en fin de campagne 1994-1995 devraient représenter 22/23 millions de tonnes et n'auraient été que de 15 millions de tonnes en 1995-1996, alors qu'on estime à 25 millions de tonnes le niveau nécessaire. Une telle situation aurait empêché la Communauté de «remplir» ses contingents d'exportations et obéré la reconquête du marché de l'alimentation animale, pourtant l'un des objectifs de la réforme de la PAC.

Il reste que le dépassement par la France de sa surface autorisée (+ 1,3 %) entraîne, en application de la réglementation, une diminution d'1,3 % des aides compensatoires et une augmentation d'1,3 % du taux de jachère, sans indemnisation.

S'agissant du marché international, outre les développements consacrés à la «gestion» des accords du G.L.T.T (présentés au paragraphe précédent), le memorandum propose d'étudier des modalités permettant, **au-delà d'un volume de production donné, à des agriculteurs de développer des productions ne bénéficiant d'aucune restitution.** Ce système devra rester optionnel et ses modalités devront être adaptées à chaque secteur. Il devra être examiné notamment dans le secteur des céréales et dans le secteur du lait.

CHAPITRE III

Le projet de budget

I. L'ORIENTATION GÉNÉRALE

A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE

Cette année, peut-être plus encore que les années précédentes, l'évolution des dotations du ministère peut autoriser des appréciations très contrastées.

- Le budget général, hors pêche, passe de 47.571 millions de francs à 38.470 millions de francs, soit une **baisse de 9,1 milliards, soit - 19,19 %**.

- En revanche, si l'on ne prend pas en compte la contribution de l'État au BAPSA, la **hausse des crédits s'établit à 1,6 %**.

Cette contribution est en nette diminution, compte tenu de la majoration du taux de TVA affectée au BAPSA. Le passage de 0,4 à 0,7 % devrait entraîner une augmentation de 79 % de ces recettes, permettant une réduction de 50 % de la subvention d'équilibre imputée directement sur le budget du ministère. Il n'est donc pas illogique de ne pas tenir compte de ce poste pour apprécier l'évolution des dotations d'une année sur l'autre.

Il n'en reste pas moins que cette augmentation modeste des crédits correspond à peine, compte tenu du taux d'inflation prévue pour 1995 (1,7 %), à une simple consolidation des crédits en francs constants. En outre, cette année, le budget de l'agriculture progressera sensiblement moins que l'ensemble des budgets civils (+ 2,6 %).

(hors subvention BAPSA et pêche)

NATURE DES CRÉDITS	LFI 1994	PLF 1995	Variation en %
DÉPENSES ORDINAIRES	26.989,45	27.394,35	1,5
DÉPENSES EN CAPITAL (CRÉDITS DE PAIEMENT)	1.310,92	1.359,95	3,7
TOTAL GÉNÉRAL	28.300,37	28.754,30	1,6

(en millions de francs)

Pêche : 119,5 millions de francs en 1994 ; 146,5 millions de francs en 1995.

S'agissant des crédits consacrés à la pêche, le tableau ci-après fait apparaître une augmentation sensible des crédits qui lui sont consacrés.

	1994	1995
Dépenses ordinaires	73	106,5
Dépenses en capital		
Crédits de paiement	46,5	40
Autorisations de programme	25	40
Moyens de paiement (DO + CP)	119,5	146,5
Moyens d'engagement (DO + AP)	98	146,5

en millions de francs

L'analyse détaillée de ces crédits, ainsi que l'examen de la situation de la filière pêche figurent, traditionnellement, dans l'avis que votre commission consacre à la marine marchande et à la pêche.

● **Par type de dépenses, le budget 1995 s'inscrit en rupture par rapport aux évolutions des années précédentes.**

En effet, après avoir régulièrement décliné les années précédentes, la part des dépenses en capital dans l'ensemble du budget progresse pour représenter 3,75 % (2,8 % en 1994, 3,5 % en 1995).

Mais si l'on tient compte de la présentation proposée par le ministère, hors subvention BAPSA, les dépenses en capital (crédits de paiement) représentent, comme en 1994, 5 % du total... En autorisations de programme, elles progressent modestement de 5,15 à 5,27 % de l'ensemble.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des différents types de dépense par rapport aux crédits de la loi de finances initiale, y compris la pêche :

	1994 LFI (1)	1995 PLF	1995/1994 en %
DEPENSES ORDINAIRES (DO)			
Titre III - Moyens des Services			
Personnel	7.180,90	7.430,70	+3,50
Fonctionnement	1.539,30	1.609,90	+4,60
TOTAL Titre III	8.720,20	9.040,60	+3,70
Titre IV - Interventions Publiques			
Action éducative	2.207,80	2.636,00	+19,40
Action économique hors charges de bonification	12.681,40	12.745,20	+0,50
Charges de bonification	3.100,00	2.730,00	-11,90
Action sociale	19.624,00	10.065,40	-48,70
TOTAL Titre IV	37.613,20	28.176,60	-25,10
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES hors BAPSA/AAH	27.062,40	27.500,90	+1,60
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	46.333,40	37.217,20	-19,70
DEPENSES EN CAPITAL (DC)			
Titre V			
Autorisation de programme (AP)	88,30	111,30	+26,00
Crédits de paiement (CP)	89,90	111,50	+24,00
Titre VI			
Autorisations de programme (AP)	1.306,00	1.338,90	+2,50
Crédits de paiement (CP)	1.267,50	1.288,50	+1,70
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL (AP)	1.394,30	1.450,20	+4,00
TOTAL DEPENSES EN CAPITAL (CP)	1.357,40	1.400,00	+3,10
TOTAL BUDGET hors BAPSA/AAH (DO + CP)	28.419,90	28.900,80	+1,70
TOTAL BUDGET (DO + CP)	47.690,80	38.617,20	-19,00

(1) : y compris crédits des pêches maritimes et des cultures marines, rattachés en 1993 au budget de la Mer.

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

Traditionnellement, la présentation du budget du ministère de l'Agriculture s'accompagne de celle des dépenses publiques en faveur de ce secteur.

Votre commission ne reviendra pas sur le caractère contestable de cet indicateur qui a néanmoins le mérite de permettre la comparaison d'une année sur l'autre.

1. L'évolution attendue pour 1995

L'évolution de cet agrégat fait apparaître une augmentation de l'ensemble des dépenses de l'ordre de 2 %.

Par rapport à 1994, cependant, si l'on compare l'estimation fournie lors de la présentation du budget pour 1994, cet agrégat régresse de 1,1 % (158,2 milliards de francs à 157,4 milliards de francs).

En effet, les virements à la CEE avaient été estimés à 53 milliards de francs, ce chiffre a été « revu » à la baisse : ils ont été de 48,7 milliards de francs.

	1994	1995	1995/1994	
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche				
Budget général (hors Pêche) (1)	47 571,38	38 470,64	-9 100,74	(-19,13%)
Budget annexe des prestations sociales agricoles (2)	51 831,00	63 990,00	12 159,00	(23,46%)
Comptes spéciaux du trésor	2 130,20	1 983,00	-147,20	(-6,91%)
Total	101 532,58	104 443,64	2 911,06	(2,87%)
Autres Ministères				
Recherche et technologie : INRA et CEMAGREF	3 240,03	3 314,71	74,68	(2,30%)
Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM (3)	388,66	nd	-	(-)
Intérieur : décentralisation de l'enseignement	321,99	329,92	7,93	(2,46%)
Travail, emploi, formation professionnelle	76,45	77,60	1,15	(1,50%)
Total (4)	4 027,13	3 722,23	ns	(ns)
(dont total hors aménagement du territoire)	3 638,47	3 722,23	83,76	(2,30 %)
Versements à l'UE affectés à des dépenses agricoles	48 700,00	49 200,00	500,00	(1,03%)
TOTAL GENERAL (4)	154 259,71	157 365,87	3 106,16	(2,01%)

(1) Partie Pêche : 119,5 MF en 1994 et 146,5 en 1995.

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

(3) Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne transférés au Fonds d'aménagement du territoire en 1995, le montant revenant à l'agriculture n'étant pas encore déterminé.

(4) Non compris en 1995 le montant affecté à l'aménagement du territoire.

Au cours des sept derniers exercices, il apparaît que l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture progresse de 23,3 % en francs courants, mais de 3,2 % en francs constants.

(en millions de francs)

	LF1 1988	LF1 1989	11LF1 990	LF1 1991	LF1 1992	LF1 1993	LF1 1994	PJLF 1995
	127 905	134.249	135.620	143.495	148.344	151.431	154.269	157.754
(1)	74.450	75.421	79.707	75 564	76.348	76.334	76.461	76.811

(1) francs 1980

2. L'origine des financements

La ventilation entre les principaux postes : -ministère, BAPSA et retours communautaires- fait apparaître un retour à la tendance observée les années précédentes : la diminution des ressources provenant du ministère et l'accroissement de celles du BAPSA. Cette tendance avait été inversée par la modification du financement de la protection sociale décidée en 1993 et, de nouveau, modifiée pour 1995.

PART RELATIVE DES DIFFÉRENTES ORIGINES DE DÉPENSES

	1992	1993	1994	1995
Budget du ministère	25,2	26,3	29,7	24,4
BAPSA	38,5	37,5	32,9	40,7
CEE	32,5	32,4	33,7	31,3

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

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Concours communautaires	27,10	31,41	32,21	32,48	32,39	33,75	31,3
Financement de la protection sociale (1) dont subvention budgétaire (ch. 46 32)	46,30	45,88	45,76	45,67	45,36	44,74	46,8
Autres concours nationaux sauf subvention budgétaire	26,60	22,71	22,02	21,86	22,25	21,51	21,9

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

Le tableau ci-dessus met ainsi en évidence, par rapport à 1985 :

- le **fort accroissement des financements communautaires** qui prennent une part grandissante dans les concours à l'agriculture : la part communautaire passe du quart au tiers du total ;

- la **relative constance des financements de la protection sociale**, qui représentent un peu moins de la moitié du total ;

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

En revanche, depuis 1990, les différentes masses voient leur valeur relative se stabiliser.

3. Les différents types de dépenses

Le tableau ci-après présente l'évolution des dépenses par emploi au cours des huit dernières années.

**RECAPITULATION DES DEPENSES BENEFICIANT A L'AGRICULTURE
REPARTITION PAR EMPLOI**

Montants en millions de francs courants	LFI 1988	LFI 1989	LFI 1990	LFI 1991	LFI 1992	LFI 1993	LFI 1994	PLF 1995
Investissements	7 676,01	7 447,98	7 514,48	7 456,37	7 135,43	6 857,10	6 774,13	6 408,76
Tirres V et VI	3 709,51	3 938,48	3 895,28	3 539,37	3 848,43	3 692,10	3 674,13	3 678,76
Bonification	3 966,50	3 509,50	3 619,20	3 917,00	3 287,00	3 165,00	3 100,00	2 730,00
Soutien et orientation	47 052,00	50 261,60	47 797,94	51 469,76	53 246,34	53 803,81	53 516,39	53 835,90
Interventions publiques	8 117,62	8 721,79	8 992,70	8 960,33	9 680,88	10 962,47	11 343,76	11 877,46
Protection sociale en agriculture	56 826,00	59 124,00	62 217,00	65 667,00	67 743,00	68 686,00	71 102,00	73 706,35
Administration	8 233,35	8 693,63	9 098,41	9 942,00	10 538,31	11 121,73	11 523,44	11 926,06
TOTAL	127 904,98	134 249,00	135 620,53	143 495,46	148 343,96	151 431,11	154 259,72	157 754,53

Il fait ainsi apparaître :

- la **part croissante de la protection sociale** dans l'ensemble de ces dépenses ;

- la **diminution tendancielle des dépenses d'investissement** ;

- la **part des dépenses de soutien des marchés, par le biais de la PAC.**

PART DES DIFFÉRENTS POSTES DANS L'ENSEMBLE

(en %)

	1988	1995
Investissements	6	4
Soutien et orientation	36,8	34,1
Interventions publiques	6,3	7,5
Protection sociale	44,4	46,7
Administration	6,4	7,5

C. LES DÉPENSES BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE PRODUCTIVE

1. Dans l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture et de la forêt

Selon les chiffrages fournis par l'APCA, il apparaît que l'on peut « affecter » à l'agriculture productive les dépenses suivantes :

- les dépenses relatives à la bonification, soit 2,7 milliards de francs dans le projet de budget pour 1995, soit - 11,9 % par rapport à 1994 ;

- les dépenses relatives à l'adaptation et à la valorisation de la production agricole correspondant notamment aux crédits concernant les offices, l'installation, la restructuration, l'aménagement foncier, la maîtrise de l'eau, la part nationale de la prime à la vache allaitante, soit 10,1 milliards de francs dans le projet de budget pour 1995, soit - 3,5 % par rapport à 1994 ;

- les dépenses relatives à l'espace rural contribuant directement à l'équilibre des exploitations agricoles notamment l'ISM, soit environ 1,9 milliard en n'incluant pas le fonds de gestion de l'espace ;

- les dépenses relatives à la mise en oeuvre des mécanismes communautaires d'intervention et de régulation des marchés agricoles et à la politique socio-structurelle. L'estimation pour 1995 est de 49 milliards, en sachant que toutes les dépenses ne concernent pas l'activité agricole.

Soit, au total, **63,7 milliards de francs**, hors dépenses de l'administration, ce qui représente seulement **40 % des concours publics à l'agriculture**. Près de **80 %** proviennent du budget communautaire.

En s'inspirant de la nouvelle nomenclature des aides retenue par le ministère, on aboutit à un chiffrage comparable.

RÉPARTITION PAR DOMAINES ET ENSEMBLES DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE

en MF courants

CONCOURS NETS, en données "exécutées" de 1990 à 1993 (1)		1990	1991	1992	1993
1.	ACTIVITES AGRICOLES PRODUCTIVES	51 664,3	58 085,5	62 559,8	83 894,2
	11. Installation et modernisation des exploitations	6 610,6	5 303,8	5 762,3	5 816,1
	12. Régularisation des marchés et orientation des productions (1)	37 199,6	44 948,9	48 838,3	66 733,3
	13. Maîtrise de l'offre	2 549,3	3 017,0	3 726,7	6 114,1
	14. Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	2 146,7	2 137,8	2 235,0	3 547,5
	15. Aides transitoires non liées aux produits	462,2	751,6	597,7	570,8
	16. Calamités agricoles	1 265,8	1 248,5	689,5	395,8
	17. Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	261,9	274,3	294,7	339,8
	18. Autres financements en faveur de l'activité agricole productive	1 168,2	403,6	415,6	376,8

Sur les 83,9 milliards de francs de dépenses recensées en 1993 dans le «domaine 1», 13 milliards de francs (soit 15,5 %) seulement proviennent de financements nationaux.

Ces financements ne sont déterminants que dans quelques secteurs bien identifiés : en premier lieu, la politique des structures, avec la bonification des prêts d'installation, de modernisation et des prêts fonciers (ensemble 11) ; l'octroi d'aides compensatrices de handicaps (indemnité spéciale montagne : ensemble 14) ; la prise en charge de l'indemnisation des agriculteurs victimes de calamités (ensemble 16) ou de difficultés économiques temporaires (ensemble 15).

Très largement prépondérants, les financements européens relèvent, pour l'essentiel, du FEOGA-Garantie. Les apports de la politique d'orientation, tels qu'ils peuvent être perçus, du moins au vu des sources de financement, sont encore très limités (2,9 % du total FEOGA en 1991 et 2,8 % en 1993). Ils viennent conforter les financements nationaux en matière d'installation et de modernisation (ensemble 11), ou d'interventions dans les zones défavorisées (ensemble 14).

Ces quelque 84 milliards de francs représentent environ 47 % des dépenses, en données constatées, en faveur de l'agriculture et de la forêt.

2. Dans le budget du ministère

Dans le budget du ministère, ce sont moins de 15 milliards de francs, soit **moins de 40 % du budget** qui peuvent être imputés à l'agriculture productive.

II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

Il appartient à votre commission des finances de se prononcer au fond sur l'évolution des différentes masses budgétaires, votre commission des affaires économiques et du plan limitant traditionnellement son examen, d'une part, aux évolutions les plus significatives, d'autre part, à l'évolution des crédits consacrés aux actions «économiques».

On trouvera dans les tableaux ci-après l'évolution des principales dotations concernant les interventions économiques et les dépenses en capital concernant le secteur agricole et forestier.

DÉPENSES ORDINAIRES

INTERVENTIONS ECONOMIQUES SECTEUR AGRICOLE ET FORESTIER	12.724,20	12.946,90	1,80%
<i>a) Aménagement de l'espace rural</i>	<i>2.608,40</i>	<i>3.327,80</i>	<i>27,60%</i>
Fonds de gestion de l'espace rural	0,00	500,00	
Mesures agri-environnementales	220,00	280,00	27,30%
Prime à l'herbe	656,00	770,00	17,40%
I.S.M.	1.570,00	1.650,00	5,10%
Opérations groupées d'aménagement foncier	72,00	71,30	-1,00%
Actions diverses	90,40	56,50	-37,50%
<i>b) Installation et actions de restructuration</i>	<i>1.927,00</i>	<i>1.991,20</i>	<i>3,30%</i>
Dotation d'installation des jeunes agriculteurs	578,50	578,50	
Aide spéciale aux jeunes agriculteurs	130,00	130,00	
Prétraite	708,00	715,50	1,10%
Aides aux agriculteurs en difficulté	225,50	245,00	8,60%
SAFER	53,00	50,00	-5,70%
CNASEA et aide aux groupements et à la comptabilité	232,00	272,20	17,30%
<i>c) Interventions liées au marché</i>	<i>4.062,40</i>	<i>3.935,50</i>	<i>-3,10%</i>
Offices d'intervention agricole	3.617,20	3.479,00	-3,80%
ACOFA	51,20	65,50	27,90%
Aide aux sucre dans les DOM	315,00	315,00	
Gestion du régime des alcools	79,00	76,00	-3,80%
<i>d) Prime à la vache allaitante (part nationale)</i>	<i>676,00</i>	<i>395,00</i>	<i>-41,60%</i>
<i>e) Actions d'orientation</i>	<i>555,30</i>	<i>575,10</i>	<i>3,60%</i>
Sélection animale	128,10	132,00	3,00%
Sélection végétale	8,50	9,00	5,90%
Promotion des échanges	212,00	214,00	0,90%
Aide alimentaire et coopération technique	180,00	180,00	
Autres actions	17,40	30,80	77,30%
<i>f) Promotion et contrôle de la qualité</i>	<i>402,20</i>	<i>414,20</i>	<i>3,00%</i>
Institut national des appellations d'origine	65,40	67,60	3,40%
Lutte contre les maladie des animaux et des végétaux	280,80	290,60	3,50%
Subventions pour fermetures d'abattoirs	56,00	56,00	
<i>g) Forêts</i>	<i>1.139,50</i>	<i>1.159,70</i>	<i>1,80%</i>
Interventions forestières	185,20	194,70	5,10%
Versement compensateur à l'ONE	861,30	876,00	1,70%
Autres remboursements	93,00	89,00	-4,30%
<i>h) Programmes structurels en voie d'achèvement</i>	<i>1.353,40</i>	<i>1.148,40</i>	<i>-15,10%</i>
Programme d'aide au revenu agricole	175,00	100,00	-42,90%
Retrait, extensification	335,00	215,00	-35,80%
Indemnités viagères de départ et divers	843,40	833,40	-1,20%
CHARGES DE BONIFICATION	3.100,00	2.730,00	-11,90%

DÉPENSES EN CAPITAL

		LFI 1994	LFI 1995	Evolution (%)
Bâtiments d'élevage	AP	121,72	156,72	28,8
	CP	100,12	143,34	43,2
Agro alimentaire	AP	222	224,40	1,1
	CP	223	216,66	- 2,8
Forêts	AP	333,6	333,10	0
	CP	294,09	315,75	≈ 7,4
Hydraulique et foncier	AP	279,66	239,66	- 14,3
	CP	288,06	260,37	- 9,6
Grands aménagements régionaux	AP	189	178	- 5,8
	CP	186,23	177,20	- 4,8
Espace rural et environnement	AP	39,13	39,13	0
	CP	36,93	38,14	≈ 3,3

III. LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS DÉGAGÉES LORS DU DÉBAT D'ORIENTATION

L'appréciation portée sur le projet de budget pour 1995 doit, tout d'abord, se faire au regard des priorités dégagées lors des débats d'orientation qui se sont déroulés au Parlement:

Deux missions avaient alors été clairement assignées à l'agriculture : la performance et la tenue du territoire.

A. L'INSTALLATION ET LA RESTRUCTURATION

A la confluence de la performance et de la gestion de l'espace rural, le budget privilégie, tout d'abord, l'installation et la restructuration.

1. Les installations : reconduction des crédits et effondrement des nouvelles installations

● Les crédits de l'article 21 du chapitre 44-41 consacrés à la dotation d'installation des jeunes agriculteurs seront **reconduits** au niveau atteint en 1994, soit 578,5 millions de francs. Il faut ajouter à ces crédits un remboursement communautaire de 285 millions de francs.

De leur côté, les crédits de l'aide spéciale aux jeunes agriculteurs (article 22 du chapitre 44-41) sont **également reconduits** à 130 millions de francs. Rappelons que cette aide (ASI) est destinée aux jeunes agriculteurs reprenant une exploitation dans des conditions prévoyant une diversification des activités de production ou de services, une extensification ou un agrandissement ayant un effet significatif en matière de restructuration, ou la mise en oeuvre de pratiques respectueuses de l'environnement. Elle est plafonnée à 20.000 francs.

Mais la politique d'installation passe aussi par l'octroi de prêts à moyen terme spéciaux à taux bonifié.

En 1993, les conditions d'octroi de ces prêts ont été améliorées par :

- la mise en place d'un prêt global, qui élargit la liste des éléments finançables et accorde une latitude accrue dans l'affectation des emprunts ;

- le relèvement des plafonds d'encours à 550.000 francs et de réalisation à 650.000 francs ;

- la diminution de 0,45 % des taux ;

- l'assouplissement des ratios d'endettement.

Fiscalement, les jeunes agriculteurs au réel et tributaires de la DJA ou bien remplissant ses conditions d'octroi et ayant accès aux prêts spéciaux bénéficient d'un abattement de 50 % du bénéfice imposable pendant cinq ans.

Actuellement, 62.000 jeunes agriculteurs bénéficient de cet abattement dont le coût s'élève à 265 millions de francs.

Enfin, les jeunes agriculteurs installés à compter du 1er janvier 1992 peuvent bénéficier du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant cinq ans au maximum à compter de l'année de leur installation. Le dégrèvement est décidé par chaque collectivité territoriale pour la totalité de la part de taxe lui revenant. 15.400 agriculteurs sont actuellement concernés.

La loi de finances rectificative pour l'année 1993 a étendu cette possibilité aux jeunes agriculteurs qui s'installent en société pour les biens qu'ils apportent à la société ou qu'ils mettent à sa disposition.

En outre, le projet de loi de modernisation prévoit une exonération de 50 %, compensée par l'Etat -les collectivités conservant la possibilité de les exonérer du complément- ainsi que la réduction des droits de mutation dans les territoires ruraux de développement prioritaire.

● Or, en dépit de l'amélioration des conditions d'installation, un double phénomène se développe.

On constate, tout d'abord, un **développement des installations non aidées**, qui représenteraient un tiers environ du total. Ces installations concernent majoritairement des agricultrices (2/3 de ces installations) et des petites superficies : la moitié s'installe sur des exploitations de moins de 15 hectares, alors que la superficie moyenne des installations bénéficiant de la DJA est de plus du double...

On enregistre, d'autre part, un **effondrement du nombre des installations aidées**, qui passent de près de 15.000 en 1983 à moins de 8.500 en 1993. Au premier semestre 1994, moins de 4.100 installations avaient été répertoriées.

Comme le relève l'observatoire économique et social de la MSA, alors que sur la période 1989-1993 le nombre d'installations annuelles s'élevait à 14.200, celui des départs à la retraite atteignait 57.200.

Le taux de renouvellement serait ainsi d'à peine 25 %, soit une installation pour quatre départs.

A l'évidence, une telle situation est préoccupante à la fois pour l'avenir de l'agriculture française et pour l'aménagement du territoire.

Une relance vigoureuse de la politique d'installation, notamment dans le cadre du projet de loi de modernisation est indispensable si l'on souhaite parvenir, au terme de l'important flux des départs à la retraite de ces prochaines années, que chaque départ soit compensé par une installation, c'est-à-dire un objectif de 12 à 13.000 installations aidées par an.

2. La restructuration

a) La pré-retraite : l'anticipation de la reconduction du dispositif

● L'article 12 du chapitre 44-41 qui rassemble les crédits dits d'«aide au départ» est majoré de 7,5 millions de francs pour atteindre 715,5 millions de francs en 1995 (+ 1%). **La reconduction des crédits anticipe sur la prorogation du dispositif prévue dans le projet de loi de modernisation.**

Les dossiers de pré-retraite prenant effet à partir du 1er août 1992 sont financés à hauteur de 50 % par la CEE.

Au premier juillet 1994, le bilan de cette mesure s'établissait comme suit :

	1992	1993	1994	Total
Nombre de dossiers déposés en ADASEA	24.581	11.853	5.227	41.661
Nombre de préretraites accordées par les préfets	6.834	17.742	6.267	30.843
Nombre de revalorisations accordées au titre des productions spécialisées	0	245	1.911	2.156

Le rythme mensuel de dépôt des demandes est de l'ordre de 900.

Il apparaît que les 4/5 des exploitations cédées ont permis un agrandissement et seulement 12 à 15 % une installation.

Ce constat a, d'ailleurs, conduit le projet de loi de modernisation à prévoir un infléchissement du dispositif, afin d'orienter, par la modulation du montant de la pré-retraite, les terres libérées vers l'installation des jeunes.

- De leur côté, les crédits finançant l'indemnité viagère de départ (IVD, chapitre 44-41, article 11) diminuent de 10 millions de francs pour s'établir à 830 millions de francs. L'IVD n'est plus attribuée depuis le 1er janvier 1990 ; les dépenses afférentes sont donc en diminution mécanique depuis cette date.

b) Les SAFER et OGAF : l'érosion des dotations

- Les dotations de fonctionnement accordées au SAFER (sur le chapitre 44-44) passent de 53 à 50 millions de francs (- 6 %).

Ces subventions, qui représentaient, jusqu'en 1992, environ 20 % des charges fixes de fonctionnement, voient leur part diminuer, sans, selon le ministère, mettre en cause la situation financière de ces sociétés.

Le bilan des dernières années fait apparaître que les SAFER restent un outil important dans la restructuration du foncier. En 1993, plus du quart des surfaces achetées (20 % en valeur) l'ont été par l'intermédiaire des SAFER. Ces surfaces redistribuées vont, en 1993, pour moins de 20 % aux installations (premières installations ou installations de complément).

En revanche, les agrandissements représentent près des deux tiers des surfaces rétrocédées (contre 53-54 % en 1990 et 1991). Les surfaces affectées à des utilisations non agricoles correspondent à environ 7 % de l'ensemble.

Compte tenu du rôle des SAFER dans l'aménagement du foncier, on peut s'interroger sur les effets de ce nouveau recul des subventions : le risque existe de voir les difficultés financières réapparaître et les SAFER privilégier leurs nouvelles missions, plus rémunératrices, au détriment de leur mission de service public de restructuration des exploitations.

● Les crédits des OGAF (chapitre 44-41, article 60) s'établissent, pour 1995, à 71,35 millions de francs.

Leurs crédits sont presque totalement contractualisés (à 93 % dans le XI^e Plan, à 70 % dans le X^e Plan). A l'occasion de la mise en oeuvre du IX^e Plan, la procédure a été déconcentrée, une plus large autonomie ayant été accordée aux préfets de région.

En 1993, l'enveloppe a permis de financer 60 projets nouveaux et d'abonder le budget de 80 OGAF en cours, dont l'essentiel concerne plus particulièrement les zones de montagne et les zones défavorisées où les problèmes de restructuration des exploitations et d'installation se posent avec le plus d'acuité. En outre, ces opérations s'insèrent désormais presque systématiquement dans les plans de développement des zones rurales (PDR, PDZR).

L'action la plus significative engagée dans les OGAF est l'incitation à la transmission des exploitations. Elle est fréquemment assortie d'opérations d'échanges et de regroupement de terres pour améliorer les conditions de leur exploitation ou de leur entretien. Elle est complétée par des aides; notamment au profit de jeunes cessionnaires, pour l'aménagement des bâtiments d'exploitation et l'amélioration foncière. 50 % du budget des opérations sont encore ainsi consacrés aux objectifs traditionnels : **libération foncière, restructuration du parcellaire et travaux d'aménagement foncier.**

Par ailleurs, elles participent au renforcement de l'impact des **mesures agri-environnementales** grâce à des actions d'accompagnement des opérations locales (ex. article 19).

Enfin, un grand nombre de projets vise également désormais à soutenir la **diversification** des productions ou des activités de l'agriculteur dans le cadre d'une approche collective.

Les OGAF paraissent, par conséquent, constituer un outil particulièrement approprié à l'adaptation du secteur agricole aux nouvelles contraintes de la PAC. La diminution de leurs dotations de 9 % pour 1995 risque d'interdire toute marge de manoeuvre pour les projets non contractualisés.

B. L'ADAPTATION DES FILIÈRES ET LA VALORISATION DE LA PRODUCTION

L'amélioration de la performance de l'agriculture française passe, par ailleurs, par les actions permettant d'adapter les filières au nouvel environnement international et communautaire et de mieux valoriser la production.

1. Les offices : le renforcement du rôle du CSO

La baisse de l'enveloppe globale (chapitre 44-53) de 138 millions de francs (3.479 millions de francs) recouvre, selon le ministère, un ajustement au niveau des crédits communautaires. Cette baisse est présentée dans le bleu budgétaire au titre des mesures nouvelles comme étant une « contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat ».

Les offices financent, en effet, deux grandes catégories de dépenses.

Il s'agit, d'une part, des dépenses de fonctionnement, ainsi que celles liées à la réglementation communautaire. Ces dépenses ont un caractère obligatoire et enregistrent une baisse, pour l'essentiel, liée à la réforme de la PAC.

Il s'agit, d'autre part, des dépenses relatives aux actions nationales. Les actions, annuelles ou pluriannuelles (dans le cadre des contrats de plan) fournissent les moyens de la politique d'orientation économique, permettant de soutenir les filières.

Ces crédits devraient s'élever à 1.935 millions de francs, soit une augmentation de 2,2 % par rapport à 1994.

Il faut, par ailleurs, relever que, comme le souhaitait votre commission, le rôle directeur du conseil supérieur d'orientation agricole a été renforcé, en 1994, avec le prélèvement de 100 millions de francs sur les dotations des offices pour être ultérieurement répartis ainsi que la réserve des dotations destinées au financement d'actions que le CSO souhaitait voir réexaminer.

Sur ce point, le projet de loi de modernisation prévoit de renforcer le rôle de coordination, d'arbitrage budgétaire et de cohérence « inter-filières » du CSO.

2. La prime à la vache allaitante : un montant en hausse de 20 %

Institué 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 à la vache allaitante est un instrument d'orientation de l'élevage bovin dont une partie des crédits est inscrite au budget national. La réforme de la PAC a prévu une revalorisation sensible de cette prime, pour compenser la baisse des prix d'intervention et la compétitivité accrue des viandes blanches, qui bénéficient de la baisse du prix des céréales. Cette prime est versée sous condition d'un niveau de chargement et limitée, pour chaque exploitation, à un nombre de primes de référence (1992).

La part nationale des crédits relatifs à cette prime est inscrite au chapitre 44-55 article 30, dont les crédits passent de 676 à 395 millions de francs, soit une baisse de 42 %. Mais les versements attendus de la Communauté, progressent dans le même temps de 3 à 3,6 milliards de francs, soit une augmentation globale de la prime de 8,7 %.

Le Gouvernement a annoncé le 9 octobre dernier que la part nationale serait maintenue à 25 Ecus ⁽¹⁾, soit le maximum autorisé, tandis que la part communautaire passerait de 95 à 120 Ecus. Les éleveurs verront donc le montant de cette prime passer de 957 francs, en 1994, à 1.157 francs, en 1995, soit une majoration de 20,8 %.

3. La qualité et la promotion : un effort particulier

La politique en faveur de la qualité et de la promotion paraît faire l'objet d'une sollicitude budgétaire particulière.

(1) Le projet de loi de finances est bâti sur une hypothèse de réduction de la part nationale à 10 Ecus.

● Les crédits de **prophylaxie** (chapitre 44-70, article 20) sont majorés de 5 millions de francs (237,5 millions de francs), ceux de **protection des végétaux** (chapitre 44-70, article 10) de 5,2 millions de francs (29,4 millions de francs).

Si les crédits de **sélection animale** (chapitre 44-50, article 20) sont reconduits à 120 millions de francs, ceux de **sélection végétale** (chapitre 44-55, article 80) augmentent de 500.000 francs (9 millions de francs).

● Un effort particulier est fait en faveur du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA), dont la subvention de fonctionnement (chapitre 36-21, articles 71 et 72) passe de 141 à 150 millions de francs (+ 6,4 %).

● De même, la subvention à l'Institut national des appellations d'origine (INAO) (chapitre 37-11, article 83) passe de 65,4 millions de francs à 67,6 millions de francs, soit une hausse de 3,4 %.

On peut cependant s'interroger sur l'adéquation entre le niveau de cette dotation et les nouvelles missions confiées à l'INAO, en 1990, -avec l'extension de ses compétences aux produits laitiers et aux autres produits-, et cette année avec la reconnaissance de son rôle dans la défense et la promotion des appellations d'origine protégées et des indications géographiques de provenance.

● Les crédits de **promotion** (chapitre 44-54, article 14) seront de 214 millions de francs en 1995 (+ 2 millions de francs), après plusieurs années d'érosion régulière.

4. Les industries agro-alimentaires

Les crédits de politique industrielle diminuent de 2,8 % en crédits de paiement (216,7 millions de francs), mais progressent de 1,1 % en autorisations de programme (224,4 millions de francs). Le mouvement de baisse régulière et rapide de ces crédits est, depuis l'an dernier, enrayé. Ces crédits font l'objet d'un examen détaillé dans

l'avis consacré par votre commission aux industries agro-alimentaires.

C. L'ENVIRONNEMENT ET LA GESTION DE L'ESPACE

Le budget pour 1995 témoigne d'une attention particulière pour la plupart des dispositifs de nature à permettre une meilleure valorisation de l'espace rural et à adapter l'agriculture aux nouvelles contraintes environnementales.

1. L'anticipation sur la création d'un fonds de gestion de l'espace rural

Pour alimenter ce fonds, dont la création est proposée par le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, 500 millions de francs sont prévus pour 1995 (chapitre 44-83 nouveau), alors qu'il avait été envisagé, dans un premier temps, une dotation deux fois plus importante.

Dans le cadre d'une gestion globale et durable des espaces ruraux, ce fonds viendra soutenir, dans le cadre d'un projet collectif, des services d'entretien des espaces ruraux et des actions de protection et de réhabilitation d'espaces sensibles :

- extensification et gestion des zones en déprise ;
- entretien de l'espace rural, des paysages et des espaces péri-urbains ;
- prévention des risques naturels ;
- conservation de la diversité biologique.

Les crédits seront répartis selon la surface des territoires départementaux concernés par la mission du fonds : les surfaces toujours en herbe (prairies permanentes) ; les friches et landes ; les zones humides (marais) ; les surfaces à roche affleurante ; les zones d'intérêt écologique et paysages majeurs ; les forêts peu productives, notamment en zone méditerranéenne.

La mise en oeuvre de ce fonds se fera, au niveau départemental, en privilégiant les formes contractuelles. Un comité

départemental de gestion de l'espace, présidé par le préfet, sera consulté par l'autorité gestionnaire, tant en ce qui concerne les orientations que le suivi.

Ce comité de gestion de l'espace (CODEGE) aura, en particulier, à se prononcer sur le cadre pluriannuel dans lequel sera mis en oeuvre le fonds (schéma départemental de gestion de l'espace ou plus simplement, orientations départementales de gestion), ainsi que sur le programme annuel constitué par l'ensemble des projets locaux.

Les actions devront être conduites dans un cadre territorial suffisamment vaste pour assurer un projet global, cohérent et planifié dans le temps -une «charte du territoire»-, animé par un maître d'oeuvre clairement identifié.

Les fonds seront répartis contractuellement entre le gestionnaire des crédits au niveau départemental et le maître d'ouvrage local. Les contrats pourront être annuels ou pluriannuels. Ils prendront la forme soit d'opérations ponctuelles, soit d'actions à caractère répétitif.

La mise en oeuvre de ce fonds permettra, sans doute, de lever les interrogations de votre rapporteur sur l'articulation de ce dispositif nouveau avec les procédures déjà existantes (les OGAF-environnement, les mesures agri-environnementales...) et sur la pertinence du «montage» retenu : le fonds est privé de l'autonomie budgétaire et alimenté uniquement à partir de crédits de l'agriculture.

2. Les pratiques respectueuses de l'environnement : la montée en puissance

Trois types de dispositifs ont été mis en oeuvre en France, en application du règlement communautaire n° 2078/92 relatif aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement : deux mesures «horizontales» sur l'ensemble du territoire : la «prime à l'herbe» et les plans de développement durable ; une mesure «zonée» : les programmes régionaux agri-environnementaux.

a) La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (prime à l'herbe)

Cette prime a été instituée en 1993, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune. La France a ainsi obtenu que cette prime soit reconnue comme l'un des éléments du dispositif agri-environnemental.

Elle concerne les élevages dont le chargement n'excède pas l'équivalent d'1 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), à condition que l'éleveur respecte ses engagements d'entretien pendant cinq ans.

En 1993, les crédits nationaux y afférents (chapitre 44-41, article 25) s'élèveront à 770 millions de francs (+ 114 millions de francs ; + 17,4 %).

Cette mesure étant cofinancée par le FEOGA, elle mobilisera, en réalité, 1,5 milliard de francs, ce qui permettra de financer l'augmentation de la prime de 250 à 300 francs par hectare.

Sur 160.000 dossiers déposés en 1993, 120.000 ont été primés. Compte tenu de la possibilité pour de nouveaux demandeurs d'en bénéficier, **cette prime devrait concerner en 1995 environ 130.000 éleveurs et plus de 5 millions d'hectares, principalement situés dans les zones de montagne et défavorisées.**

b) La montée en puissance des autres mesures agri-environnementales

Par ailleurs, 280 millions de francs sont inscrits pour 1995 au chapitre 44-41, article 24, soit une augmentation de 60 millions de francs, à structure constante compte tenu du transfert de 120 millions de francs inscrits jusqu'alors à l'article 23.

Ces crédits sont destinés à financer les programmes régionaux agri-environnementaux, les opérations locales et les plans de développement durable.

La France a transmis 25 programmes régionaux à Bruxelles, dont 11 sont, à ce jour, acceptés. Les opérations qui peuvent être retenues dans ce cadre concernent :

- la conversion des terres arables en herbages extensifs pour la protection des eaux (protection des captages et des cours d'eau, lutte contre l'érosion) ;

- le retrait à long terme mis en oeuvre pour la protection des eaux, ainsi que pour la protection et la gestion de la faune et de la flore ;

- la réduction d'intrants azotés et phytosanitaires dans le cadre de la protection des captages ;

- la diminution du chargement bovin et ovin de l'exploitation par agrandissement par reprise de superficies extérieures à l'exploitation ;

- la protection des races locales menacées ;

- les opérations locales (reprises des OGAF-environnement) dans le cadre de la protection des biotopes rares et sensibles et de la lutte contre les effets de la déprise ;

- enfin, la formation des agriculteurs, ainsi que des actions de méthodologie et de démonstration.

Dans ces programmes, les opérations locales prennent la suite des opérations « article 19 ». Elles représentent 46 % des dépenses prévues, pour un total (article 19 et opérations locales réunies) d'environ 130 opérations à la fin de 1994. L'augmentation des crédits n'est donc, par rapport à 1994, que de 28 millions de francs.

Les autres mesures agri-environnementales concernent la protection des eaux (20 % des dépenses prévues), l'extensification bovine et ovine (14 %) et le soutien à l'agriculture biologique (6 %).

Les régions peuvent, en outre, financer des opérations spécifiques autres que celles visées ci-dessus.

On estime que ces programmes devraient, à l'avenir, mobiliser près de 290 millions de francs par an, complétés par une participation des collectivités locales de 70 millions de francs. Ils sont financés par le FEOGA à hauteur de 50 %.

Enfin, les plans de développement durable ne devraient bénéficier, comme en 1994, que de 5 millions de francs, ce qui contribuera à confiner ce type d'opérations innovantes dans un rôle étroitement expérimental.

3. La mise aux normes des bâtiments d'élevage

Le chapitre 61-40 («modernisation des exploitations») consacré jusqu'en 1993 aux seuls bâtiments de montagne, finance désormais également la mise aux normes, sur l'ensemble du territoire, des bâtiments d'élevage dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Ses dotations progressent fortement : 43 % en crédits de paiement (143,3 millions de francs) ; 29 % en autorisations de programme (156,7 millions de francs). La part réservée aux bâtiments de montagne est reconduite à 76,7 millions de francs en autorisations de programme, celle de la mise aux normes passe de 45 à 80 millions de francs.

On peut s'interroger sur l'adéquation du montant de ces crédits avec les sommes estimées nécessaires.

En effet, le programme de maîtrise des effluents d'élevage, devrait sur dix ans, coûter 7 milliards de francs et concerner 60.000 éleveurs. Son financement est assuré pour un tiers par les éleveurs, pour un tiers par les agences de l'eau, pour un tiers, à parité, par l'Etat et les collectivités locales. La part de l'Etat a été contractualisée dans les contrats de plan à hauteur de 553 millions de francs sur 5 ans.

Même en autorisations de programme, les dotations inscrites sont en deçà des montants théoriquement nécessaires. Il faut cependant relever que le dispositif en est encore aujourd'hui très largement au stade des diagnostics des élevages, et ne nécessite pas encore la mobilisation totale de la dotation «théorique» de l'Etat.

4. La compensation des handicaps : la revalorisation

Maintenir une activité agricole sur l'ensemble du territoire nécessite que, dans les zones les plus difficiles, soit mis en place un mécanisme de compensation des handicaps naturels permanents.

● Ce mécanisme repose principalement sur l'indemnité spéciale montagne (ISM) du chapitre 44-80, article 30. Ses dotations s'établiront en 1995 à 1.650 millions de francs, soit une majoration de 80 millions de francs (+ 5,1 %).

Il faut ajouter à ces crédits nationaux ceux en provenance de la Communauté, calculés en 1995 sur les versements nationaux de 1993 (25 %, hors Corse et DOM), soit environ 500 millions de francs.

Ces indemnités devraient représenter 2,1 milliards de francs en 1994 et concerner environ 150.000 éleveurs et 4,3 millions d'UGB.

Les dotations inscrites pour 1995 devraient permettre la revalorisation des indemnités d'environ 1,7 %, ainsi que le «rattrapage» des indemnités ovines -aujourd'hui au plafond pour les éleveurs de haute montagne et les éleveurs d'ovins allaitants en montagne sèche qui n'avaient pas pu bénéficier des derniers relèvements de la prime en 1992 et 1993-, grâce au relèvement annoncé du plafond communautaire.

Ce dispositif communautaire est applicable dans tous les Etats de la Communauté, mais chaque Etat détermine le nombre d'animaux primables et l'espèce, ainsi que le montant par UGB. Une étude comparative, établie en 1990, fait apparaître que la France n'est pas l'Etat qui fait le plus en la matière :

PAYS	% EXPLOITATIONS	MOYENNE PAR EXPLOITATION EN ECUS	MOYENNE PAR UGB EN ECUS
Danemark	0	0	0
Allemagne (1)	37	1.252	112
France	16	1.498	55
Portugal	19	381	81
Royaume-Uni	23	3.030	61
Luxembourg	63	3.232	129
Total CEE	15	890	63

(1) avant réunification.

Il faut cependant souligner que les agriculteurs de montagne et des autres zones défavorisées bénéficient d'autres aides, notamment des dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) majorées ou les prêts spéciaux de modernisation.

- De même, les subventions aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation sont, depuis 1991, réservées aux zones de montagne. Elles intéressent essentiellement les bâtiments d'élevage pour les bovins, les ovins et les caprins, ainsi que certains gros matériels spécifiques à la montagne. Les crédits figurent, avec ceux de la mise aux normes, au chapitre 61-40, article 30. Les crédits augmentent très sensiblement. Ils passent de 121,7 à 156,7 millions de francs en autorisations de programme et de 100,1 à 143,3 millions de francs en crédits de paiement. Mais cette augmentation est due aux dotations destinées à la mise aux normes, pour l'ensemble du territoire. La part « montagne » (bâtiments et mécanisation) reste fixée depuis 1993 à 77 millions de francs. Il semble que la fusion des aides à la mécanisation avec celles aux bâtiments ait conduit à priver de tout effet cette aide particulièrement utile en zones de montagne.

Même en tenant compte de retours communautaires (environ 12,5 millions de francs par an), ces dotations paraissent insuffisantes pour faire face aux demandes -croissantes- de subventions.

- Ces zones bénéficient également du chapitre 44-80, article 80, pour les actions spécifiques en zones défavorisées. Ces crédits sont à peine reconduits à 10 millions de francs, alors qu'ils sont précieux pour financer les surcoûts en montagne des services collectifs (insémination artificielle, contrôle laitier...).

Par ailleurs, les zones de montagne et les autres zones défavorisées sont prioritaires pour les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) qui permettent de conduire simultanément, dans le cadre d'une enveloppe financière globale, plusieurs actions jugées prioritaires à l'échelon local. Elles pâtissent, par conséquent, de la limitation des possibilités d'action de cet outil.

Il faut, enfin, souligner que l'impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs est particulièrement fort dans les zones de montagne et les autres zones défavorisées.

5. La politique forestière : le soutien à un secteur éprouvé

L'examen détaillé des crédits forestiers figure dans l'avis que votre commission consacre à l'aménagement rural.

Globalement, le ministère consacrera 1.475 millions de francs à ce secteur (1.845 millions de francs si l'on y inclut les crédits du FFN).

Trois évolutions significatives méritent d'être soulignées : la meilleure prise en compte de la forêt dans les contrats de plan ; la poursuite des efforts en direction de la filière bois ; la difficile montée en puissance du boisement des terres agricoles.

- On constate, en effet, que les actions forestières inscrites dans les contrats Etat-régions pour 1994/1995 augmentent de 60 % par rapport aux montants inscrits dans les précédents contrats, ces montants passant de 1 à 1,6 milliard de francs. Cette augmentation témoigne de la place importante que les régions ont entendu donner aux actions concernant la forêt et la filière bois et la reconnaissance de leur rôle dans l'aménagement du territoire et le développement économique.

- Un effort particulier a été fait, d'autre part, en direction de l'amélioration de la filière bois. Deux programmes (« bois-énergie » et « compétitivité plus ») ont été lancés qui viennent s'ajouter aux actions plus traditionnelles : aides aux investissements, matériels et immatériels.

- En revanche, la politique de reboisement paraît encore insuffisante. Le projet de budget du ministère pour 1995 prévoit 114 millions de francs au titre de ces actions, autorisant ainsi le boisement de 19.000 hectares, soit 190 hectares par département... L'objectif est d'atteindre un boisement annuel des terres agricoles d'environ 30.000 hectares par an, à l'horizon 1998.

D. LES MISSIONS TRADITIONNELLES

1. Les dépenses à caractère social

a) La protection sociale

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

Elle relève que l'une des ambitions affichées du projet de budget pour 1995 est de «*soutenir, au travers de la solidarité nationale, l'évolution de la protection sociale agricole*».

Cette ambition se concrétise par une diminution massive de la subvention d'équilibre versée par le budget du ministère au BAPSA, ramenée en 1995, à 9,1 milliards de francs contre 18,7 milliards de francs en 1994. Cette baisse s'explique par le relèvement de 0,4 à 0,7 % du pourcentage de l'assiette de la TVA affectée au BAPSA, dont le produit passerait de 14,7 à 25,1 milliards de francs (+ 70 %).

Il s'agit, en réalité, d'un retour à la situation antérieure à 1992. La loi de finances pour 1992 avait en effet permis en fusionnant les contributions sociales de solidarité des sociétés (C3S) de «ponctionner» les réserves des «non-non». Parallèlement, la fraction de TVA affectée au BAPSA avait été ramenée de 0,6 à 0,4 %. Le prélèvement sur la C3S a ainsi représenté 7,2 milliards de francs en 1992 et 4,3 milliards en 1993. L'épuisement des réserves avait conduit à cesser tout prélèvement en 1994 et à augmenter fortement, dès 1993, la subvention du budget général. En 1995, la subvention est fortement réduite compte tenu de l'appel nouveau à la TVA.

Selon le ministère, «*ce financement du BAPSA par une participation plus importante de la TVA est une bonne chose, car elle allège le poids de la protection sociale dans le budget global du ministère de l'agriculture et de la pêche, tout en assurant au BAPSA des ressources stables*».

Votre commission relève, d'autre part, qu'au cours de la période écoulée, un certain nombre de modifications positives ont été apportées en matière de cotisations sociales, de nature à améliorer la situation économique des exploitations.

Ainsi, la loi portant diverses dispositions concernant l'agriculture, du 10 février 1994, a autorisé la prise en compte des déficits dans l'assiette triennale, que votre commission réclamait dès la mise en oeuvre de la réforme. En outre, afin de rapprocher les cotisations versées du revenu disponible, l'assiette a été décalée d'un an pour les exploitants au réel (de «N-4 à N-2» à «N-3 à N-1» et de «N-1» à l'année N). L'amélioration du système de la déduction pour autofinancement doit également être soulignée.

Votre commission se félicite, enfin, que le projet de loi de modernisation envisage de tenir compte de la spécificité du secteur agricole en prenant en compte la «rente du sol» dans le calcul de l'assiette sociale.

De même l'accélération du démantèlement des taxes sur les produits affectées au BAPSA (baisse de 50 % au 1er juillet sur les céréales et oléagineux, puis cet hiver sur les betteraves) permettra d'améliorer la compétitivité de ces filières.

Ces améliorations expliquent pour partie la diminution de la part du financement professionnel du BAPSA. Pour le reste, la diminution des cotisations s'explique, conformément à la logique de la réforme, par la baisse sensible du revenu professionnel et du nombre d'exploitants.

b) L'aide aux agriculteurs en difficulté

Le dispositif mis en place en faveur des agriculteurs en difficulté présente à la fois un aspect social, mais constitue également un outil de restructuration des exploitations.

Les crédits inscrits à l'article 40 du chapitre 44-54 connaissent une baisse sensible : 345 millions de francs en 1995, contre 400,5 millions de francs en 1994 (- 13,8 %).

- Ces crédits financent, pour partie, le programme d'aide au revenu agricole (PARA) mis en place pour cinq ans en 1990 et 1991 en faveur des éleveurs ovins et bovins. Ces crédits sont en baisse, en raison du caractère dégressif de l'aide et du départ à la retraite ou en préretraite de certains bénéficiaires. Pour 1995, 100 millions de francs (- 43 %) sont prévus dans le budget auxquels s'ajoutent les remboursements du FEOGA.

Ces crédits permettraient le règlement de la dernière annuité due au titre du programme bovin.

● En revanche, les crédits d'aide aux agriculteurs en difficulté progressent de 8,6 % et s'établiront à 245 millions de francs. Ce dispositif repose sur trois mesures, qui seront reconduites en 1995 :

- l'analyse de la situation économique et financière des exploitations en difficulté ;

- l'établissement de plans de redressement des exploitations avec prise en charge de frais financiers bancaires, en accompagnement de la procédure du fonds d'allègement des charges (FAC) géré par le Crédit agricole ;

- l'aide à la réinsertion professionnelle accordée aux agriculteurs en difficulté et devant se reconvertir dans un autre secteur d'activité.

Depuis 1989, dans ce cadre, 37.000 analyses ont été réalisées, 37.500 plans de redressement élaborés, 8.500 agriculteurs «reconvertis».

Il faut enfin indiquer que d'autres crédits concernent les agriculteurs en difficulté : depuis 1990, une ligne est ouverte au BAPSA pour l'établissement et la prise en charge des cotisations sociales (170 millions de francs en 1995). D'autre part, le FAC (fonds d'allègement des charges) intervient également.

Créé en 1990 dans le cadre d'une convention avec les pouvoirs publics, le fonds d'allègement des charges financières permet au Crédit agricole de consacrer les produits financiers tirés de la gestion des dépôts de notaires ruraux au désendettement des agriculteurs. Le FAC permettra de mobiliser 2,9 milliards de francs entre 1990 et 1996. En 1993, la dotation de 600 millions de francs mise à la disposition du FAC a permis de traiter plus de 110.000 dossiers de réaménagement d'emprunts, principalement au profit d'agriculteurs touchés par la réforme de la PAC.

millions de francs	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
FAC 1	200	400	400	400			
FAC 2				200	500	500	300 (1)

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

2. La garantie contre les calamités agricoles

Dans l'avis budgétaire de l'an passé, votre commission avait consacré de longs développements à la nécessité de restaurer, dans le cadre du fonds national de garantie des calamités agricoles, un système d'incitation à l'assurance grêle.

Elle se félicite qu'une avancée significative ait été faite en ce domaine.

En effet, le décret n° 94-162 du 17 février 1994 a rétabli pour l'année 1994 l'aide à l'assurance grêle. Cette aide est accordée aux agriculteurs qui ont garanti contre ce risque leurs productions de fruits ou de légumes-fruits et dont l'exploitation est située dans un département où le conseil général a institué une aide à l'assurance grêle.

Ainsi dans les départements où le conseil général a déjà institué une aide à l'assurance grêle, les producteurs de fruits ou de légumes-fruits bénéficiaires de cette mesure, peuvent, en outre, bénéficier de l'aide du fonds national de garantie des calamités agricoles. Cette aide est égale à celle consentie par le département ; toutefois, son montant ne peut représenter plus de 10 % de la prime ou cotisation nette d'impôt et taxe acquittée par l'assuré.

A cet égard les organismes d'assurance ont reçu des instructions pour tenir compte de l'aide du fonds de garantie, dont le montant sera déduit des primes d'assurance devant être mises en recouvrement à partir du 1er septembre 1994 auprès des agriculteurs concernés pour la récolte 1994.

Un bilan devrait être effectué à la fin de 1994 pour apprécier ses effets et définir éventuellement pour 1995 de nouvelles conditions de mise en oeuvre.

S'agissant des crédits du chapitre 46-33, qui représentent la participation de l'Etat au fonds, on constate une reconduction des dotations à hauteur de 295 millions de francs.

Cette dotation devrait -selon le ministère- permettre la solvabilité du fonds, compte tenu des mesures de financement décidées en 1993.

De plus, l'indemnisation des sinistres 1992 est maintenant quasiment terminée (360 millions de francs).

En ce qui concerne les sinistres survenus en 1993, sur un montant total prévisionnel de dépenses de 500 millions de francs, près de 250 millions de francs ont déjà été délégués.

A l'évidence, néanmoins une réforme générale du financement de la garantie contre les calamités agricoles s'impose, compte tenu des incidences de la réforme de la PAC, notamment la diminution des surfaces et de la valeur des récoltes assurées.

3. L'enseignement agricole et la formation

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

Votre commission bornera son appréciation à constater que les crédits consacrés à cette action (action 22) progressent en 1995 de 380 millions de francs, soit + 7,2 %, pour représenter plus de 5,6 milliards de francs.

E. DEUX ÉVOLUTIONS MOINS SATISFAISANTES : L'HYDRAULIQUE ET LA BONIFICATION

1. Les crédits d'hydraulique : le repli

Les aides versées au profit de l'hydraulique agricole accusent un net fléchissement. Dans ce secteur, il semble bien que l'adaptation de l'environnement des exploitations agricoles à leur nouveau contexte se traduise par un net repli.

C'est d'ailleurs ce dont convient le ministère de l'agriculture :

«La politique du ministère de l'agriculture et de la pêche, dans le domaine de l'hydraulique agricole, s'est déjà quelque peu infléchie pour mieux prendre en compte les préoccupations écologiques et intégrer les conséquences de la réforme de la politique agricole commune. De nouvelles approches économiques sont donc nécessaires

avant toute décision d'investissement dans le domaine de l'irrigation, ce qui justifie les études techniques et économiques entreprises dans le cadre des secteurs de références d'irrigation».

Deux lignes budgétaires intéressent l'hydraulique agricole :

- le chapitre 61-44 article 10-11 qui concerne les opérations d'hydraulique agricole d'intérêt national, c'est-à-dire, pour l'essentiel des grands ouvrages structurants à finalité agricole et article 10-12 qui concerne les opérations d'hydraulique agricole d'intérêt régional ;

- le chapitre 61-84 article 10 qui concerne les opérations d'hydraulique agricole incluses dans les «grands aménagements régionaux». Toutefois une faible part des crédits de ce chapitre concerne d'autres investissements.

Le tableau ci-dessous fait apparaître le désengagement de l'Etat, en autorisations de programme :

	1993	1994	1995
Chapitre 61-44			
10-11	157,1	130,1	114
10-12	135,5	134	115
Chapitre 61-84	203	189	178
TOTAL	495,6	453,1	407

(en millions de francs)

On constate, de la même façon, une diminution des subventions (en crédits de paiement) des régions et départements : 1.114 millions de francs en 1991, 837 millions de francs en 1992, 646 millions de francs en 1993.

2. La bonification : un nouveau recul

Les crédits de bonification (chapitre 44-42) s'inscrivent, de nouveau, en baisse : 2.730 millions de francs contre 3.100 millions de francs en 1994 (- 11,9 %).

Les charges de bonification sont en diminution constante : - 370 millions de francs en 1995, - 65 millions de francs en 1994, - 122 millions de francs en 1993, - 550 millions de francs en 1992.

La baisse des charges de bonification est due notamment à la diminution du coût de la ressource bancaire et à l'effet différé du ralentissement de l'investissement agricole au début des années 1990. Les importantes mesures financières mises en oeuvre en 1994 (baisse des taux, mesures de consolidation) ne se répercutent, par ailleurs, que partiellement sur le budget 1995.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de l'exprimer : cette approche purement « statique » de l'évolution des crédits de bonification n'est pas suffisante. La bonification est un levier essentiel pour faciliter l'accès au crédit. Il semble, aujourd'hui, précisément, que les conditions d'accès au crédit ne soient pas satisfaisantes, comme en témoigne la diminution des investissements constatés. Il y a là un risque très réel de compromettre durablement la capacité d'investissement et donc de modernisation de l'agriculture.

Or, le rôle de la bonification s'est singulièrement amoindri au cours des dernières années : la part des prêts bonifiés dans les prêts à l'agriculture est ainsi passée d'environ les deux tiers en 1980 à 40 % aujourd'hui. De même, alors qu'en 1980, la moitié des frais financiers de l'agriculture était couverte par la bonification, cette dernière n'en représente plus que le quart.

L'abandon du levier de la bonification est d'autant plus préoccupant que les investissements se sont fortement réduits au cours des dernières années : - 25 % depuis 1989. Au point que depuis 1991, le montant des amortissements excède celui des investissements (formation brute de capital fixe).

Votre rapporteur estime que la chute des investissements agricoles ne saurait se prolonger sans compromettre l'avenir. L'investissement productif a reculé très sensiblement au cours des dernières années, reflétant ainsi à la fois les difficultés que traversait le secteur agricole, mais aussi l'incertitude des exploitants sur ce que leur ménageait l'avenir.

	1989	1990	1991	1992	1993
Investissements (Mds F.)	36,8	36	34	30,7	27
Tracteurs (nbre)	39 707	37 232	29 455	23 620	23 064
Moiss. batt. (nbre)	3 065	3 015	2 315	1 654	1 225
Plans d'amélioration matérielle agréés (nbre)	11 588	11 240	7 352	5 663	6 000

Si ce recul a eu pour effet de réduire les charges fixes et d'améliorer la rationalisation des équipements, il entraîne aussi le vieillissement du capital productif, au risque de conduire, si ce mouvement perdurait, à une dégradation de la compétitivité de l'agriculture.

En 1993, les prêts bonifiés à l'investissement auront diminué de 20 %. Cette baisse s'explique par les difficultés conjoncturelles dans certains secteurs agricoles, et par l'attente d'une baisse des taux. Elle accompagne, par ailleurs, un mouvement général de contraction des besoins de financement, qui a été constaté pour l'ensemble des crédits à l'agriculture.

Cependant, au début de l'année 1994, on constate une reprise des demandes de prêts bonifiés, dont le volume est en progression de 8 % par rapport au même semestre de l'année 1993. Si toutes les difficultés ne sont pas levées, la mise en oeuvre de la réforme de la PAC et la conclusion des accords du GATT ont eu le mérite de mettre fin à une période d'incertitude.

La difficulté de la situation actuelle se retrouve dans la fixation des enveloppes initiales qui enregistrent une diminution très sensible des prêts d'investissement par rapport aux aménagements de dettes. Ces derniers représentent 43,5 % de l'enveloppe globale en 1994, contre 30 % en 1993.

L'enveloppe des prêts d'investissement diminue ainsi de 11 % en 1994, tandis que celle consacrée à l'aménagement des dettes progresse de 60 %.

Cette augmentation s'explique par l'amplification du dispositif d'aménagement de la dette des agriculteurs. Ce dispositif a été, en effet, étendu le 15 novembre 1993 à de nouveaux secteurs, non directement concernés par la réforme de la PAC : fruits et légumes, horticulture, viticulture. Les prêts bonifiés de consolidation ont également été rendus plus attractifs par une réduction sensible de leur taux qui passe de 8 % à 6,5 %. Le dispositif d'allongement des prêts bonifiés est élargi aux prêts aux productions végétales spéciales (PVS). C'est pourquoi, afin de faire face à une

augmentation prévisible des demandes, les crédits affectés à ces dispositifs d'allègement de dettes sont portés de 3,7 milliards de francs en 1993 à 7,2 milliards de francs en 1994.

En ce qui concerne les prêts à l'investissement, le montant de l'enveloppe 1994 s'établit à 9.340 millions de francs. Cette enveloppe a été déterminée sur la base des besoins de financement exprimés en 1993 (8.850 millions de francs) et de l'impact sur la demande, des mesures décidées, le 15 novembre dernier (baisse des taux des prêts bonifiés et relèvement de plafonds).

Parmi les prêts d'investissement, les prêts spéciaux de modernisation et les prêts d'installation bénéficient des enveloppes les plus volumineuses : ils regroupent, en 1994, 74 % des crédits ouverts pour l'investissement. Ces catégories, qui bénéficient des taux les plus attractifs, correspondent à la mise en oeuvre de la politique communautaire en faveur des structures agricoles et voient, à ce titre, une partie des bonifications prise en charge par le FEOGA.

Avec 26 % du montant des enveloppes destinées à l'investissement, la part consacrée aux autres prêts, à vocation plus spécifique, est stable : parmi ces catégories, l'augmentation des dotations PSE et des prêts aux CUMA compense une nouvelle réduction des PPVS. Les parts respectives des PSE et des prêts aux CUMA s'établissent désormais à 14 % et 8 % des prêts aux investissements, alors que celle des PPVS décroît à 3,5 %.

PRÊTS D'INVESTISSEMENT

Type de prêts	Enveloppe 1993 (1)	Réalisation 1993	Enveloppe 1994 (2)	2/1 (en %)
spéciaux de modernisation	3 450 (32,8%)	2.810 (32,4 %)	2.785 (29,8 %)	- 19
installation	4.300 (41 %)	3.605 (41,6 %)	4.100 (43,9 %)	- 5
spéciaux d'élevage	1.250 (11,9 %)	1.174 (13,6 %)	1.320 (14,1 %)	+ 6
CUMA	730 (7 %)	587 (6,8 %)	775 (8,3 %)	+ 6
productions végétales spéciales	450 (4,3 %)	332 (3,8 %)	335 (3,6 %)	- 26
financiers	290 (2,8 %)	155 (1,8 %)	-	-
TOTAL	10 470	8.663	9.340	

Ainsi, le montant des enveloppes 1994 par catégorie de prêts prend acte des évolutions de la demande constatées en 1993 : les prêts spéciaux de modernisation (PSM) et les PPVS connaissent une réduction de leur dotation équivalente à la diminution de leurs réalisations de l'année précédente (- 19 % pour les PSM et - 26 % pour les PPVS). Les enveloppes sont, en outre, modulées en fonction de l'impact prévisible sur la demande de récents assouplissements réglementaires. Les enveloppes des prêts d'installation, de prêts aux CUMA et de PSE sont ainsi en légère augmentation, alors que la demande s'était nettement contractée en 1993.

En ce qui concerne le dispositif d'aménagement des dettes en cours de remboursement, les crédits sont affectés à parts pratiquement égales aux consolidations d'encours et aux allongements des durées de prêts bonifiés.

AMÉNAGEMENT DES DETTES

	Enveloppe 1993 (1)	Réalisations 1993	Enveloppe 1994 (2)	2/1 (en %)
Consolidation d'encours	2 500	1 553	3 500	+ 40
Allongement de durée	1 300	804	3 774	+ 185
Mesures fruits et légumes	700	529	-	-
TOTAL	4 500	2 886	7 200	+ 60

Votre commission relève, enfin, qu'il a été décidé d'améliorer le mécanisme de régulation des enveloppes de prêts bonifiés d'investissement grâce à un assouplissement majeur : le mécanisme du gel, tel qu'il était pratiqué au cours des années antérieures -gel de 20 % puis dégel éventuel en fin d'année- est abandonné. Le principe posé à partir de 1994 est que les enveloppes décidées en début d'année ont vocation à être intégralement consommées. Une réserve de 10 % de l'enveloppe est constituée. Sa mobilisation fait l'objet d'une discussion interministérielle au plus tard à la fin octobre. Cette discussion aura, en outre, automatiquement lieu, dès lors qu'au moins 90 % d'une enveloppe

aura été engagé sur les demandes d'autorisations de financement valides. Selon le ministère, ce nouveau système garantit donc, en cours d'année, un ajustement plus rapide de l'enveloppe aux besoins exprimés. Cette réserve de 900 millions de francs pour les prêts bonifiés a été débloquée le 9 novembre dernier : il apparaissait, dès fin septembre, que 92,6 % de l'enveloppe totale de prêts bonifiés avaient été consommés. Le regain des investissements agricoles explique cette consommation plus forte que prévue et qui risquait de reconstituer des files d'attente avant la fin de l'année.

Votre commission estime, par conséquent, que le mouvement de reprise de l'investissement doit être budgétairement accompagné avec une enveloppe suffisante de prêts bonifiés pour 1995, tout en maintenant l'effort fait sur les mesures d'aménagement des dettes.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 1995.