

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983- 1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean-François Poncet, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travart, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 1726 et annexes, 1735 (annexes n° 6 et 7), 1737 (tome VII), 1740 (tomes I et II), et ln- 8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe ° 3) (1983-1984).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE :	
LA SITUATION DE L'AGRICULTURE A LA FIN DE 1983 ET LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DU GOUVERNEMENT	9
I. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE A LA FIN DE 1983	
<i>A. 1982 : une année exceptionnelle malgré d'importantes disparités sectorielles et régionales</i>	
1. Les productions	9
2. Les prix agricoles à la production	15
3. Les consommations intermédiaires	16
4. L'évolution du revenu agricole	16
<i>B. Les prévisions pour l'année 1983.....</i>	
1. Les crises sectorielles	19
2. Les calamités agricoles du printemps et du début de l'été	19
3. Les grandes tendances à la production agricole	20
II. LA POLITIQUE AGRICOLE DU GOUVERNEMENT	
1. La mise en place des offices d'intervention.....	21
2. La réforme foncière	21
3. L'indemnisation des victimes de calamités agricoles	22
4. La concertation entre les pouvoirs publics et la profession agricole	22

DEUXIEME PARTIE :
LES DISPOSITIONS FISCALES DU PROJET DE LOI
DE FINANCES POUR 1984 25

- 1. L'imposition des parts de groupements
fonciers agricoles 25
- 2. Conditions d'imposition des conventions souscrites
auprès des caisses d'assurances mutuelles agricoles 26
- 3. Régime d'imposition des bénéfices agricoles 27

TROISIEME PARTIE :

LE BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 1984 .. 31

I. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES DEPENSES
BENEFICIAANT A L'AGRICULTURE..... 32

A. L'origine des crédits consacrés à l'agriculture 32

B. Répartition des crédits du budget de l'agricul-
ture par principales catégories de dépenses 39

1. Les dépenses ordinaires 39

2. Les dépenses en capital..... 39

II. LA FILIERE AGRO-ALIMENTAIRE DANS LE IXE
PLAN..... 42

1. L'exécution des programmes prioritaires 43

2. Les contrats de plan 44

III. ANALYSE DES CREDITS BENEFICIAANT A L'AGRI-
CULTURE PAR GRANDS SECTEURS D'INTERVENTION 45

A. Les moyens de fonctionnement de l'administration
de l'agriculture..... 46

B. L'enseignement et la formation professionnelle 46

1. Les dotations budgétaires 46

2. L'évolution de l'enseignement agricole 48

C. L'adaptation des structures des exploitations agricoles	49
1. Les incitations à la cessation d'activités	49
2. Les mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs	51
3. Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)	53
4. Les plans de développement	55
5. Les interventions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.)	57
6. La mise en place de la société d'épargne foncière agricole (S.E.F.A.)	61
7. Le remembrement et les aménagements fonciers	61
8. L'hydraulique agricole	64
9. Les concours financiers à la modernisation des exploitations	68
D. Les prêts bonifiés du Crédit agricole	68
E. L'organisation des marchés et la valorisation des productions agricoles	71
1. L'organisation de la production et des marchés agricoles	71
2. Les équipements de stockage et de conditionnement ...	73
3. La promotion et le contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires	73
F. La politique en faveur de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées	77
G. Les actions de solidarité et la protection sociale en agriculture.	78
1. L'indemnisation des victimes des calamités agricoles	78
2. Le régime de protection sociale agricole	79

QUATRIEME PARTIE :

SITUATION ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE 87

I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN 1983 87

1. La fixation des prix agricoles pour la
campagne 1983-1984 87

2. L'adoption d'un nouveau règlement pour
les fruits et légumes 88

3. L'élargissement de la C.E.E. 92

II. LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTES POUR 1984 93

III. LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : NOUVELLE AVANCEE DE LA CONSTRUC- TION EUROPEENNE OU DEGRADATION DES SOLIDA- RITES COMMUNAUTAIRES ? 98

A. L'organisation de l'Europe verte 98

1. Les principes fondamentaux de la politique
agricole commune 98

2. Les conditions de mise en oeuvre des
fondements de la P.A.C. 100

3. L'organisation des marchés 101

B. Les acquis de la politique agricole commune 103

1. L'évolution de l'agriculture française depuis la mise en
place du marché commun agricole 103

2. L'évolution des échanges extérieurs 104

3. Un bilan financier équilibré 105

C. Les difficultés d'évolution de la politique agricole commune . 106

1. Une politique de plus en plus difficile à financer 106

2. Le financement des productions excédentaires 107

D. Les projets de réforme	110
1. Les propositions de la commission européenne	110
2. La position des différents Etats membres et les réactions des organisations professionnelles	115
CONCLUSION	118

Mesdames, Messieurs,

Lorsqu'elle a examiné le projet de première loi du IX^e Plan, votre commission des Affaires économiques et du Plan, par la voie de son rapporteur M. Bernard Barbier, s'est étonnée et a déploré que le secteur agricole et agro-alimentaire ne fasse pas l'objet d'un programme prioritaire d'exécution. Tout en constatant que la production agricole et les industries agro-alimentaires étaient appréhendées par plusieurs programmes prioritaires d'exécution à caractère intersectoriel, votre commission a considéré que cette omission accreditait la crainte que l'agriculture ne soit plus reconnue comme une priorité de la politique de développement économique.

Sans doute les démentis apportés à cette supposition par le gouvernement auraient-ils présenté une certaine crédibilité si le projet de loi de finances pour 1984 – première année d'exécution du Plan – avait exprimé la prise en compte de l'importance, sinon de la priorité, donnée à l'amélioration de la productivité des exploitations et à l'accroissement des performances des industries agricoles et alimentaires. Tel n'est pas le cas. Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture s'élèveront, en 1984, à près de 100 milliards de francs ; elles ne progresseront cependant que de 4,34 %, cependant que l'ensemble des dépenses publiques augmente de 6,3 %. Ainsi, en 1984, le budget de l'agriculture diminuera, en valeur réelle, d'au moins 3 % dans l'hypothèse optimiste où l'inflation n'excéderait pas 7,5 %. Ce constat est d'autant plus alarmant pour le monde agricole que, en dépit des rigueurs budgétaires, le gouvernement a admis de privilégier d'autres secteurs productifs. Faut-il en déduire, comme le redoutent certains responsables professionnels, que le développement de la filière agro-alimentaire n'ait pas été retenu parmi les priorités de l'action gouvernementale ?

Cette interrogation prend encore plus de relief si l'on considère la répartition des crédits qui constituent le budget de l'agriculture : sur un total de 99,9 milliards de francs, le budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A. hors participations professionnelles) représente près de la moitié : 48,1 milliards de francs ; le budget du ministère de l'agriculture proprement dit atteint 31,13 milliards de francs, soit un montant du même ordre que celui de la contribution française au financement de la politique agricole commune. On est donc amené à constater qu'au seul niveau des sommes en jeu, la politique agricole commune présente une importance décisive au regard de l'économie agricole et du

revenu des exploitants, les dépenses publiques nationales présentant de plus en plus un caractère d'appoint.

C'est pourquoi votre commission, après avoir procédé à l'analyse des principales composantes du budget de l'agriculture pour 1984, examinera les perspectives d'évolution de la politique agricole commune telles qu'elles se présentent, à quelques semaines des négociations d'Athènes.

PREMIERE PARTIE :
LA SITUATION DE L'AGRICULTURE
A LA FIN DE 1983
ET LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE AGRICOLE
DU GOUVERNEMENT

Avant d'examiner les dispositions du projet de loi de finances pour 1984, votre commission, ainsi qu'elle le fait chaque année, croit devoir dresser un rapide tableau de la situation de l'économie agricole. Il lui paraît également utile, pour situer le contexte général qui entoure la discussion budgétaire, de présenter les principales orientations de la politique agricole du gouvernement telles qu'elles s'expriment dans les choix du IX^e Plan et dans les décisions mises en oeuvre au cours des derniers mois.

I. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE A LA FIN DE 1983

**A. 1982 : UNE ANNEE EXCEPTIONNELLE MALGRE D'IMPOR-
 TANTES DISPARITES SECTORIELLES ET REGIONALES**

1) Les productions

Comme le montrent les tableaux ci-après, la production agricole a atteint, en 1982, dans la plupart des secteurs, des niveaux particulièrement satisfaisants.

Le volume des livraisons s'est accru globalement de 4,1 % par rapport à 1981, la progression étant plus sensible pour les productions végétales (+ 8,5 %) que pour les productions animales (+ 0,4 %). Les performances obtenues dans les denrées végétales s'expliquent par de bonnes récoltes dues à des rendements élevés, des records ont même été atteints dans certains secteurs : 53 quintaux à l'hectare pour le blé tendre, 61 quintaux à l'hectare pour le maïs, 60 hectolitres à l'hectare pour les vins d'A.O.C.

Il importe de noter en outre la forte progression des productions oléagineuses due à une extension des superficies plantées.

La stagnation des productions animales s'explique par la reconstitution du cheptel bovin consécutive à trois années de livraisons élevées dues aux abattages. La production ovine poursuit son expansion avec un accroissement de 25 % en quatre ans. Les livraisons de lait n'augmentent que de 1,8 %, cette faible progression montre que les excédents de produits laitiers déplorés à l'échelon communautaire ne sont que pour une très faible part imputables à l'élevage français.

Le fort accroissement de la production d'oeufs constatée en 1982 : + 7 % en 1982, + 16,3 % en trois ans préfigure la dégradation du marché survenue en 1983.

Livraisons de l'agriculture - Année 1982

Compte provisoire

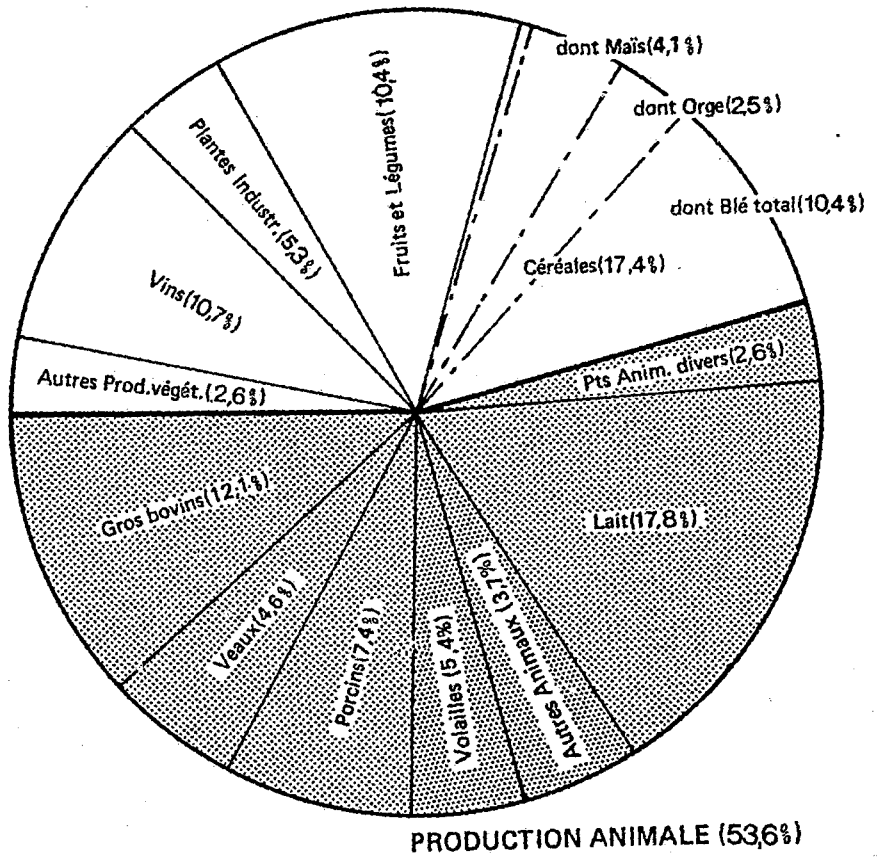
(Valeur hors TVA en millions de francs)

CODE NAP		Valeur 1981	Indice de volume	Valeur 1982 au prix 1981	Indice de prix	Valeur 1982	Indice de valeur
01.01	Blé tendre	19 505	108,6	21 182	110,2	23 343	119,7
01.02	Blé dur	605	89,6	542	111,8	606	100,2
01.03	Orge	5 219	97,4	5 082	113,9	5 788	110,9
01.04	Avoine	374	111,5	417	101,9	425	113,6
01.05	Maïs	7 412	114,4	8 478	111,8	9 478	127,9
01.06	Autres céréales	394	83,8	330	115,2	380	96,4
01.0	CEREALES	33 509	107,5	36 031	111,1	40 020	119,4
01.11	Pommes de terre	2 333	102,1	2 383	147,3	3 510	150,5
01.12	Légumes frais	11 986	105,0	12 705	99,8	12 680	105,8
01.13	Légumes secs	333	117,1	390	120,0	468	140,5
01.14	Fruits	7 721	105,8	8 169	90,4	7 385	95,6
01.1	FRUITS ET LEGUMES	22 373	105,7	23 647	101,7	24 043	107,5
01.21	Betteraves industrielles	6 357	90,6	5 758	105,0	6 046	95,1
01.22	Oléagineux	3 077	129,6	3 988	117,0	4 666	151,6
01.23	Tabac	789	105,1	829	111,0	920	116,6
01.24	Autres plantes industrielles	379	135,1	512	137,1	702	185,2
01.2	PLANTES INDUSTRIELLES	10 602	104,6	11 087	111,2	12 334	116,3
01.31	Vins courants	7 777	92,8	7 217	116,2	8 389	107,9
01.32	Vins de qualité	10 517	139,1	14 624	110,6	16 181	153,9
01.3	VINS	18 294	119,4	21 841	112,5	24 570	134,3
01.41	Plants de pépinières	1 667	102,8	1 713	105,0	1 799	107,9
01.42	Fleurs et plantes	3 696	94,5	3 493	107,7	3 762	101,8
01.43	Autres produits végétaux	309	111,3	344	105,8	364	117,8
01.4	AUTRES PRODUITS VEGETAUX	5 672	97,8	5 550	106,8	5 925	104,5
	TOTAL PRODUITS VEGETAUX	90 450	108,5	98 156	108,9	106 892	118,2
01.51	Gros bovins	25 734	93,2	23 984	116,1	27 845	108,2
01.52	Veaux	8 961	105,0	9 409	113,1	10 642	118,8
01.53	Porcins	14 628	98,3	14 379	118,7	17 068	116,7
01.54	Equins	332	98,2	326	112,9	368	110,8
01.55	Ovins et Caprins	3 942	105,5	4 159	107,7	4 479	113,6
01.5	BETAIL	53 597	97,5	52 257	115,6	60 402	112,7
01.61	Volailles	10 684	107,0	11 431	110,2	12 597	117,9
01.62	Animaux divers	3 330	99,0	3 297	111,4	3 673	110,3
01.6	AUTRES ANIMAUX	14 014	105,1	14 728	110,5	16 270	116,1
01.71	Lait	35 811	101,8	36 455	112,8	41 114	114,8
01.72	Oeufs	5 583	107,0	5 974	93,2	5 568	99,7
01.73	Produits animaux divers	271	105,2	285	121,4	346	127,7
01.7	PRODUITS ANIMAUX	41 665	102,5	42 714	110,1	47 028	112,9
	TOTAL PRODUITS ANIMAUX	109 276	100,4	109 699	112,8	123 700	113,2
01	TOTAL PRODUITS AGRICOLES	199 726	104,1	207 855	110,9	230 592	115,5

LIVRAISONS DE LA BRANCHE AGRICULTURE

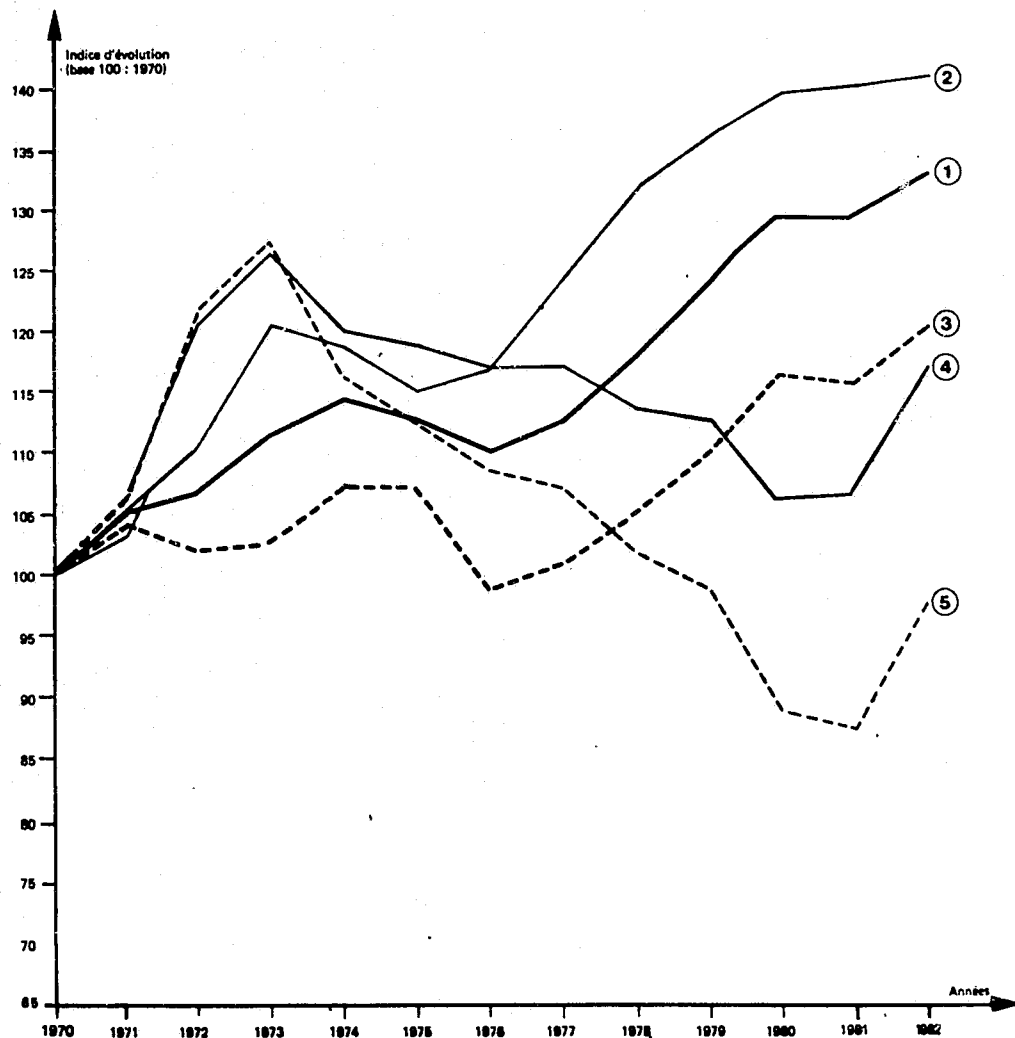
Répartition de la valeur par produits en 1982

PRODUCTION VÉGÉTALE (46,4%)



Source : Comptes de l'agriculture.

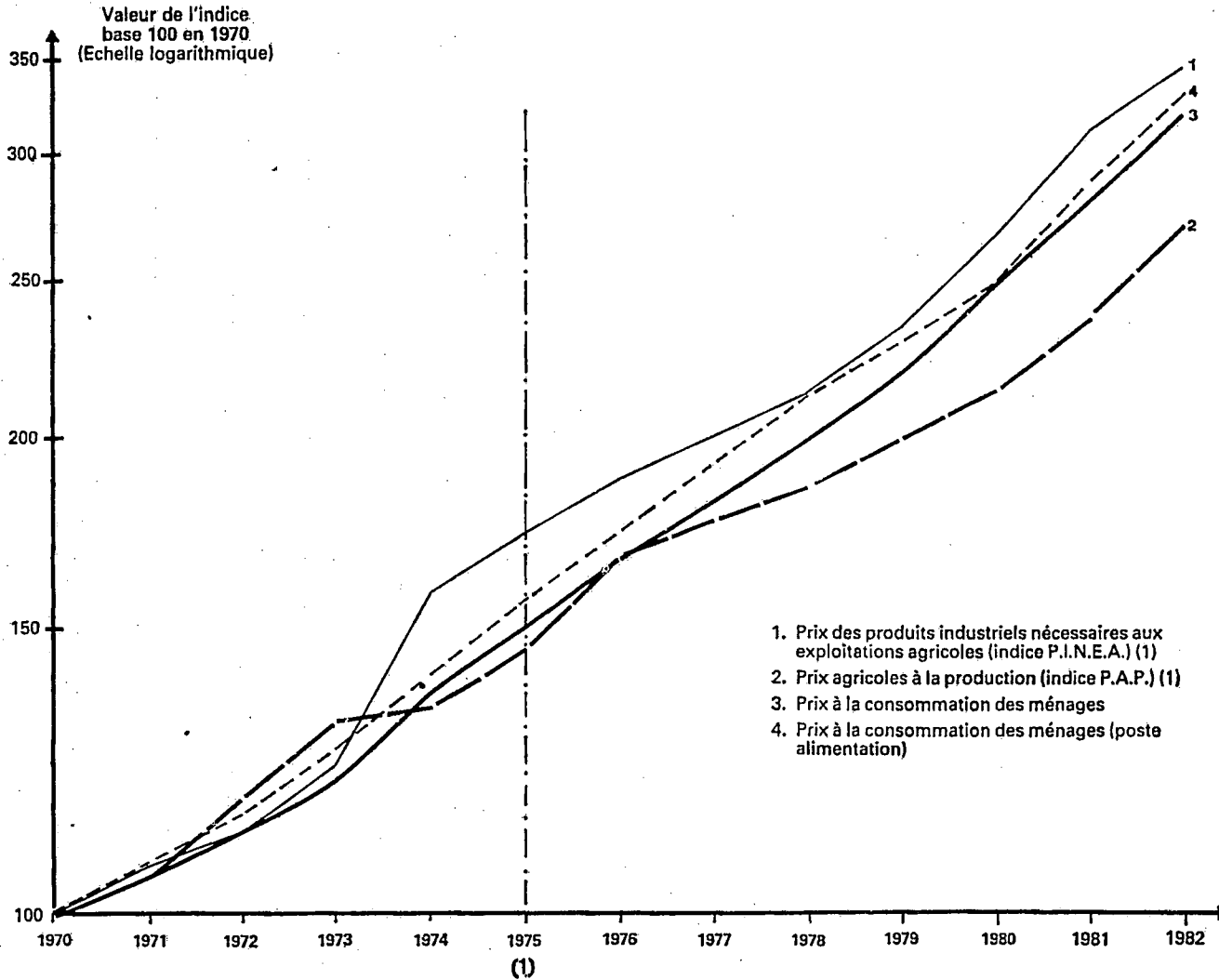
Évolution des livraisons et des consommations intermédiaires, de la valeur ajoutée brute de l'agriculture et des revenus bruts et nets agricoles



- ① Livraisons totales de l'agriculture (1)
- ② Consommations intermédiaires de l'agriculture (1)
- ③ Valeur ajoutée des livraisons de l'agriculture (1)
- ④ R.B.A. moyen par exploitation (2)
- ⑤ R.N.A. moyen par exploitation (2)

- (1) Indice de volume à prix constant (base 1970)
- (2) Cumul des indices annuels (en francs constants selon l'indice des prix du P.I.B. marchand)

Évolution des indices de prix



(1) Changement de base à partir de 1975.

2) Les prix agricoles à la production

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'ensemble des prix agricoles à la production a progressé de 11,9 % en 1982 (13,5 % si l'on exclut les fruits et légumes). Ces résultats recouvrent d'importantes disparités : alors que les prix des vins ou de certains produits animaux ont progressé de 15 %, ceux des fruits ont subi une baisse de même montant. Il faut en outre faire la part, dans ces chiffres favorables, de l'effet des hausses constatées à la fin de 1981, tel est notamment le cas du prix du porc (+ 18,7 %).

Evolution en % des prix des livraisons

Porcins	18,7
Oléagineux	17,0
Gros bovins	16,1
Veaux	13,1
Lait	12,8
Vins	12,5
Céréales	11,1
Volailles	10,2
Ovins et lapins	7,7
Fleurs et plantes ornementales	7,7
Betteraves industrielles	5,0
Légumes frais	- 0,2
Oeufs	- 6,8
Fruits	- 9,6

3) Les consommations intermédiaires

En 1982, le prix des consommations intermédiaires utilisées par l'agriculture s'est accru de 11,4 % (prix T.T.C.) alors que celui de l'ensemble des prix a progressé légèrement moins : 10,4 %. Toutefois, l'année 1982 a été marquée par un coup d'arrêt dans l'accroissement du volume de ces achats : + 0,7 %.

L'évolution satisfaisante des prix agricoles moyens et la diminution du volume des consommations intermédiaires explique que « l'effet de ciseau » consistant dans l'écart entre les prix à la production et les coûts de production ait vu son rythme s'atténuer en 1982 ; cet écart subsiste cependant et s'établit à - 0,4 % au lieu de - 1,8 % l'année précédente.

4) L'évolution du revenu agricole

Le fort volume des récoltes, le bon niveau des prix, la stagnation du volume des consommations intermédiaires expliquent la progression du revenu agricole. Le revenu brut par exploitant s'accroît de 9,1 % en valeur réelle, le revenu net de 12,2 %. Cette situation favorable est due également à la diminution de 1,8 % du nombre des exploitants.

Ces résultats globalement favorables recouvrent cependant d'importantes disparités régionales. Ainsi, pour un indice moyen national de R.B.E. égal à 100, la région Champagne-Ardenne atteint 278, la région Limousin se situant à 68.

Il semble que l'on assiste, en 1982, à un accroissement des disparités régionales ; le revenu agricole a évolué de manière satisfaisante dans 68 départements tournés vers les grandes cultures et l'élevage ; il a par contre diminué dans les régions spécialisées dans les fruits et légumes et dans les zones de montagne particulièrement défavorisées, notamment les montagnes sèches.

Compte de production de la branche agriculture
Année 1982 - Compte provisoire -

<i>Valeur en millions de francs</i>	Valeur 1981	Indice de valeur	Valeur 1982
Production totale	234 293	119,3	279 490
Consommations intermédiaires	126 817	111,2	140 981
Valeur ajoutée brute	107 476	128,9	138 509
Valeur ajoutée brute des livraisons	108 068	119,1	128 678

Compte de revenu de la branche agriculture
Année 1982 - Compte provisoire -

Ressources			
EBE des livraisons	96 973	117,9	114 304
Indemnités d'assurances	1 650	124,9	2 061
Prestations sociales	10 813	117,1	12 657
Allocation solidarité	0		1 290
TOTAL	109 436	119,1	130 312
Emplois			
Intérêts	9 311	118,9	11 071
Fermages et métayages « nets »	4 415	108,3	4 780
Primes d'assurances	2 545	119,6	3 043
Impôts	4 728	116,7	5 517
Cotisations sociales	7 842	120,5	9 446
Revenu brut agricole	80 595	119,7	96 455
TOTAL	109 436	119,1	130 312
Fermages et métayages totaux	6 779	111,2	7 539
Consommation de capital fixe (1)	(25 606)	112,3	(28 754)
Revenu net agricole	(54 989)	123,1	(67 701)

- Evolution du revenu de la branche agriculture
Année 1982 - Compte provisoire

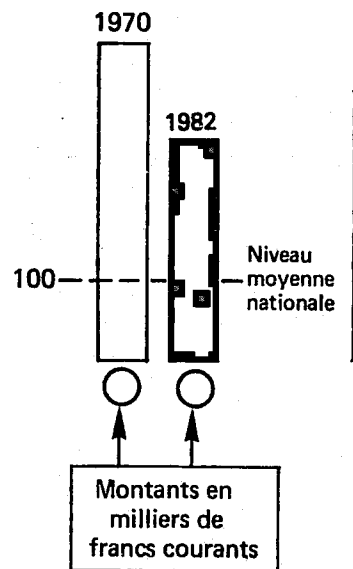
<i>Evolution annuelle en %</i>	Revenu (I)	Nombre d'exploit. ou d'U.T.A. (2) familiales (II)	Revenu moyen (III) = (I)/(II)	Revenu moyen en frs de l'an précéd. (IV) = (III)/(V)
a. Revenu brut :	+ 19,7	- 1,8	+ 21,9	+ 9,1
b. Revenu net :	+ 23,1	- 1,8	+ 25,4	+ 12,2
c. Revenu brut des exploitations à temps complet :	+ 20,3	- 1,9	+ 22,6	+ 9,8
d. Revenu brut par U.T.A. (2) familiale :	+ 19,7	- 1,8	+ 21,9	+ 9,1
e. Revenu brut des exploitations pérennes	///	///	///	+ 8,2
Prix du produit intérieur brut marchand (V) + 11,7				

R.B.E. et R.N.E PAR EXPLOITATION EN 1982
(Position par rapport à la moyenne nationale, « France = 100 »)

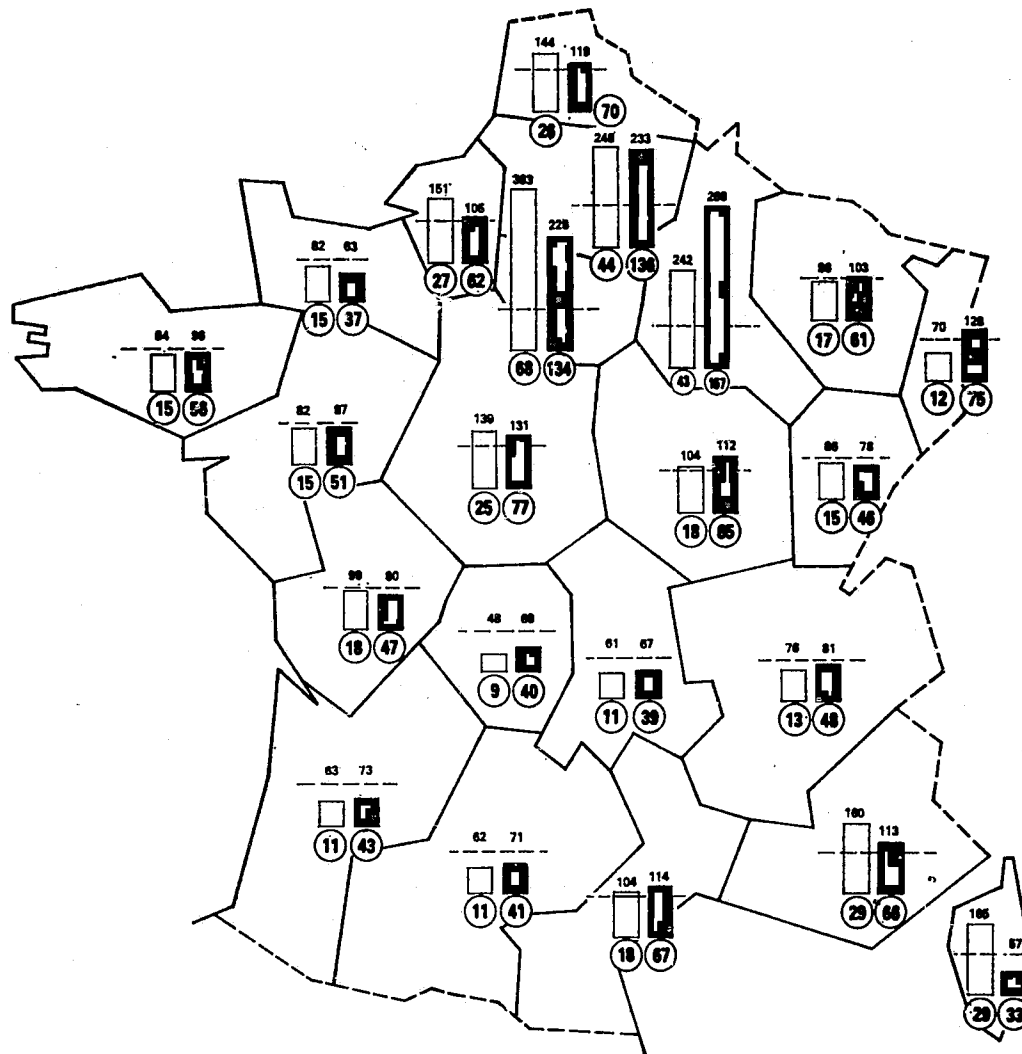
	Ensemble des Exploitations		Exploitations à temps complet	
	R.B.E./expl.	R.N.E./expl.	R.B.E./expl.	R.N.E./expl.
Céréales	122	114	209	204
Autre agriculture générale	195	208	257	277
Horticulture	209	220	247	260
Viticulture	112	138	213	262
Fruits	78	85	143	160
Bovins	81	73	89	79
dont : Bovins lait	90	84	93	85
Bovins viande	56	45	71	60
Bovins mixte	88	76	91	79
Autres herbivores	32	27	68	62
Hoïrs sol	195	184	211	196
Autres	96	94	118	114
ENSEMBLE	100 (70 400 F)	100 (49 300 F)	136 (95 600 F)	136 (67 200 F)

LE RÉSULTAT BRUT D'EXPLOITATION MOYEN PAR ACTIF FAMILIAL DANS LES EXPLOITATIONS A TEMPS COMPLET

Positions régionales par rapport à la moyenne nationale :



hauteur proportionnelle à $\frac{\text{montant régional}}{\text{montant national}}$



FRANCE ENTIERE : { 1970 = 17.801 francs
1982 = 58.574 francs

Source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation (comptes provisoires 1982)

B. LES PREVISIONS POUR L'ANNEE 1983

L'écart entre les prévisions avancées à la fin de l'automne 1982 et les résultats définitifs publiés par la commission des comptes de l'agriculture de la nation en mai dernier montre qu'il est aléatoire de se livrer à des estimations de la production et, surtout, du revenu agricole avant la fin de la campagne.

Il est cependant possible d'esquisser quelques grandes tendances.

L'année 1983 sera de toute évidence moins bonne que 1982 du fait de volumes moins importants et d'une évolution moins satisfaisante des prix.

1) Les crises sectorielles

Les premiers mois de 1983 ont d'abord été caractérisés par une très grave crise qui a frappé la production porcine, l'aviiculture et la production de veaux. Pour la production porcine, cette crise est imputable en premier lieu aux montants compensatoires monétaires, qui ont créé une véritable rente de situation au profit des pays à monnaie forte (R.F.A., Pays-Bas). La crise, qui affecte la production de volaille et d'oeufs, est également imputable aux M.C.M. qui ont fait perdre à la France des marchés à l'exportation, elle est due également à une surproduction causée par le développement des élevages hors-sol, surproduction qui a entraîné un effondrement des cours. L'affaissement des prix des jeunes bovins est dû aux M.C.M. d'une part, à l'arrêt des importations italiennes, d'autre part.

La dégradation rapide et importante des prix dans ces secteurs et la poursuite de l'accroissement des coûts de production a occasionné de très graves difficultés pour les producteurs, certains jeunes exploitants qui avaient engagé au cours des années récentes des investissements se trouvant même en situation de cessation de paiement.

2) Les calamités agricoles du printemps et du début de l'été

La pluviosité excessive du printemps et la sécheresse du début de l'été ont occasionné de graves dégâts, en particulier dans les régions de plaine du centre-est de la France et dans le centre-ouest. Les productions

les plus touchées sont les plantations de légumes, de céréales et les fourrages. Cette situation va certainement conduire à une diminution sensible de la production en 1983, les éleveurs des régions touchés seront contraints d'acheter des aliments pour compenser leurs pertes de récoltes.

Une première procédure d'indemnisation au titre des calamités agricoles a été mise en oeuvre.

Dès avant la mise en place de ces mesures, un dispositif financier avait été mis en place pour accorder des avances sur les subventions qui seront allouées aux exploitants touchés par les calamités.

Ces accidents climatiques risquent de poser à nouveau le problème du financement du fonds national de garantie des calamités agricoles ; ils montrent la nécessité d'une réforme du régime d'indemnisation des victimes de calamités agricoles afin d'apporter, dans des délais plus rapides, une aide efficace aux producteurs les plus sinistrés.

3) Les grandes tendances de la production agricole

La succession de la pluviosité et de la sécheresse a affecté de manière contrastée les productions et les régions.

Les rendements céréaliers fléchissent (50 q/ha en moyenne nationale pour le blé) ; de grandes disparités régionales sont observées. La récolte de betteraves diminuera par rapport à 1982, de plus de 20 %. La production laitière stagne ou diminue légèrement par suite de la sécheresse ; le déficit de récolte fourragère a conduit les exploitants de certaines régions à diminuer leur cheptel, il s'ensuit une tendance à la baisse sur les viandes. La récolte de vin (71 millions hl) sera, elle aussi, inégale selon les régions ; les vins d'A.O.C. connaîtront dans l'ensemble de bonnes performances, cependant que les récoltes de vin de table du midi seront en baisse quantitativement et en termes du degré alcoométrique.

Malgré les améliorations constatées en termes de volume du fait des bonnes conditions climatiques de la fin de l'été et de l'automne, on peut redouter une dégradation du revenu agricole en 1983. En effet, les prix communautaires n'ont été relevés, avec retard, que de 8,1 % au lieu de

12 % pour la précédente campagne. Or, on peut d'ores et déjà prévoir que l'augmentation du niveau général des prix, et donc de ceux des produits nécessaires à l'agriculture, sera de l'ordre de 9 ou 10 %. Il est donc à craindre que l'écart entre les prix à la production et les charges d'exploitation n'occasionne, en 1983, une dégradation du revenu agricole moyen.

II. LA POLITIQUE AGRICOLE DU GOUVERNEMENT :

1) La mise en place des offices d'intervention

Les offices interprofessionnels d'intervention institués en application de la loi du 6 octobre 1982, ont été mis en place par des décrets du 18 mars 1983 dans les différents secteurs concernés : lait et produits laitiers ; élevage, viande et aviculture ; fruits et légumes ; lavande et plantes aromatiques ; vins.

Ces établissements publics ont été dotés de leurs instances statutaires : comités directeurs, présidents, directeurs. Il est évidemment prématuré de porter une appréciation sur le rôle effectif des offices. On peut toutefois tenir pour acquis qu'ils ne mettront pas en oeuvre une politique de prix différenciés en fonction des quantités livrées par les producteurs et qu'ils développeront leurs activités en sauvegardant les attributions des organisations interprofessionnelles.

2) La réforme foncière

Le projet de création d'établissements publics d'intervention foncière —les offices— est abandonné. La politique du gouvernement est orientée par la volonté de faciliter l'installation des jeunes en développant les formules sociétaires et locatives. A cet effet, les statuts d'une société d'épargne foncière agricole ont été approuvés par un arrêté interministériel. Cette société, dotée dans un premier temps d'un capital de 300 millions de francs, sera habilitée à requérir des parts de groupements fonciers agricoles.

Un projet de loi réformant certaines dispositions de la politique de contrôle des structures et du statut du fermage devrait être prochainement soumis au Parlement.

3) L'indemnisation des victimes de calamités agricoles

Les accidents climatiques survenus au cours du premier semestre de 1983 ont rappelé la nécessité d'une refonte du régime actuel d'indemnisation des victimes de calamités agricoles. Une telle réforme doit concilier des objectifs parfois antagonistes : le dispositif doit permettre une aide rapide et consistante aux agriculteurs dont le capital d'exploitation est gravement endommagé ; il ne doit pas être trop onéreux, qu'il s'agisse des cotisations d'assurance mises à la charge des intéressés ou des concours budgétaires. Il doit être équitable, c'est-à-dire intervenir exclusivement au profit des exploitants qui ont subi de graves pertes de revenus ou dont l'outil de travail est sinistré.

Une commission présidée par un Conseiller d'Etat a récemment présenté des propositions en vue d'une réforme de l'indemnisation des victimes des calamités agricoles. Le dispositif suggéré est fondé sur la généralisation d'une assurance minimale, instituée par étapes avec le concours financier de l'Etat et susceptible d'être complétée par des assurances volontaires.

Votre commission observe que ce mécanisme rejoint les suggestions qu'elle avait formulées dans un rapport d'information ainsi que la réforme préconisée dans une proposition de loi d'origine sénatoriale(1).

4) La concertation entre les pouvoirs publics et la profession agricole

Les élections des membres des chambres d'agriculture au mode de scrutin proportionnel ont permis de situer de manière incontestable la représentativité des organisations professionnelles agricoles. Les résultats de ce scrutin ont sans doute favorisé une certaine normalisation des relations entre le gouvernement et les organisations professionnelles les plus représentatives.

On doit toutefois relever l'abandon de la formule dite de la « conférence annuelle » qui avait, il est vrai, perdu l'essentiel de sa signification en 1982 du fait de l'absence de toute décision concrète à l'issue de ses travaux.

(1) Proposition de loi n°341, 1980-1981 présenté par M. Henri Caillaud.

Bien qu'elles se félicitent du rétablissement d'un climat de confiance et d'une meilleure concertation entre elles et le gouvernement, les organisations professionnelles agricoles déplorent que ce dernier ne marque pas de façon plus solennelle et plus concrète l'importance économique et les enjeux sociaux que représentent l'agriculture et les industries agricoles et alimentaires. Ce regret s'exprime tout particulièrement au sujet du IX^e Plan... et du projet de loi de finances pour 1984.

**DEUXIEME PARTIE :
LES DISPOSITIONS FISCALES
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984**

La commission des Finances n'a pas manqué d'évoquer, avec l'intérêt qu'elle porte toujours aux questions touchant le monde agricole, les articles de la première partie du projet de loi de finances qui modifient certaines dispositions fiscales relatives aux exploitants agricoles ou qui affectent les coûts de production. Avant d'examiner les crédits du budget de l'agriculture pour 1984, votre commission des affaires économiques et du plan se doit, à son tour, d'examiner les modifications apportées au statut fiscal de l'agriculture.

1) L'imposition des parts de groupements fonciers agricoles

Au-delà des incitations financières, le plus sûr moyen de nature à favoriser l'installation de jeunes agriculteurs consiste dans l'allègement de la charge foncière. A cette fin, il importe d'éviter l'obligation dans laquelle se trouvent les nouveaux exploitants de devoir acquérir les terres ou d'être contraints de dédommager en numéraire leurs cohéritiers. L'institution des groupements fonciers agricoles (G.F.A.) par la loi du 31 décembre 1970, l'élargissement des possibilités de constitution d'un G.F.A. par la loi d'orientation du 4 juillet 1980 et la possibilité ouverte par ce texte à des sociétés civiles de placement immobilier d'acquérir des parts de G.F.A., constituent autant d'étapes en vue de la réalisation de cet objectif. Plus récemment, l'agrément d'une société civile habilitée à faire appel publiquement à l'épargne, la société d'épargne foncière agricole (S.E.F.A.), marque la volonté du gouvernement de faciliter la constitution d'un marché des parts de G.F.A. en sorte de permettre une mobilisation d'une fraction de l'épargne vers le foncier agricole.

Comment, dès lors, ne pas relever la contradiction, vis-à-vis de ces objectifs de la politique des structures, des dispositions du projet de loi de finances relatives à l'imposition des parts de G.F.A. au titre de l'impôt sur les successions et à celui de l'impôt sur les grandes fortunes (I.G.F.) ? La remise en cause des incitations fiscales attachées aux parts de G.F.A. est d'autant plus mal venue qu'elle survient dans une période où la valeur des terres agricoles continue à diminuer et où le revenu procuré par le foncier agricole demeure insuffisant pour constituer un encouragement à l'investissement foncier.

— Le paragraphe III de l'article 18 du projet de loi de finances prévoit l'abaissement de 75 à 50 % de l'exonération partielle de droit de mutation à titre gratuit dont bénéficient les parts de G.F.A. données à bail à long terme, lorsque la valeur totale des biens considérés reçus par chaque donataire, héritier ou légataire, est supérieure à 500 000 F et pour la fraction excédant cette limite. Cette remise en cause d'une incitation fiscale à la constitution de G.F.A. successoraux va à l'encontre de la nécessité d'éviter la dislocation des exploitations après un décès, elle est contraire à l'objectif de favoriser les formules locatives lors d'une succession.

— Dans sa rédaction initiale, le paragraphe VI de ce même article 18 tendait à supprimer la discrimination opérée, pour la qualification de « biens professionnels » des parts de G.F.A. au regard de l'impôt sur les grandes fortunes, entre les apports en immeubles ou en droits immobiliers et les apports en numéraires. Le texte du projet de loi maintenait toutefois le plafond de superficie fixé, pour l'I.G.F., à 1,5 (ou 3) S.M.I.

L'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement à ces dispositions, a gravement restreint le champ de dénomination des parts de G.F.A. en « biens professionnels » ; seuls seraient en effet considérées comme tels les parts de G.F.A. représentatives de biens loués par bail à long terme à un conjoint, à des ascendants ou descendants, à des frères ou soeurs, sous réserve que le preneur utilise ces biens au titre de sa profession principale. Les dispositions introduites par cet amendement sont radicalement contradictoires avec la nécessité de développer la constitution de G.F.A., notamment par des apports financiers extérieurs à la famille du preneur des terres ou de l'exploitation constitutifs du G.F.A.

2) Conditions d'imposition des conventions souscrites auprès des caisses d'assurances mutuelles agricoles

Conformément aux dispositions de la loi du 4 juillet 1900, les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles sont exemptées de tous droits de timbre et d'enregistrement ; il s'ensuit que les contrats souscrits auprès de ces caisses sont exonérés de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

L'article 20 (II) du projet de loi de finances prévoit d'assujettir ces contrats au régime de droit commun de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances, seuls restant exonérés les contrats couvrant les risques afférant aux récoltes, cultures et cheptel vif.

L'entrée en vigueur d'une telle mesure occasionnerait un surcroît de charges pour les exploitations agricoles (cet accroissement des charges peut être évalué à un milliard de francs, soit entre 1 500 et 2 000 F par exploitation).

En conséquence, dans le souci d'éviter une aggravation des charges financières supportées par les exploitations agricoles, votre commission souhaite que soit élargi à l'ensemble des risques spécifiquement agricoles le champ d'application de l'exonération de la taxe spéciale sur les contrats d'assurances qui bénéficie aux conventions conclues auprès des caisses d'assurances mutuelles agricoles.

3) Régime d'imposition des bénéfices agricoles

Dans ses articles 72 à 81, le projet de loi de finances pour 1984 comporte les éléments d'une réforme de la fiscalité agricole. Votre commission des Affaires économiques et du Plan s'en remet aux compétences particulières de la commission des finances pour suggérer des adaptations à ces dispositions. Elle se doit cependant d'exposer des observations sur ces mesures.

— Le changement du mode de comptabilisation des avances aux cultures (article 72) :

L'article 72 du projet de loi prévoit la réincorporation en stock des avances aux cultures, celle-ci étant étalée sur trois ans pour les exploitations qui sont déjà assujetties au régime d'imposition sur le bénéfice réel. Si ces mesures devaient entrer en vigueur, les exploitants devraient effectuer une ventilation de ces dépenses entre le bilan et le compte d'exploitation générale selon la nature des tâches qui ont entraîné les dépenses en cause. Cela exigerait une comptabilité très détaillée que peu d'exploitants sont actuellement en mesure de tenir sans frais supplémentaires. De plus, le système proposé pénaliserait les exploitants qui clôturent leur exercice au cours de l'année 1984 (par suite de l'obligation faite à l'article 73 de durées d'exercice de douze mois).

Votre commission estime donc malencontreux de modifier le régime actuel de comptabilisation des avances aux cultures. Elle considère, à

tout le moins, qu'il conviendrait d'étaler sur une plus longue période (cinq ans) l'incorporation des stocks existants.

- Période d'imposition sous le régime réel normal (article 73) :

Cet article vise à fixer à douze mois la durée des exercices fiscaux des agriculteurs imposés au bénéfice réel normal (alors que la durée des exercices pouvait, jusqu'à présent, être variable) ; cette période de douze mois pourra ne pas coïncider avec l'année civile. Cette disposition favorise de toute évidence une normalisation des conditions d'imposition des exploitants qui ont opté pour le système du bénéfice réel. Il conviendrait toutefois de supprimer l'obligation faite aux agriculteurs relevant du régime réel super simplifié de faire coïncider leur exercice fiscal avec l'année civile.

En outre, votre commission estime qu'il conviendrait de mieux prendre en compte, dans l'imposition des bénéfices agricoles, les fluctuations dues aux aléas climatiques ou à l'évolution des marchés. Dès lors que la durée des exercices fiscaux est obligatoirement fixée à douze mois, il faudrait donc s'attacher à amortir les conséquences de ces variations et de celles du passage d'une tranche d'imposition à une autre. Votre commission suggère donc que l'assiette de l'impôt soit calculée à partir d'une moyenne mobile des bénéfices.

- Le régime d'imposition des stocks à rotation lente (article 74) :

Lorsqu'un exploitant conserve des produits (des vins, notamment) ou des animaux, leur valeur comptable s'accroît, l'actif également ; le bénéfice comptable risque donc de progresser bien que l'agriculteur n'ait réalisé aucun gain puisqu'il n'a pas vendu ses denrées ou ses animaux. Il convient donc de neutraliser, au plan comptable, cette plus-value virtuelle des stocks à rotation lente. Le texte du projet de loi de finances prévoit la possibilité, à compter de l'exercice 1984, de comptabiliser les stocks, jusqu'à la vente des produits correspondants, à la valeur déterminée à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel ils ont été portés en stocks. Ce mode d'évaluation semble susceptible d'entraîner des distorsions pour les productions animales selon qu'un animal est conservé sur l'exploitation où il est né ou bien qu'il change d'exploitation. De plus, dans certaines productions, dans la viticulture en particulier, le bénéfice virtuel peut apparaître dès la première année suivant la production. Il semble donc que le mode de comptabilisation proposé soit arbitraire. Sans doute serait-il plus équitable d'immobiliser la valeur des stocks au niveau de celle constatée lors du deuxième exercice.

Il importerait en outre de maintenir à titre d'option la possibilité de constituer des provisions pour hausse de prix.

– Le régime d'imposition des groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.) (article 75) :

Les G.A.E.C., institués par la loi du 8 août 1962 complémentaire d'orientation agricole, bénéficient de la transparence fiscale ; en vertu de ce régime fiscal, les membres des G.A.E.C. sont imposés au bénéfice réel si les recettes qu'ils retirent de l'exploitation agricole excèdent deux années consécutives 500 000 F. Au motif que ce système favorise l'évasion fiscale, l'article 75 du projet de loi de finances vise à imposer les G.A.E.C. selon le régime de droit commun des sociétés d'artisans, de commerçants et de professions libérales. Cette mesure conduirait donc à abroger le principe de la transparence fiscale qui régissait la fiscalité des G.A.E.C. Son adoption serait donc gravement préjudiciable au développement de l'agriculture de groupe. C'est pourquoi votre commission se prononce pour la suppression de cet article.

– Conditions d'application du régime d'imposition au réel simplifié (article 76) :

Afin de promouvoir une plus grande transparence des revenus agricoles, cet article du projet de loi de finances prévoit l'abaissement par étapes du seuil de recettes prévues pour le passage à l'imposition au bénéfice réel : 450 000 F pour les années 1986 et 1987, 380 000 F pour les années suivantes ; la limite à partir de laquelle les exploitants relèvent de plein droit du régime d'imposition de droit commun serait fixée à 1 800 000 F à partir de l'exercice 1984. L'adoption de ces dispositions conduirait à soumettre la moitié des exploitants, soit 400 000 agriculteurs, au régime du bénéfice réel à partir de 1988.

Votre commission ne conteste nullement la nécessité d'améliorer la connaissance des revenus agricoles et de favoriser le passage d'un plus grand nombre d'exploitations au bénéfice réel afin d'introduire de meilleurs procédés de gestion. Elle observe cependant que beaucoup d'exploitants ne disposent pas encore des instruments susceptibles de leur permettre de tenir une comptabilité analytique. Elle considère de surcroît qu'il conviendrait, avant la mise en oeuvre d'une telle réforme, d'adapter les modalités d'imposition du réel aux spécificités de la production agricole.

– Déclaration de consistance des exploitations (article 79) :

L'article 79 vise à instituer une procédure de déclaration des caractéristiques de leur exploitation pour les agriculteurs imposés d'après le régime du bénéfice forfaitaire. Actuellement, c'est l'administration fiscale elle-même qui effectue le recensement de la matière imposable d'après les éléments de calcul de leurs bénéfices imposables fournis par les contribuables imposés au forfait.

Votre commission estime que cette nouvelle procédure devrait être mise en oeuvre sur la base d'un imprimé simple ne comportant aucune rubrique à caractère financier ni d'éléments extérieurs au calcul du forfait.

– Mesures fiscales en faveur des jeunes agriculteurs (article 81) :

La réduction de 50 % des bénéfices pris en compte pour l'impôt consentie au cours des cinq premières années suivant l'installation, instituée par la loi de finances rectificative pour 1982, est prorogée jusqu'au 31 décembre 1988.

La dotation d'installation allouée aux jeunes exploitants imposés au régime du bénéfice réel pourra faire l'objet d'une réintégration étalée sur la durée des amortissements des équipements acquis au moyen de cette subvention ou sur dix ans s'il s'agit de bien non amortissables.

Ces mesures vont dans le sens d'une incitation à l'installation des jeunes exploitants et d'un allègement des charges au cours des premières années suivant l'installation. Votre commission leur donne donc un avis favorable.

TROISIEME PARTIE : LE BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 1984

Les dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture comportent plusieurs composantes. Aux crédits figurant au budget du ministère de l'agriculture, il faut en effet ajouter plusieurs éléments :

- Les dotations inscrites au budget d'autres ministères : les subventions allouées à l'institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.) par le ministère de l'industrie et de la recherche, les crédits consacrés au service de la répression des fraudes par le ministère de la consommation, le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural qui constitue un chapitre du budget du secrétariat d'Etat au plan et à l'aménagement du territoire.

- Les crédits inscrits à la dotation globale d'équipement (D.G.E.) en faveur des équipements agricoles et ruraux, et les dotations décentralisées bénéficiant au ramassage scolaire, à l'apprentissage agricole.

- Les sommes figurant à des comptes spéciaux du Trésor : fonds forestier national, fonds national de développement des adductions d'eau, fonds national des haras et des activités hippiques.

- Le budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.), cotisations professionnelles exclues.

- Les versements effectués par le budget général pour le financement de la Communauté européenne.

On observera que le projet de budget pour 1984 comporte peu de modifications dans sa présentation. Les seuls changements notables sont la réintégration des crédits alloués en faveur des adductions d'eau et de l'assainissement au budget du ministère de l'agriculture, et la création d'un compte spécial du Trésor consacré au financement des haras et des activités hippiques.

I. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES DEPENSES BENEFICIAINT A L'AGRICULTURE

Le budget de l'agriculture, toutes dépenses publiques de l'Etat additionnées, atteindra en 1984 près de 100 milliards de francs (99,902 milliards) au lieu de 92,5 milliards de francs en 1983, soit + 8 %. Les dépenses consacrées à l'agriculture représentent, pour 1984, 13 % des dépenses civiles du budget général au lieu de 12,7 % en 1983.

A. L'ORIGINE DES CREDITS CONSACRES A L'AGRICULTURE

- Le budget du ministère de l'agriculture :

Les crédits figurant au budget du ministère de l'agriculture se montent à 31,13 milliards de francs en 1984 contre 29,85 milliards de francs en 1983, soit + 4,3 %. Le budget global de l'Etat augmente de 6,5 % et les budgets civils de 6 %.

Si l'on déduit les crédits inscrits au titre IV en faveur de la protection sociale agricole, le budget du ministère de l'agriculture atteint 23,8 milliards de francs.

- Le budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) s'élève à 48,1 milliards de francs au lieu de 47,4 milliards en 1983 : + 1,8 %.

- Les versements effectués par le budget général pour le financement des dépenses à caractère agricole de la C.E.E. sont estimés à 23,8 milliards de francs au lieu de 19 milliards en 1983 soit un accroissement de 25,2 %.

- Les crédits inscrits au budget d'autres ministères (charges communes, intérieur, formation professionnelle, industrie et recherche, consommation, plan et aménagement du territoire) se montent à 2 462 MF, en progression de 6,7 % par rapport à 1983.

- Les comptes spéciaux du Trésor disposent, au total, de 1 156 millions de francs en 1984 au lieu de 1 137 millions de francs l'année précédente (en crédits de paiement), soit un accroissement de 1,7 %.

Structure des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture

(Millions F courants)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Budget du ministère de l'Agriculture :																
(1)	6.757,2	6.713,2	7.277,8	7.783,4	8.723,1	7.024,4	9.419,7	8.849,7	(6) 16.054,1	19.640,9	22.322,0	25.393,2	(7) 28.387,4	(7) 31.094,0	29.847,1	31.128,8
(dont I.N.R.A.)	(194,2)	(177,7)	(244,7)	(269,5)	(312,0)	(347,0)	(433,0)	(510,7)	(6) (627,7)	(682,3)	(789,1)	(883,2)	(1.200,1)	-	-	-
Budget des charges communes (2)	6.848,0	7.251,8	4.306,1	4.786,9	5.289,0	6.364,2	4.259,2	4.687,2	(6) 2,8	2,8	2,2	1,8	1,5	1,2	1,0	0,8
Comptes spéciaux du Trésor (F.N.D.A.E., F.F.N. et F.N.H.A.H.)	323,0	344,5	315,9	339,2	362,4	414,3	486,7	610,3	669,3	735,0	802,8	899,6	1.029,0	1.166,5	1.136,6	1.600,1
B.A.P.S.A. (partie) (3)	3.336,2	3.718,9	3.854,1	4.698,2	5.677,1	9.017,0	11.231,6	14.365,0	16.079,6	18.168,2	20.642,6	22.624,1	25.530,0	32.571,0	40.150,2	40.839,0
Pertes de recettes au budget général (4)	164,0	167,2	1.247,0	1.562,0	2.110,0	2.515,0	5.909,0	5.690,0	7.578,4	8.787,0	10.376,5	11.773,2	15.643,2	17.791,4	19.016,1	23.871,9
Services du Premier Ministre (5)	-	-	-	5,0	7,0	13,0	13,0	-	62,6	64,0	60,0	100,0	271,2	254,0	365,0	328,5
Services généraux du Premier Ministre (8) et budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42,2	57,4
Total I	17.428,4	18.185,6	17.000,9	19.174,7	22.168,6	25.347,9	31.319,2	34.202,2	40.436,7	47.387,7	54.206,1	60.791,9	70.862,3	82.878,1	90.558,2	97.826,5
Budget du Ministère de l'Industrie et de la Recherche (I.N.R.A.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.463,2	1.716,1	1.873,4
Budget du Secrétariat d'Etat chargé de la Consommation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	182,2	201,9
Total II (10)	17.428,4	18.185,6	17.000,9	19.174,7	22.168,6	25.347,9	31.319,2	34.202,2	40.436,7	47.397,7	54.206,1	60.791,9	70.862,3	84.341,3	92.456,5	99.901,8

(1) Y compris le chapitre 46-32, article 10. — Subventions de l'État pour le financement des prestations sociales agricoles.

(2) Chapitre 11-21. — Annuités pour le paiement des subventions de l'État attribuées aux collectivités locales.

Chapitre 42-06. — Contribution de la France aux dépenses du F.E.O.G.A. (partie). A partir du 1^{er} janvier 1975, la contribution de la France a été intégralement financée par le versement de ressources propres à la C.E.E.

Chapitres 44-92 et 44-95. — Subventions économiques.

Chapitre 44-94. — Bonification d'intérêts des prêts de la C.N.C.A.

A partir de 1977, seul le chapitre 11-21 subsiste au budget des charges communes les autres chapitres ayant été transférés au budget du ministère de l'agriculture.

(3) Participation de la collectivité au financement des prestations sociales agricoles (taxes de solidarité et taxes sur les prix communautaires, taxes diverses dont participation de la T.V.A., versement au titre de la compensation démographique, versement du fonds national de solidarité, versement de l'allocation aux adultes handicapés, contribution de la C.N.A.F. au financement des prestations familiales servies aux non salariés agricoles).

(4) Détaxe du carburant agricole. — Estimation des versements de ressources propres à la C.E.E. (en vue d'alimenter le F.E.O.G.A. qui procède à des remboursements au niveau national).

(5) Chapitre 65-03. — Partie du fonds de rénovation rurale réservée au développement rural jusqu'en 1979, puis fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et en 1982 chapitre 66-01 volet agricole du plan « Grand Sud-Ouest ».

(6) A partir de 1977, les dotations concernant les subventions économiques et la bonification d'intérêts de la C.N.C.A. sont inscrites au budget du ministère de l'agriculture.

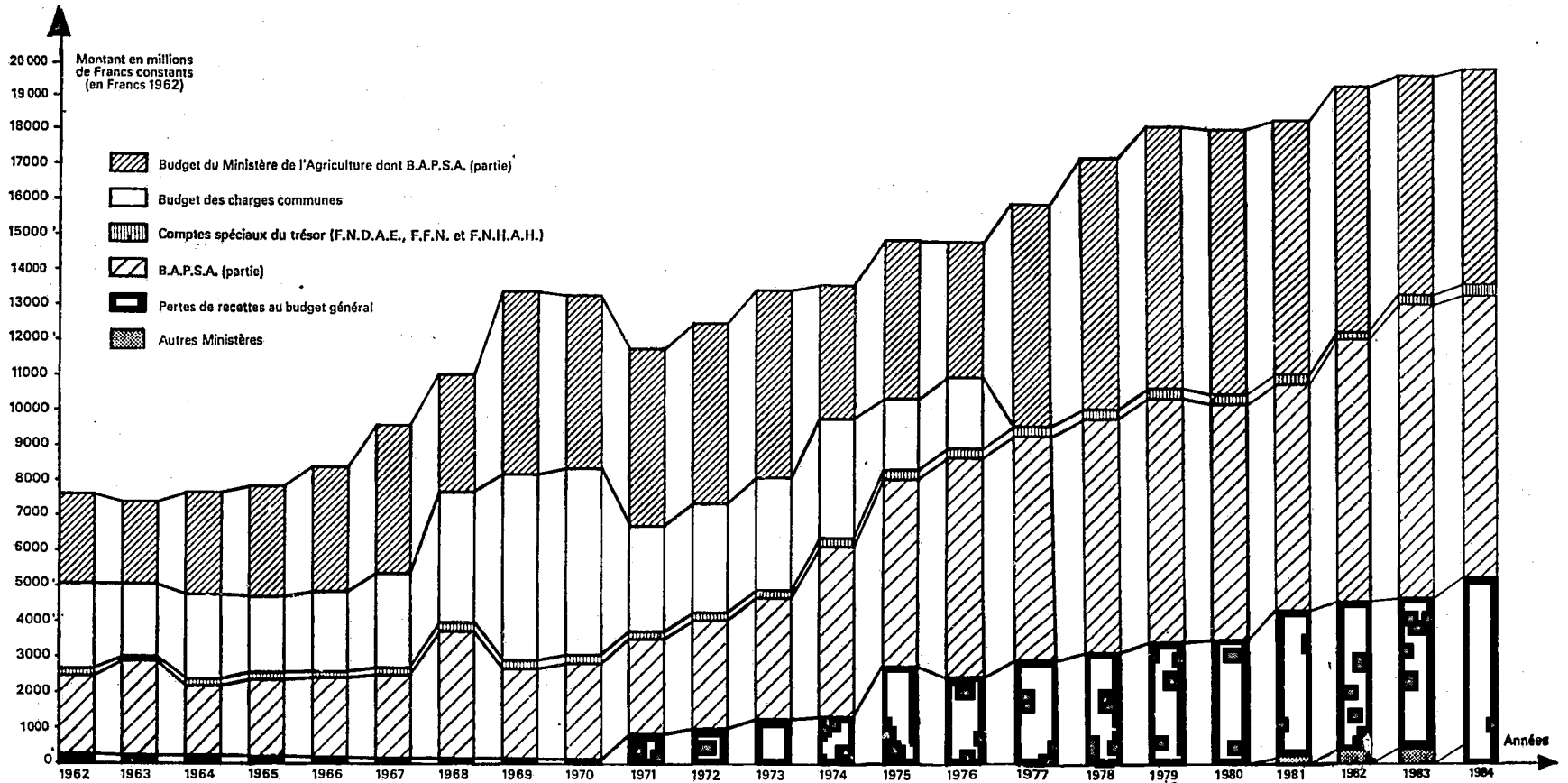
(7) Dont 505,8 millions F inscrits en 1981 au budget du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des industries agricoles et alimentaires, et 641,8 millions F inscrits en 1982 à la section II — Industries agricoles et alimentaires — du budget du ministère de l'agriculture.

(8) Chapitre 43-06. — Apprentissage agricole.

(9) Chapitre 41-56. — Ramassage scolaire.

(10) Ce total correspond à celui de la répartition des dépenses bénéficiant à l'agriculture de l'année à services votés. — Mesures nouvelles du budget de l'agriculture.

Structure des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture



Emploi des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture

(Millions F courants)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1976	1977 (6)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Investissements</i>	3.282,0	2.794,6	2.561,3	3.129,5	4.193,4	4.712,5	5.454,9	6.029,9	6.473,8	7.657,2	8.544,9	8.728,8	9.070,0	8.898,3	9.953,9	9.878,6	
• Titres V, VI, VIII																	
+ Comptes spéciaux																	
+ Chapitre 11-21 (1)	(2.457,0)	(1.954,6)	(1.676,3)	(1.729,5)	(1.993,4)	(2.132,5)	(2.354,8)	(2.629,9)	(2.733,6)	(3.097,2)	(3.244,9)	(3.428,6)	(3.730,0)	(3.696,3)	(3.415,9)	(3.442,0)	
+ Chapitre 65-03 (2)																	
+ Chapitre 65-01 (2)																	
• C.N.C.A. (bonification d'intérêt)	(825,0)	(840,0)	(885,0)	(1.400,0)	(2.200,0)	(2.580,0)	(3.100,0)	(3.400,0)	(3.740,0)	(4.560,0)	(5.300,0)	(5.300,0)	(5.300,0)	(5.340,0)	(6.202,0)	(6.538,0)	(6.438,6)
<i>Sélection et orientation</i> (3)	6.001,0	6.396,0	4.588,0	4.875,0	5.127,0	6.244,0	7.011,0	6.922,5	8.907,5	10.280,2	11.871,9	13.882,7	18.126,4	20.888,2	22.284,4	27.481,6	
<i>Interventions publiques</i> (4)	1.453,1	1.643,0	1.583,6	1.730,0	1.894,4	2.187,0	2.653,2	2.827,4	3.084,8	3.214,1	3.482,9	4.037,8	4.656,1	5.278,8	6.235,3	7.278,6	
<i>Protection sociale en agriculture</i> (5)	5.871,2	6.443,9	7.250,5	8.364,9	9.742,5	10.864,4	14.590,6	16.540,8	19.390,2	23.237,8	28.825,8	30.234,9	34.278,4	42.608,5	47.477,4	48.103,0	
<i>Administration</i> (Titre III)	821,1	908,1	1.017,5	1.075,5	1.211,3	1.340,0	1.609,5	1.881,6	2.580,6	3.018,4	3.500,8	3.907,9	4.731,4	5.669,5	6.505,5	7.160,0	
Total	17.428,4	18.185,6	17.009,0	19.174,7	22.168,6	25.347,9	31.319,2	34.202,2	40.436,7	47.387,7	54.206,1	60.791,9	70.862,3	84.341,3 (7)	92.456,5 (7)	99.901,8 (7)	

(1) Annuités pour le paiement des subventions de l'État attribuées aux collectivités locales (budget des charges communes);

(2) Partie réservée au développement rural sur la dotation totale du chapitre 65-03 du budget du ministère du plan et de l'aménagement du territoire (fonds de rénovation rurale jusqu'en 1979, puis fonds interministériel de développement et d'aménagement rural). Partie réservée au volet agricole du plan « Grand Sud-Ouest » sur la dotation totale du chapitre 65-01 du budget du ministère du plan et de l'aménagement du territoire en 1982.

(3) Budget des charges communes : chapitre 42-06. — Contribution à des organismes européens (dépenses agricoles). A partir du 1^{er} janvier 1975, la contribution de la France a été intégralement financée par le versement de ressources propres à la C.E.E. (Perte de recettes). Chapitre 44-92. — Subventions économiques (O.N.I.C.-F.I.R.S.-S.I.D.O.) et chapitre 44-95. — Subventions F.O.R.M.A. A partir de 1977, ces deux chapitres sont fusionnés et transférés au budget du ministère de l'agriculture : chapitre 44-54. — Valorisation de la production agricole : subventions économiques. En 1981, une partie de ce chapitre a été transférée au budget des industries agricoles et alimentaires : chapitre 44-60. — Valorisation de la transformation des produits agricoles et alimentaires : subventions économiques.

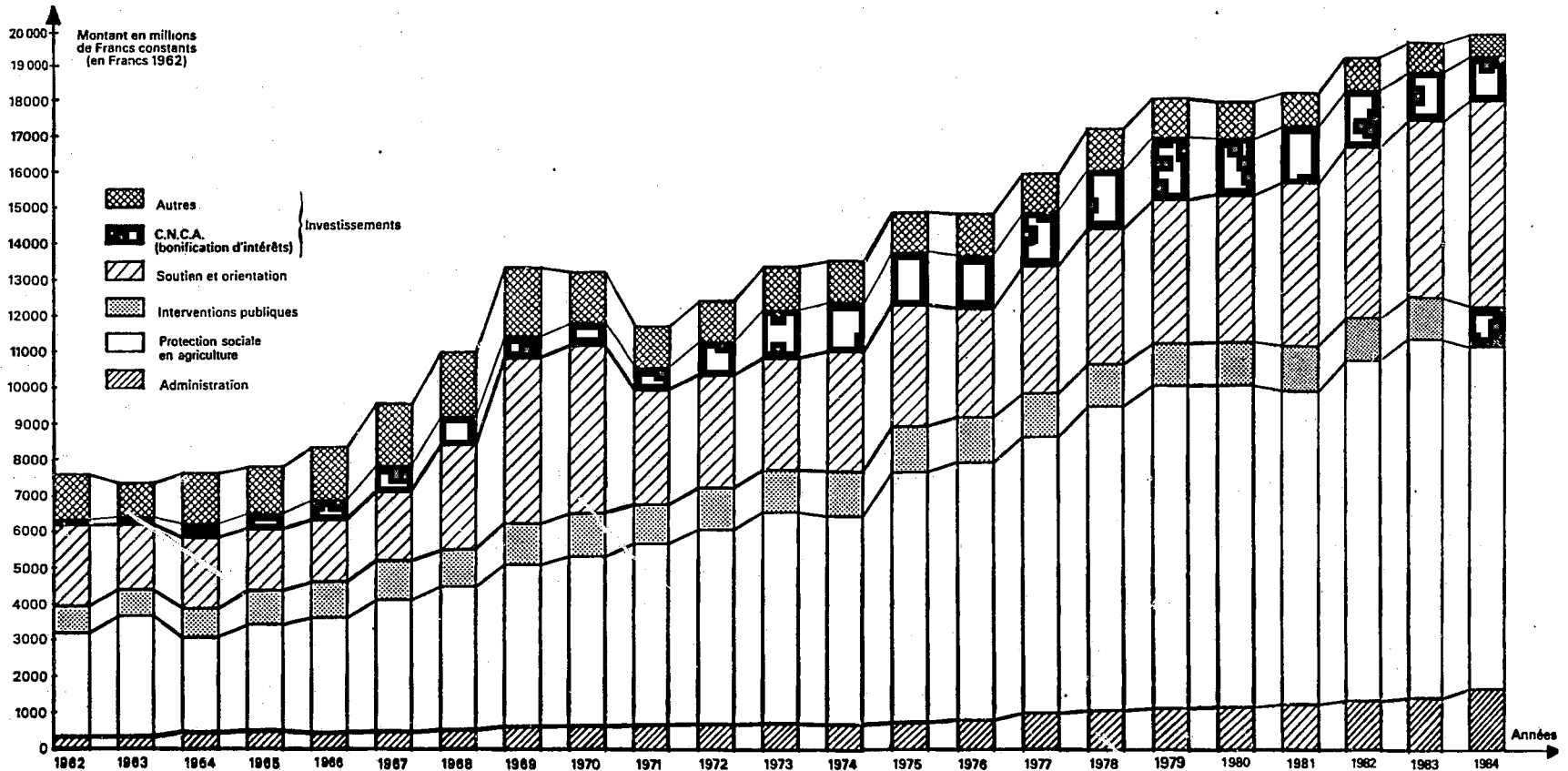
(4) Titre IV en entier (exception faite du chapitre 46-32 : protection sociale en agriculture) + perte de recettes (détaxe du carburant agricole) + chapitre 43-06 du budget des services généraux du Premier ministre. A partir de 1977, le montant également d'exclure les chapitres 44-42 : prêts du crédit agricole ; charges de bonification et 44-54 : valorisation de la production agricole : subventions économiques, transférées du budget des charges communes au budget du ministère de l'Agriculture. En 1981 et 1982, exception faite également du chapitre 44-60. — Valorisation de la transformation des produits agricoles et alimentaires : subventions économiques, du budget des industries agricoles et alimentaires.

(5) Chapitre 46 32. — Protection sociale en agriculture + B.A.P.S.A. hors participation professionnelle et subvention du budget général.

(6) En 1977, est intervenue, en application de la circulaire du 11 décembre 1975 relative à l'imputation des rémunérations de certains agents de l'État, une mesure de transfert des titres IV, V et VI au titre III. En outre, sont intervenues des mesures de transfert du budget des charges communes au titre III du budget du ministère de l'agriculture concernant la prise en charge des fonctionnaires rapatriés d'Afrique du Nord et d'outre-mer, la participation aux charges de pensions civiles et le réseau d'information comptable agricole.

(7) Y compris 1463,2 millions F en 1982, 1.716,1 millions F en 1983 et 1873,4 millions F en 1984 de subventions à l'Institut national de la recherche agronomique inscrites au budget du ministère de l'industrie et de la recherche. Y compris 182,2 millions F transférés en 1983 au budget du Secrétariat d'État chargé de la consommation, au titre de la répression des fraudes, et 201,9 millions F en 1984.

Emploi des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture



RÉCAPITULATION DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT A L'AGRICULTURE

	1982	1983	1984
I. Dépenses de fonctionnement			
A. Budget du ministère de l'agriculture :			
Titre III.....	4.455,33	4.915,68	5.339,48
Titre IV.....	14.588,06	16.071,49	16.909,72
B. Budget du ministère de la consommation, crédits transférés au titre du service de la répression des fraudes.....	-	181,64	201,36
C. Budget des charges communes : Chapitre 11-21, annuités pour le paiement des subventions de l'État attribuées aux collectivités locales.....	1,21	0,97	0,77
D. Budget de l'Intérieur: crédits transférés au titre de la décentralisation du ramassage scolaire.....	-	-	8,80
E. Services généraux du Premier Ministre: crédits transférés au titre de la décentralisation de l'apprentissage agricole.....	-	42,19	48,60
F. Subvention à l'I.N.R.A.....	1.214,20	1.408,28	1.532,55
G. B.A.P.S.A. (participation professionnelle non comprise).....	42.596,00	47.405,00	48.103,00
H. Compte spécial du Trésor. — Fonds national des haras et des activités hippiques.....	-	-	444,39
I. Pertes de recettes du budget général :			
— estimation des versements de ressources propres à la communauté économique européenne affectées à des dépenses agricoles.....	17.741,00	18.961,00	23.808,00
— Détaxe du carburant agricole.....	50,40	55,15	63,90 (1)
Totaux pour les dépenses de fonctionnement.....	80.646,20	89.041,40	96.460,57

(1) Estimation.

RÉCAPITULATION DES DÉPENSES BÉNÉFICIAINT A L'AGRICULTURE

	AP 1982	CP 1982	AP 1983	CP 1983	AP 1984	CP 1984
II. Dépenses d'équipement						
A. Budget du ministère de l'agriculture :						
— total des titres V et VI.....	2.365,92	2.025,54	(1) 2.023,13	(1) 1.604,95	(1) 1.862,87	(1) 1.615,64
B. Budget du ministère de la consommation. Crédits transférés au profit du service de la répression des fraudes.....	—	—	1,65	0,58	1,52	0,58
C. Budget du plan et de l'aménagement du territoire :						
— chapitre 65-03 F.I.D.A.R.....	372,0	209,00	423,00	365,00	378,07	328,50
D. Recherche (I.N.R.A.).....	295,0	249,00	327,8	307,87	372,73	340,82
E. Comptes spéciaux du Trésor:						
Fonds forestier national.....	435,00	561,20	405,00	525,00	397,00	552,00
Fonds de développement des adductions d'eau.....	644,00	605,33	600,00	611,56	606,00	586,16
Fonds national des Haras et des activités hippiques.....	—	—	—	—	17,50	17,5
Totaux pour les comptes spéciaux.....	1.079,00	1.166,53	1.005,00	1.136,56	1.020,50	1.155,66
Totaux généraux (Équipement).....	4.111,92	3.650,07	3.780,58	3.414,96	3.635,89	3.441,20
Totaux généraux (I + II).....		84.296,27		92.456,36		99.901,77

(1) Il convient de tenir compte, en outre, des crédits inscrits dans la dotation globale d'équipement.

B. REPARTITION DES CREDITS DU BUDGET DE L'AGRICULTURE PAR PRINCIPALES CATEGORIES DE DEPENSES

1) Les dépenses ordinaires figurant au budget du ministère de l'agriculture s'élèvent à 29,5 milliards de francs au lieu de 28,2 milliards de francs en 1983, soit + 4,4 % (en incluant les crédits du titre IV affectés à la protection sociale).

- Les crédits destinés à assurer le fonctionnement des services du ministère de l'agriculture (personnel, équipement, matériel) passent de 4,9 milliards en 1983 à 5,3 milliards en 1984, soit +8,2 %.

- Le total des crédits consacrés à des interventions publiques atteint 24,2 milliards de francs contre 23,3 milliards en 1983, soit + 3,7 % ; si l'on retire les dotations de la sixième partie destinées au financement de la protection sociale agricole et d'actions de solidarité (7,5 milliards en 1984), les crédits du titre IV bénéficiant à l'action éducative et aux interventions économiques se montent à 16,5 milliards de francs au lieu de 15,6 milliards au titre de 1983, soit +5,7 %.

2) Les dépenses en capital

La comparaison des crédits d'investissement, entre 1983 et 1984 n'est pas tout à fait significative puisque le quart des dotations allouées par le budget voté de 1983 a été annulé par un arrêté du 5 mai dernier. En effet, si l'on tenait compte de ces annulations, le montant des autorisations de programme s'accroîtrait de 23 %. Dès lors que l'on ne peut guère préjuger d'éventuelles décisions d'annulation en 1984, il paraît rigoureux de comparer les chiffres inscrits au projet de loi de finances pour 1984 avec les crédits adoptés par le Parlement pour 1983.

Si l'on se réfère au budget voté de 1983, les dépenses en capital (autorisations de programme) diminuent de 8 %, passant de 2 023 millions de francs à 1 863 millions ; les crédits de paiement progressent, en francs courants, très faiblement : 1 605 millions de francs en 1983, 1 616 millions de francs en 1984 (+ 0,7 %).

BUDGET DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE

Récapitulation générale

DÉPENSES ORDINAIRES	Crédits votés pour 1983	Crédits prévus pour 1984			
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
TITRE III. — MOYENS DES SERVICES					
1 ^{re} partie. — <i>Personnel. — Rémunérations d'activité</i>	2.938.929.741	3.051.779.936	+	87.825.702	3.139.605.638
2 ^e partie. — <i>Personnel. — Pensions et allocations</i>	793.349.060	934.044.360			934.044.360
3 ^e partie. — <i>Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales</i>	459.995.398	.477.053.527	—	47.876.517	429.177.010
4 ^e partie. — <i>Matériel et fonctionnement des services</i>	369.125.065	370.627.396	+	47.877.685	418.505.081
5 ^e partie. — <i>Travaux d'entretien</i>	87.810.773	87.810.773	+	29.304.651	117.115.424
6 ^e partie. — <i>Subventions de fonctionnement</i>	235.691.860	232.940.655	+	15.416.890	248.357.545
7 ^e partie. — <i>Dépenses diverses</i>	30.779.014	41.779.014	+	10.896.451	52.675.465
Totaux pour le titre III	4.915.680.911	5.196.035.661	+	143.444.862	5.339.480.523
TITRE IV. — INTERVENTIONS PUBLIQUES					
3 ^e partie. — <i>Action éducative et culturelle</i>	858.053.535	858.053.535	+	184.545.349	1.042.598.884
4 ^e partie. — <i>Action économique. — Encouragements et interventions</i>	14.779.238.534	14.927.838.534	+	553.641.390	15.481.479.924
6 ^e partie. — <i>Action sociale. — Assistance et solidarité</i>	7.689.200.000	7.692.200.000	—	42.560.000	7.649.640.000
Totaux pour le titre IV	23.326.492.069	23.478.092.069	+	695.626.739	24.173.718.808
Totaux pour les dépenses ordinaires	28.242.172.980	28.674.127.730	+	839.071.601	29.513.199.331

BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

DÉPENSES EN CAPITAL	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		CRÉDITS DE PAIEMENT			
	Voies pour 1983	Demandées pour 1984	Voies pour 1983	1984		
				Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT						
1 ^{re} partie. — <i>Agriculture</i>	131.090.000	96.940.000	121.930.000	55.500.000	31.270.000	86.770.000
6 ^e partie. — <i>Équipement culturel et social</i>	173.000.000	153.900.000	113.500.000	79.000.000	46.000.000	125.000.000
7 ^e partie. — <i>Équipements administratif et divers</i>	39.594.000	31.210.000	50.510.000	13.500.000	15.400.000	28.900.000
Totaux pour le titre V.	343.684.000	282.050.000	285.940.000	148.000.000	92.670.000	240.670.000
TITRE VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT						
1 ^{re} partie. — <i>Agriculture</i>	1.661.245.000	1.568.719.000	1.304.019.000	993.694.000	371.671.000	1.365.365.000
6 ^e partie. — <i>Équipement culturel et social</i>	18.200.000	12.100.000	15.000.000	6.900.000	2.700.000	9.600.000
Totaux pour le titre VI.	1.679.445.000	1.580.819.000	1.319.019.000	1.000.594.000	374.371.000	1.374.965.000
Totaux pour les dépenses en capital.	2.023.129.000	1.862.869.000	1.604.959.000	1.148.594.000	467.041.000	1.615.635.000
Totaux pour l'agriculture	2.023.129.000	1.862.869.000	29.847.131.980	29.822.721.730	+ 1.306.112.601	31.128.834.331

– Les crédits consentis en faveur du financement des investissements exécutés par l'Etat (titre V) se montent à 282 Millions de francs au lieu de 344 millions en 1983, soit une diminution de 18 % des autorisations de programme ; les crédits de paiement correspondants passent de 286 millions de francs en 1983 à 241 millions de francs en 1984 (– 16 %).

– Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) mobilisent 1,58 milliard de francs contre 1,68 milliard en 1983, les autorisations de programme fléchissent donc de 6 % ; les crédits de paiement connaissent une très légère progression, passant de 1,32 milliard de francs à 1,37 milliard de francs en 1984 (+ 0,4 %).

Votre commission n'a cessé de déplorer, depuis près de dix ans, la dégradation, en termes relatifs, du budget d'équipement de l'agriculture. Elle ne peut qu'exprimer son inquiétude devant la régression en francs courants des dépenses en capital du budget du ministère de l'agriculture. De tels choix budgétaires s'avèrent en contradiction avec la volonté pourtant exprimée par le gouvernement de favoriser la modernisation des structures de production et de renforcer la compétitivité du secteur agro-alimentaire.



Avant de procéder à la description des conditions d'utilisation des crédits du budget de l'agriculture pour 1984, votre commission vous propose de rechercher comment les choix formulés dans le IX^e Plan sont pris en compte par le projet de loi de finances.

II. LA FILIERE AGRO-ALIMENTAIRE DANS LE IX^e PLAN

Lors de l'examen du projet de première loi de plan, le rapporteur de votre commission des Affaires économiques et du Plan avait souligné la nécessité de concevoir, pour les cinq prochaines années, une politique volontariste de développement du secteur agricole et alimentaire, et de définir, dans le cadre du plan, les actions et les moyens susceptibles de réaliser les objectifs d'une telle politique. Votre commission avait alors vivement déploré que le IX^e Plan ne comporte pas de programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) consacré à l'agro-alimentaire. Elle y voyait la marque d'un certain désengagement de l'Etat, désengagement confirmé par l'évolution du budget de l'agriculture pour 1984. Il convient toutefois de souligner que huit programmes prioritaires d'exécution à caractère

horizontal concernent la production agricole et les industries qui lui sont liées.

Il importe d'examiner comment les programmes prioritaires d'exécution, qui concernent le secteur agro-alimentaire, sont pris en compte dans le projet de loi de finances pour 1984.

1) L'exécution des programmes prioritaires

Sur les cinq années de mise en oeuvre du IX^e Plan, la réalisation des P.P.E. sera consacrée à hauteur de 17,7 milliards de francs en 1984 (dont 6,7 MF de dépenses en capital) à des actions contribuant au développement de la filière agro-alimentaire.

L'engagement des P.P.E. qui incluent des actions bénéficiant au secteur agro-alimentaire et à la forêt mobiliseront, pour leur exécution, 3,14 milliards de francs dans le budget de 1984.

– Les investissements destinés à l'amélioration de la productivité de l'agriculture et des industries agro-alimentaires réuniront, au titre des différents P.P.E. qui participent à la réalisation de cet objectif, 1 096 millions de francs, soit près de 60 % du budget d'investissement du ministère de l'agriculture.

Les crédits se répartissent comme suit entre les différents programmes :

- P.P.E. n° 1 « moderniser l'industrie » : 671,3 MF dont

- 500 MF pour l'hydraulique agricole

- 68 MF pour les équipements de stockage et de conditionnement

- 20,4 MF pour la recherche agronomique

- 11 MF alloués au fonds de développement des industries du bois

- P.P.E. n° 2 « rénover le système d'éducation et de formation des jeunes » : 110 MF consacrés à la construction ou à la modernisation des établissements d'enseignement agricole

- P.P.E. n° 3 « favoriser la recherche et l'innovation » : 17,5 MF affectés principalement à la valorisation de la production agricole (14 MF) et, dans une moindre mesure, aux installations de stockage et de conditionnement

- P.P.E. n° 5 « réduire la dépendance énergétique » : 8 MF consacrés aux économies d'énergie dans la production agricole et les industries qui lui sont liées

– Les mesures en faveur du rétablissement des équilibres extérieurs mobiliseront 186,7 MF au titre du P.P.E. n° 7 « vendre mieux en France et à l'étranger » dont 83,7 MF alloués au fonds d'intervention stratégique, 34 MF pour le transport des denrées agricoles et alimentaires, 27 MF en faveur des productions fruitières et légumières, et 26 MF pour la filière ovine, ces crédits étant gérés par les offices d'intervention spécialisés.

– Les actions de solidarité bénéficieront de 102,6 MF en application du P.P.E. n° 12 « améliorer la justice et la sécurité ».

2) Les contrats de plan

Dans le projet de budget pour 1984, 680 MF inscrits au budget du ministère de l'agriculture et 104 MF en provenance du fonds interministériel d'aménagement du territoire (F.I.A.T.) devraient contribuer au financement des contrats de plan conclus avec les régions. Les offices d'intervention apporteront également une participation à l'exécution de ces contrats.

Les modalités d'établissement et de participation financière de l'Etat à ces contrats ont été fixées par le comité interministériel d'aménagement du territoire lors de sa réunion du 27 Juillet dernier.

La répartition des crédits prévus pour le financement des contrats de plan s'établira comme suit :

– hydraulique agricole	419 MF
– installation des jeunes agriculteurs	52,5 MF
– équipements de stockage et de conditionnement	81 MF
– enseignement et formation	51 MF
– développement de la « filière bois »	110 MF

L'exécution, en 1984, des programmes prioritaires rassemblera près de 60 % des dépenses en capital du budget de l'agriculture.

Cette constatation conduit à émettre deux hypothèses.

Ou bien le financement des parties des P.P.E. concernant l'agro-alimentaire est réalisé en quelque sorte a posteriori, en imputant au financement de ces programmes des crédits dont l'inscription aux différentes lignes budgétaires a déjà été décidée. Dans ce cas, la réalisation

budgétaire du plan constitue une sorte de montage financier comptable déterminé par les disponibilités du projet de loi de finances.

Ou bien la programmation pluriannuelle du financement des actions inscrites dans les P.P.E. est déterminée a priori pour la période quinquennale et le projet de loi de finances est élaboré en fonction de cette programmation. Dans ce cas, la faculté de choix pour la préparation du budget de l'agriculture se trouve sensiblement réduite.

Dans l'une comme dans l'autre de ces hypothèses, il semble bien que l'inscription au plan de telle ou telle priorité n'entraîne guère l'attribution de dotations budgétaires supplémentaires –si l'on excepte quelques secteurs comme la « filière bois » ou la promotion des exportations des produits agricoles et alimentaires–. On doit en effet rappeler, pour le déplorer, que pour la première année d'exécution du IX^e Plan, le budget d'investissement du ministère de l'agriculture diminue, en autorisations de programme, de près de 8 %.

III. ANALYSE DES CREDITS BENEFICIAANT A L'AGRICULTURE PAR GRANDS SECTEURS D'INTERVENTION

L'analyse des crédits du budget du ministère de l'agriculture vérifie effectivement que celui-ci « s'inscrit dans le cadre de la politique de rigueur conduite par le gouvernement ». Il y contribue même d'une manière plus importante que l'ensemble des autres secteurs des dépenses publiques, puisque la progression des crédits bénéficiant à l'agriculture est de deux points inférieure à celle du budget de l'Etat.

Confronté à des dépenses de fonctionnement et des interventions à caractère social dont la progression est difficilement maîtrisable, le ministère de l'agriculture est conduit, une fois encore, à faire peser l'effort de rigueur sur les initiatives économiques et sur les crédits d'investissement.

Votre commission se propose de rechercher dans quelle mesure ces choix budgétaires, marqués par la rigueur, traduisent une continuité ou un infléchissement des priorités de la politique agricole.

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION DE L'AGRICULTURE

Sans doute est-il malaisé d'établir une comparaison, sur les trois dernières années, du nombre des emplois de l'administration de l'agriculture. Certains services, comme celui de la répression des fraudes, ont en effet été prélevés au ministère de la rue de Varenne pour être placés sous l'autorité d'autres administrations centrales. Le transfert d'attributions aux départements (remembrement, équipements agricoles et ruraux) et aux régions (formation professionnelle) jusqu'alors exercées par l'administration d'Etat, explique qu'il n'y ait pas de création d'emplois nouveaux dans les services extérieurs.

En 1984, l'effectif budgétaire total de l'administration du ministère de l'agriculture (administration centrale et services extérieurs) sera de 30 536 emplois au lieu de 30 716 en 1983 et 31 682 en 1982. L'effectif budgétaire des établissements publics rattachés au ministère de l'agriculture (école nationale du génie rural, des eaux et forêts, centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts) demeure constant depuis trois ans.

En 1984, 560 emplois sont supprimés afin de contribuer à utiliser les effectifs de la fonction publique et de favoriser une redistribution interministérielle des emplois en faveur de secteurs où la pression des besoins économiques et sociaux est plus forte.

Cette explication officielle de la diminution des emplois de fonctionnaires du ministère de l'agriculture paraîtrait indiquer qu'en ce qui concerne les effectifs budgétaires, l'administration à vocation agricole n'est pas prioritaire.

B. L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

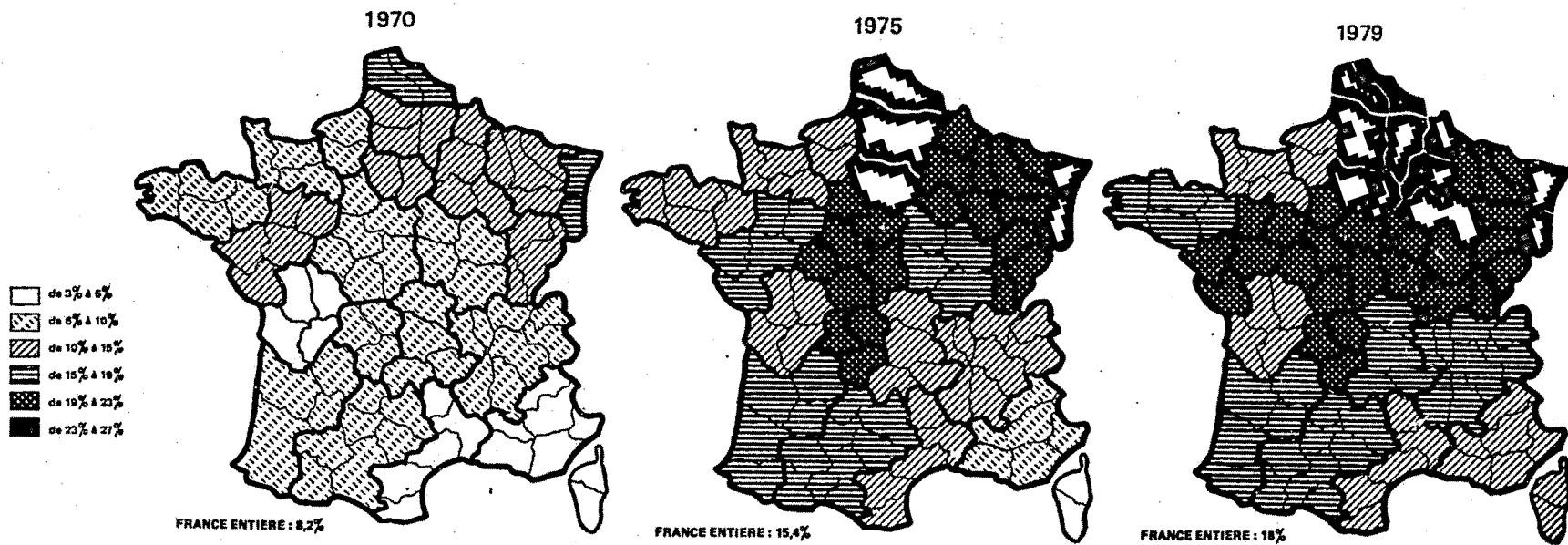
1) Les dotations budgétaires

Dans un budget particulièrement rigoureux, la formation initiale et continue est privilégiée.

LA FORMATION DES CHEFS D'EXPLOITATION.

Part des chefs d'exploitation ayant reçu une formation spécifique agricole primaire, secondaire ou supérieure

Situations régionales



(1) Sources : S.C.E.E.S. — R.G.A. 1970. — E.P.E.X.A. 1975. — R.G.A. 1980.

Elle l'est tout d'abord au plan des emplois dans les établissements publics d'enseignement agricole dont les effectifs ne sont pas amputés et augmentent même de 96 postes par suite d'une meilleure mobilisation des emplois existants ou de transformation d'emplois.

Les subventions de fonctionnement allouées aux établissements publics s'accroissent de 12,5 % : 162 MF en 1983, 182 MF en 1984.

On doit de plus constater qu'en dépit des difficultés budgétaires, l'aide aux établissements privés agréés ou reconnus est actualisée, conformément aux dispositions de la loi du 27 Juillet 1978. Les subventions à ces écoles augmentent en effet de 27,8 %, passant de 611 MF en 1983 à 781 MF dans le projet de loi de finances pour 1984.

Un effort significatif est également consenti en faveur de la formation continue et du développement agricole. Les crédits bénéficiant à la formation continue et aux autres actions éducatives en milieu rural atteignent 62,4 MF contre 52,6 MF l'année précédente ; les dotations en faveur de la formation continue progressent de 19 % : 1,86 MF en 1983, 1,98 MF l'année prochaine. Les dotations consenties pour financer les programmes de formation conduits en annexe des lycées agricoles dans les centres de formation professionnelle et de perfectionnement agricole (C.F.P.A.) s'accroissent de 36 %, passant de 10 MF à 13,6 MF. La priorité donnée depuis deux ans à la formation des femmes d'agriculteurs est confirmée : les crédits affectés à ces programmes passent de 10 à 16 MF.

On notera enfin que les crédits de la formation professionnelle sont orientés en sorte de prendre en compte la priorité donnée à la qualification professionnelle des jeunes exploitants qui s'installent : le montant des dotations consacrées aux stages préalables à l'installation passe de 10,5 à 16,5 MF.

2) L'évolution de l'enseignement agricole

L'avenir des structures de l'enseignement agricole demeure suspendu aux suites qui seront données au projet de mettre en place un grand service public unifié de l'éducation. Cet objectif conduit en effet à redéfinir la place de l'enseignement technique agricole au sein d'un système éducatif unifié d'une part, les relations entre l'enseignement agricole privé et ce service publique unique d'autre part.

En 1983, des discussions ont été engagées entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'éducation nationale en vue d'harmoniser les relations entre l'enseignement agricole et l'enseignement général.

Elles ont porté, en particulier, sur les conditions de recrutement et d'orientation, et sur l'équivalence des diplômes.

Concernant les relations entre l'enseignement privé et la puissance publique, il semble que les réflexions s'orientent vers la substitution de concours financiers calculés en fonction des prestations spécifiques de chaque établissement à l'aide accordée actuellement par référence au coût de l'élève.

Votre commission des affaires économiques et du plan ne doute pas que la commission des affaires culturelles et son rapporteur, M. René Tinant, ne se montrent vigilants pour maintenir la pluralité et la qualité du système éducatif agricole.

C. L'ADAPTATION DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

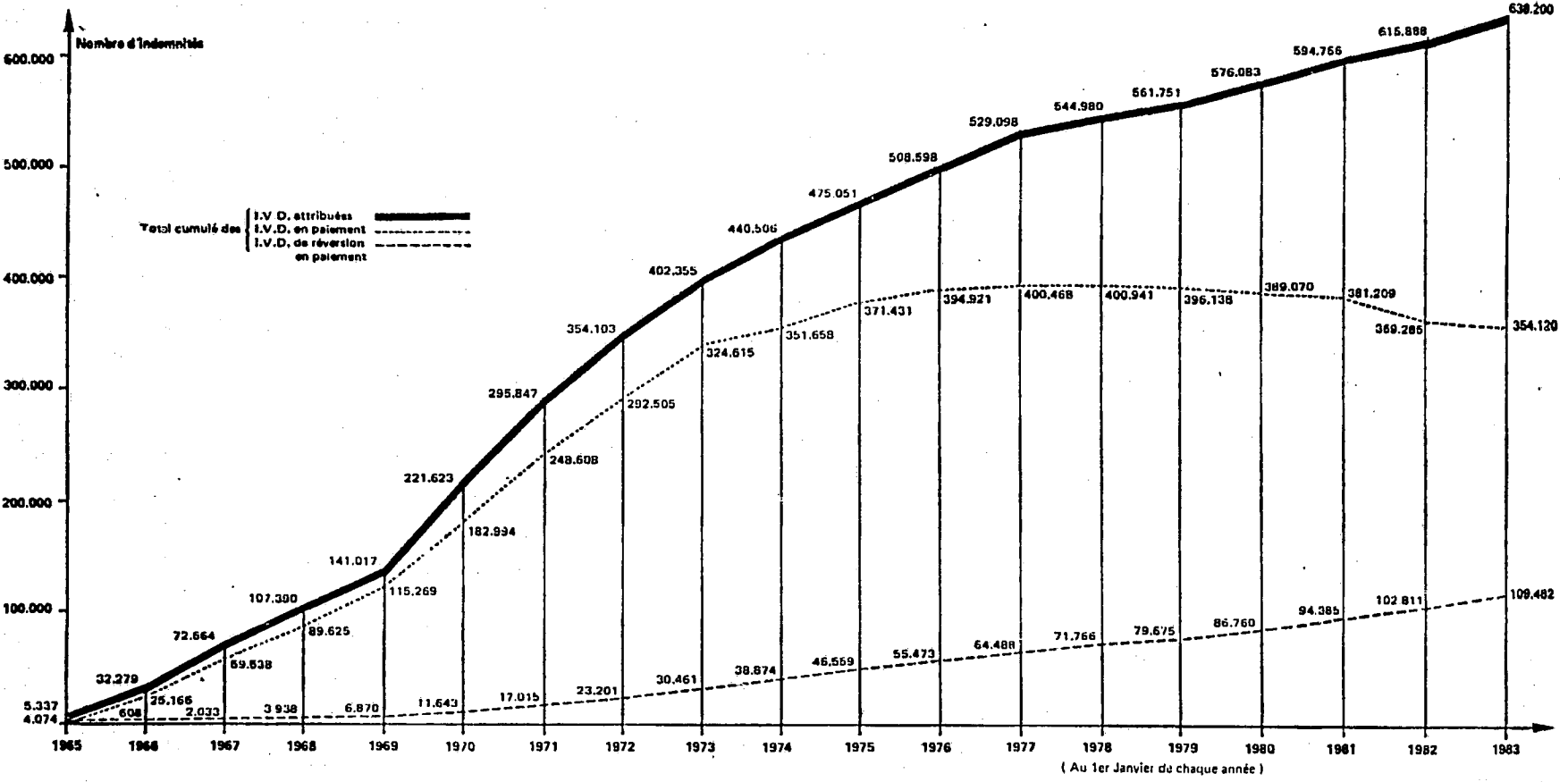
Comme l'ont montré les travaux préparatoires du IX^e Plan, les dix prochaines années seront décisives pour l'évolution des structures agricoles. Selon que les pouvoirs publics opteront pour une politique volontaire d'incitation à l'installation ou laisseront s'opérer spontanément la mutation des structures, notre pays conservera une population active suffisante pour assurer la valorisation de l'espace agricole ou bien évoluera vers un modèle d'agriculture à grandes structures concentrée sur les zones les plus propices. La situation démographique de l'agriculture donne par conséquent aux interventions publiques et à la politique des structures une importance déterminante.

Il importe d'examiner dans quelle mesure le budget de 1984 exprime cette priorité à la modernisation et à l'aménagement des structures.

1) Les incitations à la cessation d'activités

Les crédits consacrés au financement de l'indemnité viagère de départ progressent faiblement, passant de 1 319 MF en 1983 à 1 371 MF en 1984, soit + 3,9 %. Cette diminution, en valeur réelle, peut sembler paradoxale dès lors que le nombre des demandeurs de cette indemnité devrait normalement s'accroître du fait de la structure démographique de la population active agricole.

L'INDEMNITÉ VIAGÈRE DE DÉPART (I.V.D.)



Source : Ministère de l'agriculture (direction de l'aménagement).

Il semble en fait que l'indemnité annuelle de départ (I.A.D.) serait, à l'avenir, attribuée dans des conditions plus sélectives : l'I.A.D. ne serait plus versée qu'aux agriculteurs qui cèdent leur exploitation à des jeunes qui s'installent, elle serait en outre réservée aux exploitants qui laissent leurs terres à bail. La suppression, à compter du 1^{er} octobre 1983, de la prime d'apport structurel paraît préfigurer une telle évolution.

Sans nier la nécessité de favoriser, par le système des aides à la cessation d'activités, l'installation des jeunes exploitants sur des biens loués, votre commission observe qu'il convient de conserver un dispositif diversifié d'incitation à la libération des terres. Il faut en effet considérer que le départ en retraite ou en préretraite d'un exploitant ne coïncide ou n'entraîne pas mécaniquement l'installation d'un jeune ; il peut se faire que la libération d'une exploitation permette l'agrandissement de celle de plusieurs jeunes exploitants qui se sont installés récemment. De plus, le faible montant des retraites agricoles devrait conduire à maintenir les aides spécifiques à la cessation d'activité qui peuvent abonder les pensions et procurer aux exploitants âgés des ressources suffisantes pour leur permettre de cesser effectivement leur travail et de céder leur exploitation.

On doit enfin noter un fort accroissement des crédits destinés à l'attribution de l'indemnité complémentaire au conjoint : 50 MF au lieu de 35 MF.

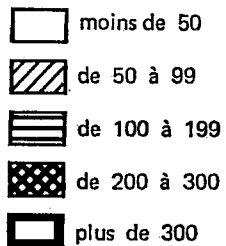
2) Les mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs

Le budget de 1984 marque la volonté de favoriser l'installation des jeunes et de préparer cette installation.

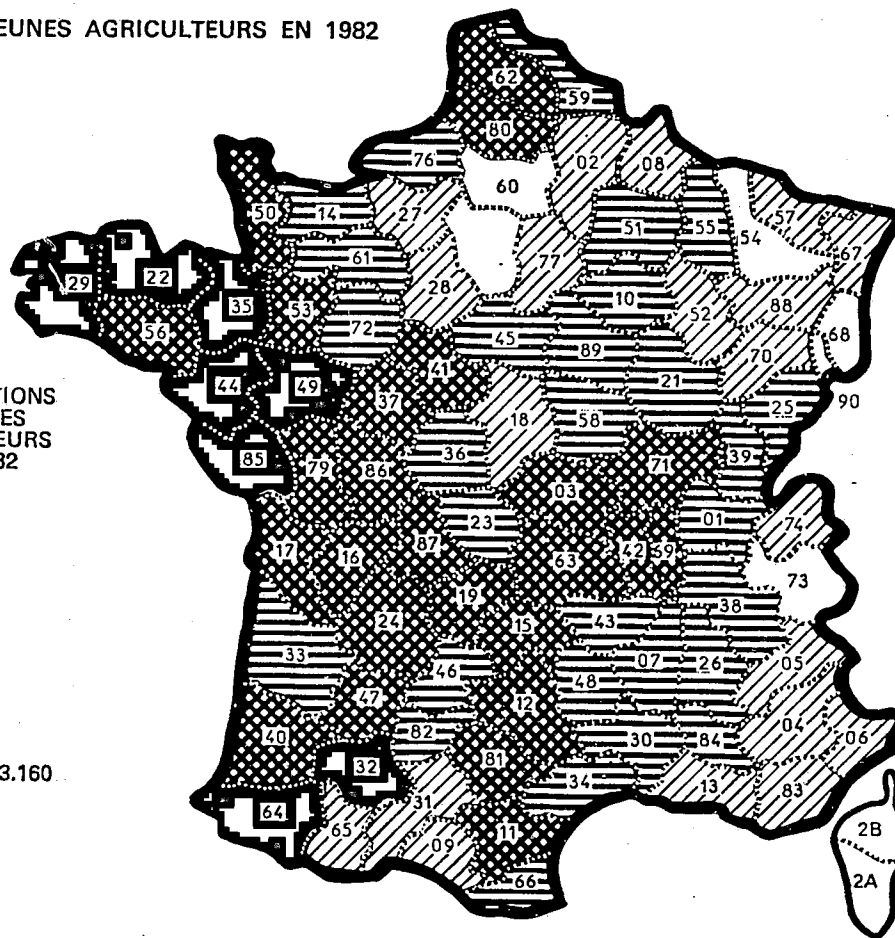
Les crédits destinés à financer les stages préalables à l'installation, on l'a déjà mentionné, passent de 10,5 à 16,5 MF. Le financement de la dotation d'installation (D.J.A.) sera assuré à hauteur de 759,6 MF au lieu de 718,7 MF l'année précédente, soit une progression assez faible de 5,7 %. Cette stagnation, en valeur réelle, des crédits bénéficiant à la D.J.A. s'explique par une plus grande sélectivité dans l'attribution de cette subvention qui serait réservée aux agriculteurs âgés de plus de 21 ans qui s'installent sur des exploitations inférieures à deux fois la surface minimum d'installation (S.M.I.). Aux crédits alloués pour le financement de la D.J.A. s'ajoute une nouvelle ligne budgétaire dotée de 40 MF destinée à favoriser la pré-installation dans le cadre de contrats « emploi, formation, installation » conclus à la faveur d'opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.). Ces contrats comporteraient le dispositif suivant :

L'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS EN 1982

NOMBRE DE DOTATIONS
D'INSTALLATION DES
JEUNES AGRICULTEURS
ATTRIBUEES EN 1982



FRANCE ENTIÈRE : 13.160



le jeune serait salarié pendant deux ans sur l'exploitation que le titulaire s'engagerait à lui céder en fin de contrat, l'exploitant âgé percevant alors une prime de 30 000 F financée au moyen de cette dotation de 40 MF. Cette formule est, dans son principe, intéressante puisqu'elle lie directement l'attribution de primes à la cessation d'activités à l'installation d'un jeune. Toutefois, si l'on évalue à 60 000 F par an, soit 120 000 F pendant la période contractuelle, la charge salariale du jeune exploitant, il restera une somme de 90 000 F à supporter par l'exploitant âgé. Il est dès lors à craindre que ce dispositif ne reste expérimental.

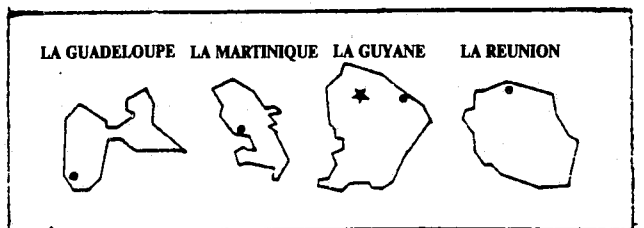
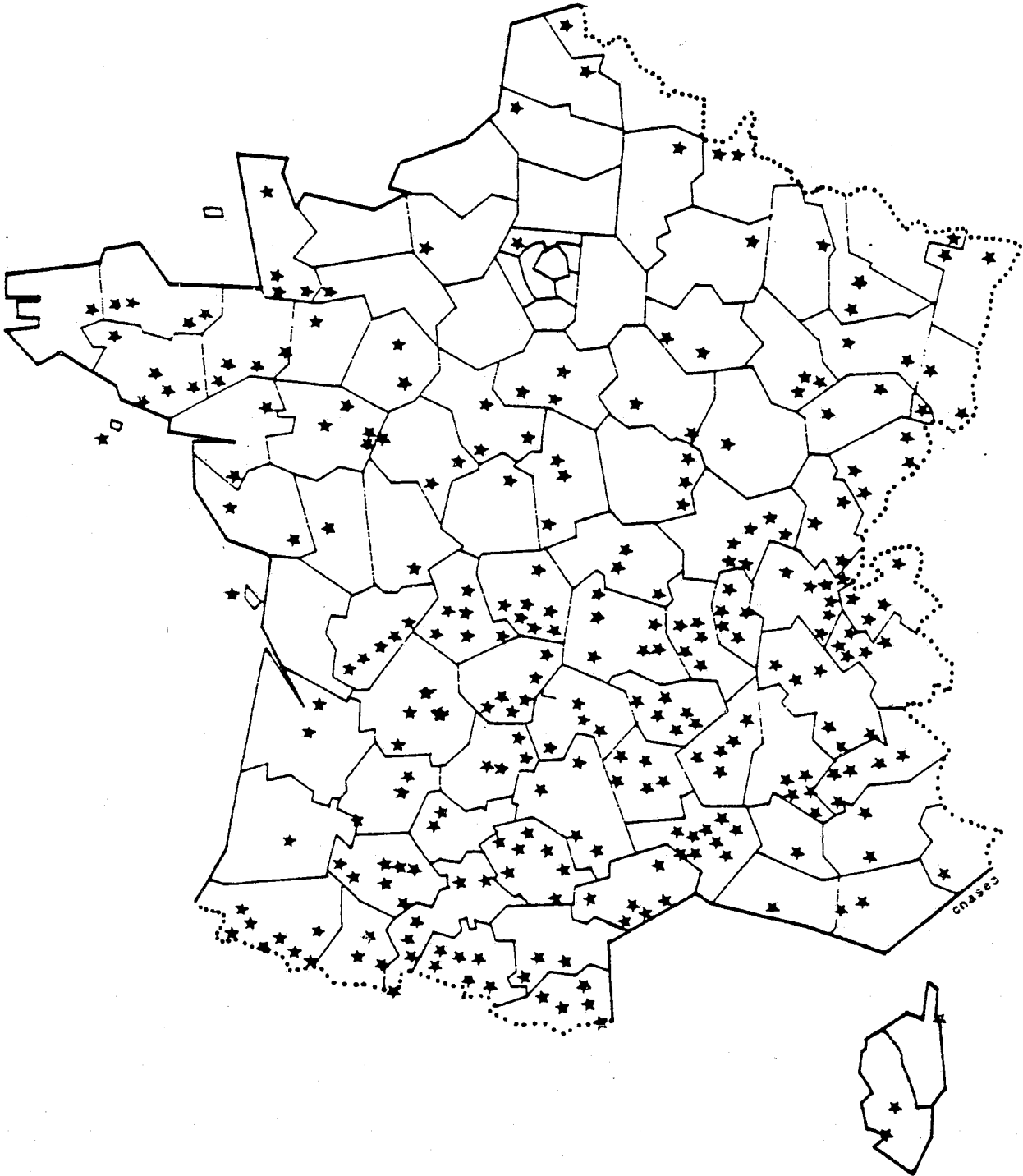
3) Les opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.)

Les O.G.A.F. « installation » que l'on décrit ci-dessus bénéficieront de 40 MF, les crédits affectés au financement des O.G.A.F. (ligne budgétaire habituelle) s'élèvent à 47,3 MF au lieu de 44,56 MF, soit + 6 %.

En 1982, 62 nouvelles opérations ont été engagées qui s'ajoutent aux 213 programmes déjà agréés.

La carte ci-après, qui montre la localisation des O.G.A.F. déjà mises en oeuvre, illustre la concentration de ces opérations sur les régions de petites structures et sur les zones viticoles du Sud-Est, du Sud-Ouest et du Massif central.

OPERATIONS GROUPEES D'AMENAGEMENT FONCIER
Répartition des programmes agréés depuis l'origine



4) Les plans de développement

L'année 1982 a été caractérisée par une forte diminution du nombre de plans de développement agréés : 5 269, soit - 23 % par rapport à 1981. Cette tendance peut s'expliquer par la stagnation des investissements agricoles due à la baisse du revenu et par l'attente des nouvelles dispositions réglementaires (celles-ci ont été fixées par un décret du 1^{er} juin 1983).

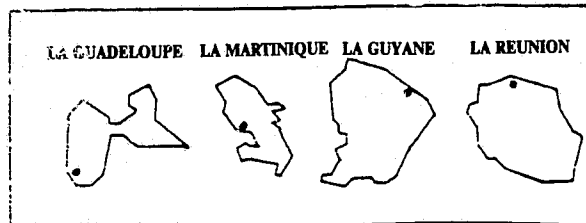
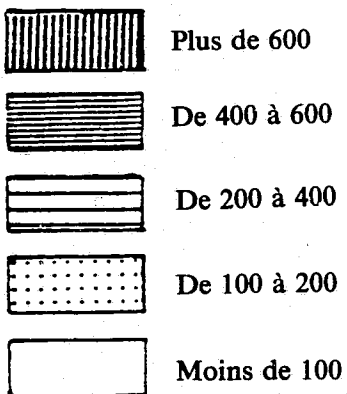
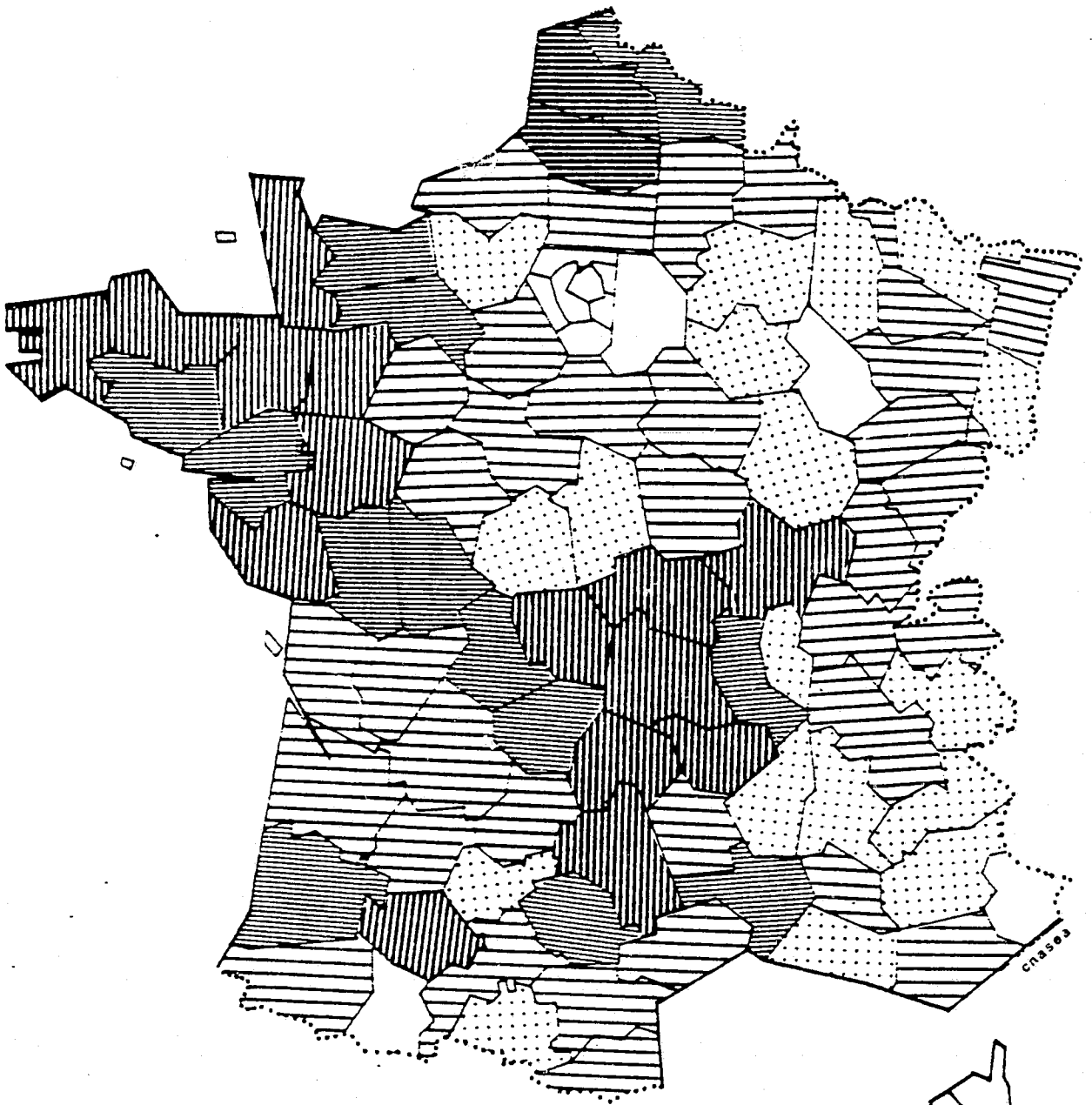
Au cours du premier semestre de 1983, 2 445 plans de développement ont été agréés, le nombre total pour cette année étant estimé à 6 000.

Les dépenses engagées dans le cadre des plans de développement se répartissent comme suit (en millions de francs) :

	1982	Prévision 1983
Prime d'orientation	35,5	36,2
Aide à la comptabilité	32,9	47,1
Aide de démarrage aux groupements	47,0	46,7
Périmètres d'irrigation	5,1	9,4
Frais d'élaboration	5,3	7,7
S/S TOTAL 44-40 article 30	125,7	147,1
Subventions bâtiments d'élevage titulaires PD	76,1	70,0
Bonification d'intérêts PSM	349,5	452,4
TOTAL	551,6	694,5

Les prêts spéciaux de modernisation alloués dans le cadre des plans de développement se sont élevés à 2,76 milliards de francs en 1982, l'enveloppe de ces prêts (y compris les prêts aux C.U.M.A.) a atteint 3,3 milliards de francs en 1983.

PLANS DE DEVELOPPEMENT
Nombre de plans de développement agréés depuis l'origine à fin 1982



5) Les interventions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.)

L'année 1982 a vu la poursuite de la dégradation du marché foncier agricole : le total des mutations a porté sur 445 000 ha au lieu de 480 000 ha en 1981, soit une baisse de 7 % du volume du marché.

Le prix des terres agricoles a très faiblement augmenté entre 1981 et 1982, passant, en francs courants, d'une moyenne de 24 400 F l'hectare à 24 600 F. Cette baisse de la valeur réelle de la terre affecte surtout les petites propriétés louées, achetées par les preneurs, et les exploitations spécialisées.

Cette dégradation de la valeur du capital foncier agraire est préoccupante à plusieurs titres. Tout d'abord, elle traduit l'essoufflement des capacités d'investissement des exploitants dû à la dégradation, jusqu'en 1982, du revenu agricole. En second lieu, elle constitue un élément dissuasif à la conservation, par les propriétaires bailleurs, de leur capital foncier et à l'investissement de l'épargne dans les terres agricoles. En effet, dès lors que le revenu procuré par le foncier agricole est faible, le plus souvent inférieur à 3 %, la perspective du maintien, sinon de l'accroissement de la valeur du capital, constitue la seule incitation à la propriété foncière.

La baisse d'activité du marché foncier se retrouve dans les interventions des S.A.F.E.R. En 1982, leurs acquisitions ont diminué de 4,8 % en superficie. Une vigoureuse action de déstockage explique que les cessions aient augmenté en surface de 8,7 % et en valeur de 11,6 %. De ce fait, le stock détenu par les S.A.F.E.R. est passé de 169 300 ha au 31 décembre 1981 à 164 000 ha à la fin de 1982. Les tableaux ci-dessous retracent l'activité des S.A.F.E.R. en 1981 et 1982.

Acquisitions

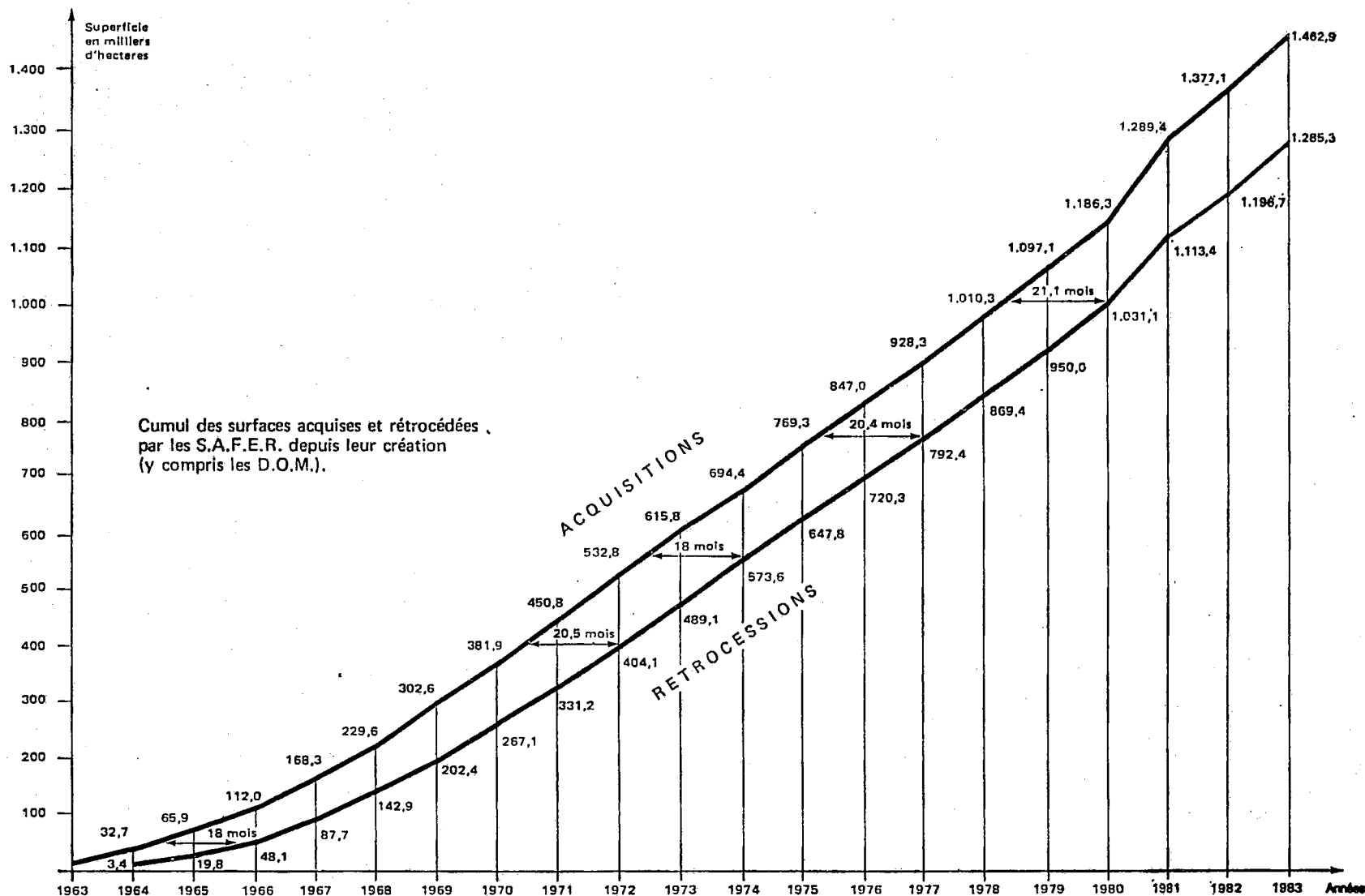
	Résultats 1982 (métropole* seulement).	Pour mémoire	
		Résultats 1981	△ 81-82
nombre d'acquisitions	11 433	11 738	- 2,6%
surfaces achetées (1)	82 742 ha	87.864 ha	- 5,8%
valeur	1732,35 MF	1919,88 MF	- 4,8%
prix moyen/ha	20.937 F	20.712 F	+ 1,1%

* (Les acquisitions des trois S.A.F.E.R. d'outre-mer ont porté sur 3.000 ha en 1982).

Rétrocessions

	Résultats 1982 (métropole seulement)	Pour mémoire	
		résultats 1981	% △ 82-81
nombre d'attributions	19 129	18 067	+ 5,9%
surfaces attribuées	87 765 ha	80 749 ha	+ 8,7%
montant total des rétrocessions	2.064,64 MF	1.849,38MF	+11,6%
prix moyen/ha	23 525 F	22 903 F	+ 2,7%

LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL (S.A.F.E.R.).



Source : Ministère de l'agriculture (direction de l'aménagement).

En 1982, le taux de pénétration des S.A.F.E.R. sur l'ensemble du marché foncier a atteint 18,6 % (18,3 % en 1981) et sur le marché foncier accessible à leurs acquisitions à 33,6 % (35,1 % en 1981). Les acquisitions sont surtout intervenues de gré à gré : 79 %, les préemptions et les échanges représentant chacun 10 % des transactions.

Malgré la politique de déstockage pratiquée en 1982, 12 S.A.F.E.R. présentaient un compte d'exploitation déficitaire à la clôture de l'exercice 1982 ; pour cinq d'entre elles, ce déficit excédait 1 MF, celui de la S.A.F.E.R. du Centre atteignant même 2,7 MF.

En 1984, les crédits consacrés aux S.A.F.E.R. par le budget de l'Etat se répartissent comme suit :

● Subventions de fonctionnement

1984	88 MF
1983	94,7 MF
soit, en %	-7 %

● Les subventions d'investissement attribuées aux S.A.F.E.R. pour des travaux d'aménagement foncier, la reconstitution d'exploitations ou des opérations de réforme foncière dans les D.O.M. se répartissent comme suit (en millions de francs) :

- *Autorisations de programme*

1983	15
1984	11,25
soit, en %	-25 %

- *Crédits de paiement*

1983	2,56
1984	26,91

(en 1982, les crédits de paiement se montaient à 30 MF ; l'évolution en pourcentage de 1983 à 1984 n'est donc pas significative.)

On observera enfin que la ligne budgétaire nouvelle créée dans la loi de finances pour 1982 et destinée au financement d'actions spécifiques dans le domaine foncier —la location de terres par les S.A.F.E.R. notamment— n'est plus pourvue en 1984 (dans le budget de 1983, elle

était dotée de 80 MF). Il semble que l'on doive en déduire que le projet d'élargir les conditions dans lesquelles les S.A.F.E.R. sont habilitées à louer des terres est différé.

6) La mise en place de la société d'épargne foncière agricole (S.E.F.A.)

Votre commission des affaires économiques et du plan se félicite que les statuts d'une société civile de promotion immobilière habilitée à prendre des participations dans le capital de G.F.A. aient été agréés par un arrêté interministériel publié au J.O. du 15 septembre dernier. Elle observe cependant qu'il aura fallu attendre trois ans pour que cette novation introduite par la loi d'orientation du 4 juillet 1980 devienne effective.

Cette société d'épargne foncière agricole est dotée de 300 MF, somme dégagée à l'issue de la « conférence annuelle » de... 1981.

La S.E.F.A. pourra participer jusqu'à hauteur de 65 % au capital social de G.F.A. Ses interventions devraient être orientées prioritairement vers l'installation de jeunes exploitants dans les secteurs de l'élevage. Elles porteront sur les stocks détenus par les S.A.F.E.R. L'action de la S.E.F.A. devrait donc favoriser la diminution des stocks des S.A.F.E.R.

7) Le remembrement et les aménagements fonciers

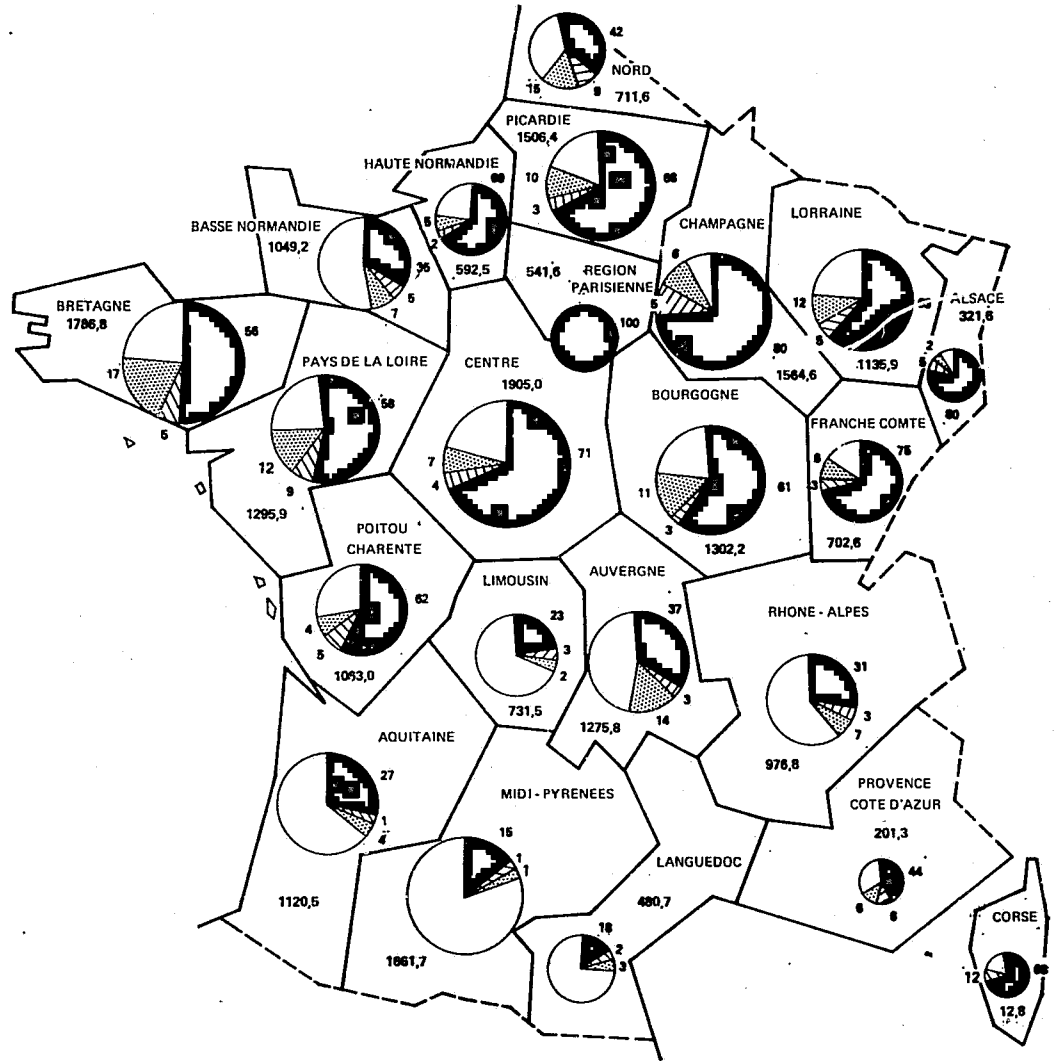
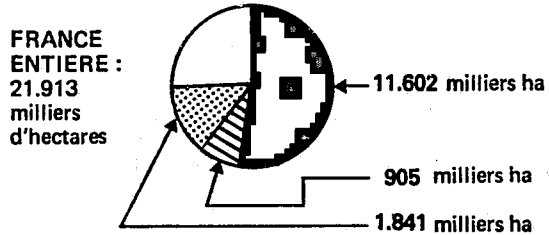
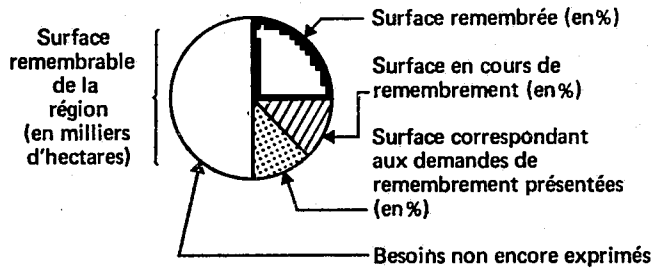
Il est désormais aléatoire de tenter d'apprécier l'état d'avancement et les perspectives de développement des opérations de réorganisation foncière et le remembrement en examinant le budget de l'Etat. Conformément aux dispositions de la loi du 7 janvier 1983, la responsabilité du remembrement incombe aux départements, les concours de l'Etat au financement de ces travaux sont attribués aux départements dans le cadre de la dotation globale d'équipement qui comporte une section d'équipement rural.

On peut cependant dresser un état de situation du remembrement, à la fin de 1983.

La surface totale pour laquelle le remembrement a été engagé en 1982 s'élève à 293 765 hectares (remembrement classique : 277 961 ha, deuxième remembrement : 11 585 ha, remembrement simplifié : 4 004 ha, remembrement-aménagement : 215 ha).

LE REMEMBREMENT RURAL

ETAT D'AVANCEMENT DU REMEMBREMENT AU 1er JANVIER 1983 :



Source : Ministère de l'agriculture (direction de l'aménagement)

Pour 1983, bien que l'on ne dispose pas encore de toutes les données, il est probable que le niveau atteint sera peu différent, sans doute inférieur de l'ordre de 10 %.

Au 1^{er} janvier 1983, sur une superficie totale à rembourser pour l'ensemble de la métropole estimée à 22 600 000 ha, 11 602 855 ha étaient remboursés, soit 51,3 %. Les demandes de remboursement exprimées et non satisfaites demeurent très fortes (1 889 communes pour 1 782 000 ha).

En 1982, les crédits budgétaires de l'Etat affectés à l'aménagement foncier, dont la voirie rurale, se sont élevés à 389,6 MF + 25,6 MF au titre des excédents du Crédit agricole (conférence annuelle). A ces crédits ont été rattachées les participations aux « fonds départementaux » des collectivités locales (E.P.R., départements, communes) et de particuliers. De plus, certains E.P.R. et départements ont consenti des subventions aux associations foncières pour la réalisation de travaux connexes. Au total, ces compléments représentent 193,9 MF répartis comme suit :

- E.P.R.	86,3 MF
- Départements	90,4 MF
- Communes et particuliers	17,2 MF

En outre, les dépenses de remboursement mises à la charge des maîtres d'ouvrages publics au titre de la loi du 8 août 1962 se sont élevées en 1982 à 78 MF.

A partir de 1983, la mise en oeuvre des opérations de remboursement s'effectue dans le cadre nouveau défini par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui a entraîné, à travers la constitution de la section d'équipement rural de la D.G.E., le transfert aux départements de moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de ces opérations. Le volume de celles-ci dépend donc désormais de l'effort que chaque département décide d'y consacrer.

Pour 1983, les prévisions de financement portées à la connaissance des services centraux et qui concernent 85 départements sont les suivantes :

- E.P.R.	98,3 MF
- Départements	168,3 MF
- communes et particuliers	54,6 MF
- Total	321,2 MF
- Maîtres d'ouvrages publics	81,3 MF

Pour sa part, l'Etat n'assure plus à son niveau que le financement d'opérations particulières d'aménagement foncier revêtant un caractère expérimental ou susceptible d'avoir valeur exemplaire ainsi que les opérations impliquant un financement complémentaire de celui du FEOGA. L'Etat continue par ailleurs de prendre en charge certains relèvements de coût des marchés en cours lors du transfert de compétence aux départements. Les crédits mis en place à ce titre sur les dotations budgétaires ouvertes par la loi de finances pour 1983 se sont élevés à 50 175 000 F (chapitre 61-40, articles 20 et 80).

Pour 1984, les inscriptions budgétaires prévues dans ce cadre s'élèvent à 12 675 000 F sur l'article 20 et à 37 500 000 F sur l'article 80.

Le coût budgétaire moyen, par hectare remembré, T.V.A. incluse, est, pour 1982, de 986 F pour le remembrement proprement dit et de 740 F pour les travaux connexes.

Un remembrement-aménagement a été engagé en 1982 sur une superficie de 4 004 ha dans les départements des Alpes de Haute Provence, du Gard et de la Savoie. En 1981, ce type d'opération avait été engagé sur 5 460 ha. Il devrait se développer davantage en zones d'altitude, car il conditionne souvent la remise en culture de terres abandonnées et d'accès difficile. Du fait d'enveloppes de crédit insuffisantes, il lui est, en général, préféré le remembrement en vallée. Les échanges amiables ont porté, en 1981, sur 10 700 ha et, en 1982, sur 12 875 ha.

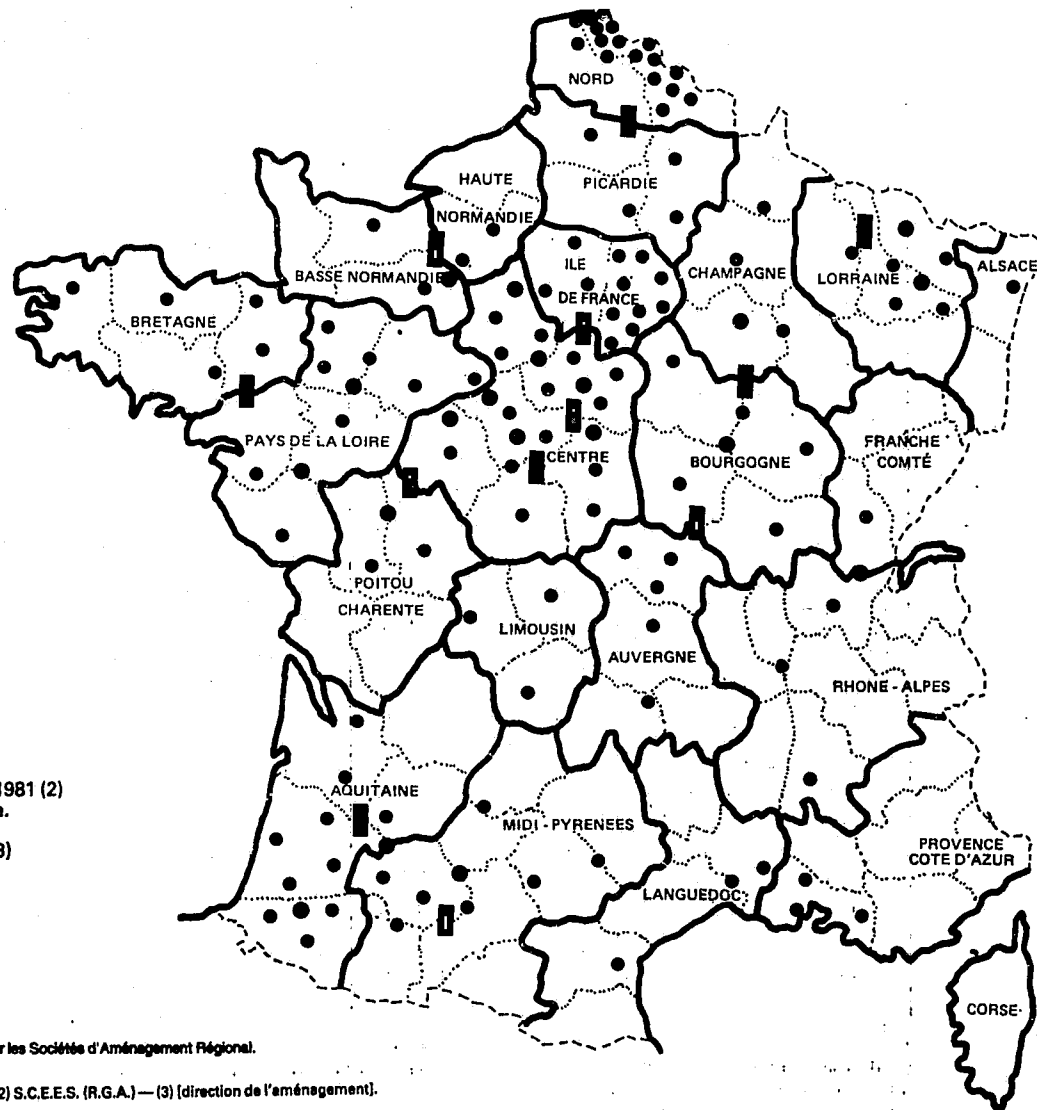
Votre commission ne conteste nullement le transfert aux départements de la politique de réorganisation foncière et de remembrement. Elle redoute cependant que les modalités de calcul de la D.G.E. et les limites que connaissent les finances départementales ne retardent la mise en oeuvre de ces aménagements fonciers.

8) L'hydraulique agricole

La pluviosité excessive du printemps suivie de la sécheresse du début de l'été ont fâcheusement rappelé l'importance de la maîtrise de l'eau pour la production agricole. En ce domaine encore, il est permis de se demander s'il était judicieux de transférer aux échelons décentralisés la responsabilité du financement d'une action constitutive d'une priorité nationale de la politique d'équipements agricoles. Rappelons à cet égard qu'un rapport récent du conseil économique et social a évalué à 165 000 ha par an la superficie qu'il serait nécessaire de drainer.

L'HYDRAULIQUE AGRICOLE

Superficie drainée (1)
au 1^{er} janvier 1983



1 Signe pour 10.000 ha.

● Etat des équipements au 31.12.1981 (2)
FRANCE ENTIERE : 1.356.000 ha.

▮ Travaux réceptionnés en 1982 (3)
FRANCE ENTIERE : 128.400 ha.

(1) y compris les superficies drainées par les Sociétés d'Aménagement Régional.

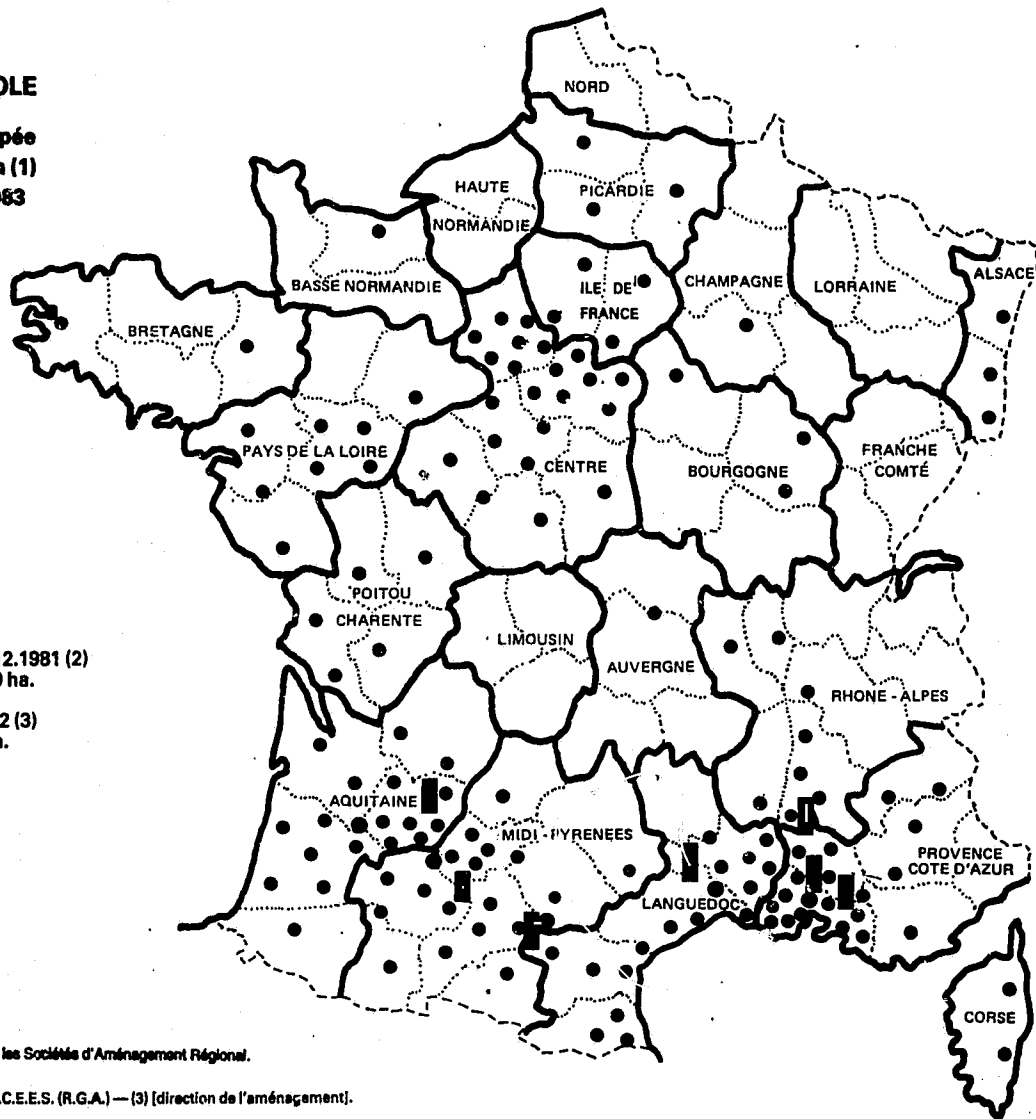
La localisation des points est indicative

Sources : Ministère de l'Agriculture. : (2) S.C.E.E.S. (R.G.A.) — (3) [direction de l'aménagement].

L'HYDRAULIQUE AGRICOLE

Superficie équipée
pour l'irrigation (1)
au 1^{er} janvier 1983

- 1 Signe pour 10.000 ha. ;
● Etat des équipements au 31.12.1981 (2)
FRANCE ENTIERE : 1.444.000 ha.
■ Travaux réceptionnés en 1982 (3)
FRANCE ENTIERE : 60.000 ha.



(1) y compris les superficies équipées par les Sociétés d'Aménagement Régional.
La localisation des points est indicative

Sources : Ministère de l'Agriculture : (2) S.C.E.E.S. (R.G.A.) — (3) [direction de l'aménagement].

En 1984, la contribution financière du budget du ministère de l'agriculture au financement des travaux d'hydraulique s'établira comme suit (en millions de francs) :

- Autorisations de programme

Opérations d'intérêt national

- 1983	89
- 1984	99,75
- soit, en %	+ 12

Opérations d'intérêt régional

- 1983	166
- 1984	164,36
- soit, en %	- 1

- Crédits de paiement

Opérations d'intérêt national

- 1983	44,5
- 1984	83
- soit, en %	+ 86,5

Opérations d'intérêt régional

- 1983	89,33
- 1984	145
- soit, en %	+ 63

A ces crédits, il conviendra, a posteriori, d'ajouter les sommes consacrées par les départements et les établissements publics régionaux aux programmes d'équipement hydraulique. On doit en outre rappeler que les sociétés d'aménagement régional concourent elles aussi au financement des travaux d'hydraulique agricole dans le cadre d'opérations dont elles sont maîtres d'ouvrage.

A cet égard, on doit déplorer que les dotations allouées pour ces actions coordonnées de développement régional diminuent sensiblement en 1984 : les autorisations de programme passent de 273 MF à 239 MF, soit - 15 % ; les crédits de paiement correspondants déclinent de 193,6 à 176,7 MF, soit -8,7 %

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances devraient toutefois être abondées par les sommes accordées en application des contrats de plan, de nombreuses régions ont en effet retenu l'hydraulique agricole parmi les priorités de leur plan. Enfin, le fonds interministériel pour l'aménagement du territoire (F.I.A.T.) consacrera 45 MF à l'hydraulique.

9) Les concours financiers à la modernisation des exploitations

La diminution du nombre des plans de développement agréés explique, selon le ministère de l'agriculture, la diminution des crédits consentis en faveur de la modernisation des exploitations. Les dotations inscrites au projet de budget pour 1984 se montent à 82,5 MF au lieu de 110 MF en autorisations de programme, soit - 25 % ; les crédits de paiement correspondant s'accroissent par contre de 49 %, passant de 67,7 MF en 1983 à 100,7 MF en 1984.

Les crédits du chapitre 44-40, en faveur de ces mêmes actions diminuent de 12 % : 114 MF au lieu de 129 MF.

D. LES PRETS BONIFIES DU CREDIT AGRICOLE

Le coût de la bonification d'intérêt des prêts du crédit agricole a été considéré parfois comme une « voie d'eau » du budget de l'agriculture.

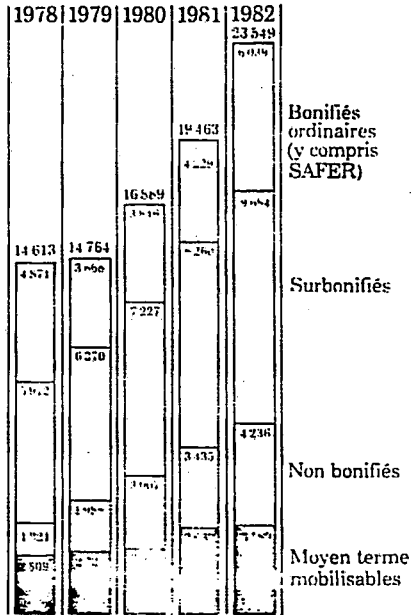
Les pouvoirs publics paraissent déployer un effort persistant pour limiter le coût des bonifications.

En 1983, la ligne budgétaire correspondante ne s'était accrue que de 5,4 % par rapport à l'année précédente, passant de 6,2 à 6,6 milliards de francs. L'année prochaine, la charge de bonification diminuera de 1,6 %, elle s'élèvera à 6,436 milliards de francs. Cette diminution est imputable à deux causes : le relèvement du taux des prêts décidé depuis deux ans, la suppression des prêts à moyen terme ordinaire (M.T.O.) à partir du 1^{er} octobre dernier. Pour situer l'importance de cette décision, il convient de rappeler l'utilisation qui a été faite en 1982 des prêts à M.T.O. :

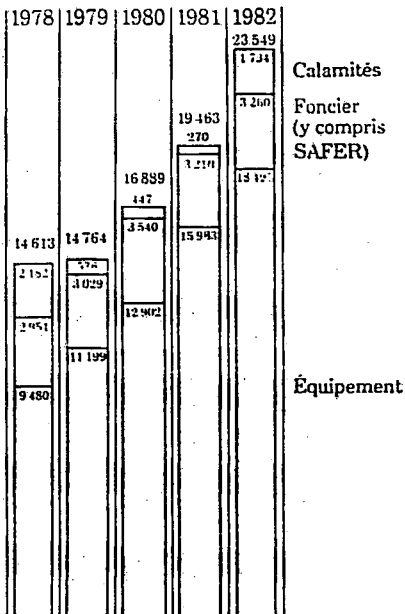
- 971 millions de francs pour le machinisme (soit 13 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 310 millions de francs pour les bâtiments d'élevage (soit 11 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 292 millions de francs pour les bâtiments de logement de matériel (soit 50 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 292 millions de francs pour l'acquisition de cheptel (soit 16 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 236 millions de francs pour les bâtiments d'exploitation (soit 27 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 177 millions pour les plantations (soit 46 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet) ;
- 83 millions de francs pour les serres (soit 31 % du total des prêts réalisés par le C.A.M. pour le même objet).

REPARTITION DES PRETS DU CREDIT AGRICOLE A L'AGRICULTURE ET A L'AGRO-ALIMENTAIRE

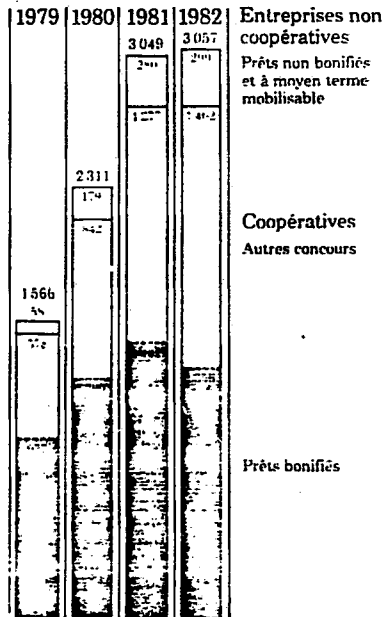
Prêts à moyen et long terme
à l'agriculture par catégorie
Réalizations annuelles en millions
de francs



Prêts à moyen et long terme
à l'agriculture par objet
Réalizations annuelles en millions
de francs



**Prêts à moyen ou à long terme
aux industries agro-alimentaires**
Réalizations annuelles en millions
de francs



La suppression des prêts à M.T.O. va donc priver les exploitants de 3,2 milliards de francs de capacité de paiement et les coopératives de 1,3 milliard de francs.

Le gouvernement assure que ce dispositif sera compensé par une revalorisation des prêts « jeunes agriculteurs » et des prêts spéciaux d'élevage et par l'institution de prêts spécifiques pour les exploitants de cultures pérennes. Les investissements réalisés par les coopératives pourraient en outre être éligibles aux prêts CODEVI.

Malgré de tels aménagements, la suppression des prêts à M.T.O. manifeste une forme de désengagement de l'Etat vis-à-vis du financement de l'agriculture. Elle constitue en outre une étape supplémentaire dans la banalisation du crédit agricole mutuel.

E. L'ORGANISATION DES MARCHES ET LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES

1) L'organisation de la production et des marchés agricoles

Le budget pour 1984 traduit la mise en place des offices d'intervention institués en application de la loi du 6 octobre 1982.

La répartition des dotations allouées à ces établissements publics s'établit comme suit (en millions de francs) :

	1983	1984
Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers.....	(1)	656,8
Office national interprofessionnel des fruits et légumes de l'horticulture.....	(1)	448,2
Office national des plantes à parfum, aromatiques et médicinales.....	(1)	12,8
Office des vins.....	550,8	558,4
Office national interprofessionnel des céréales.....	47,9	49,6
Office national interprofessionnel de l'élevage, des viandes et de l'aviculture.....	172,1 (1)	972,7
Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre.....	73,5	83,5
Société interprofessionnelle des oléagineux.....	111,6	146,6

(1) Ces établissements publics n'existaient pas sous leur forme actuelle en 1983. A titre de comparaison, les dotations allouées en 1983 au fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F.O.R.M.A.) s'élevaient à 1 950 MF.

Comparés à l'ancienne présentation budgétaire, les crédits accordés aux offices d'intervention s'accroissent de 9,7 %. La mise en place de ces établissements publics comporte la création de 32 emplois.

Dans les actions financées par les offices, une priorité sera donnée aux secteurs qui présentent un déficit dans les échanges extérieurs :

- le plan ovin sera poursuivi et comportera un renforcement des appuis techniques aux éleveurs de moutons : 145 MF ;
- une aide aux investissements et à l'organisation du secteur porcin mobilisera 137 MF ;
- les actions de modernisation des serres encouragées par l'office des fruits et légumes de l'horticulture bénéficieront de 90 MF.

On signalera la création d'une nouvelle ligne budgétaire consacrée au financement d'actions de promotion et dotée de 196,8 MF ; ces crédits sont notamment destinés à alimenter la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA).

Les dépenses consacrées à l'aide alimentaire et à la coopération technique s'élèvent à 266,3 MF au lieu de 264 MF en 1983, soit + 0,9 %.

Au total, les subventions économiques consenties en faveur de la valorisation des produits agricoles réunissent 3 673 MF au lieu de 3 323 MF en 1983, soit une progression de 10,5 % par rapport au budget initial de 1983.

Les crédits consacrés à l'orientation des productions sont en nette progression (+ 20,8 %) : 483,3 MF au lieu de 400,1 MF en 1983. Cette progression est dans une large mesure purement comptable puisqu'elle correspond d'une part à la régularisation des crédits affectés au financement de la prime à la vache allaitante (part nationale) et, d'autre part, à l'inscription d'un article nouveau qui figurait auparavant au chapitre 44-50 consacré à la sélection végétale ; ces crédits sont destinés à financer « le plan semences ».

2) Les équipements de stockage et de conditionnement

L'ensemble des dotations allouées pour le financement des équipements de stockage et de conditionnement s'élève à 164,3 MF au lieu de 177,4 MF dans le budget voté de 1983, soit -7,4 %. Les crédits de paiement assortis à ces autorisations de programme passent de 108,4 MF en 1983 à 96 MF en 1984, soit une diminution de 7,7 %. Encore convient-il de souligner que, sur les 164,3 MF d'autorisations de programme, 20 MF sont attribués dans le cadre du programme d'exécution prioritaire (P.E.P.) n° 1 « moderniser l'industrie », 8 MF au titre du P.E.P. n° 5 « réduire la dépendance énergétique » et 38 MF en application du P.E.P. n° 7 « mieux vendre en France et à l'étranger ».

On doit en particulier déplorer la diminution de 5,4 % des autorisations de programme destinées aux équipements de stockage, de conditionnement et de mise en marché (131,9 MF au lieu de 139,5 MF) et celle de 20 % des dotations consacrées aux abattoirs publics (20 MF au lieu de 25 MF).

Compte tenu de la diminution des crédits mobilisés en faveur des équipements de stockage, il est permis de douter de la possibilité de réaliser le nouveau programme triennal qui prévoit l'installation d'une capacité de stockage supplémentaire de 500 000 tonnes de céréales (entre 1983 et 1985) ; 200 000 tonnes devraient toutefois être financées en 1983.

3) La promotion et le contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires

- La lutte contre les maladies des animaux :

L'année 1983 n'a pas connu d'apparition de foyers infectieux de fièvre aphteuse, le territoire national est indemne de cette maladie depuis le 17 avril 1981. Les mesures d'éradication de la brucellose, généralisées depuis le 1^{er} octobre 1980 pour le cheptel bovin, ont donné de bons résultats puisque, à la fin de 1982, 99,9 % des animaux et 98,9 % des cheptels étaient reconnus indemnes de cette maladie.

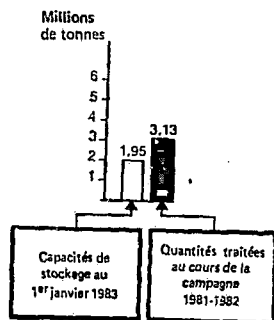
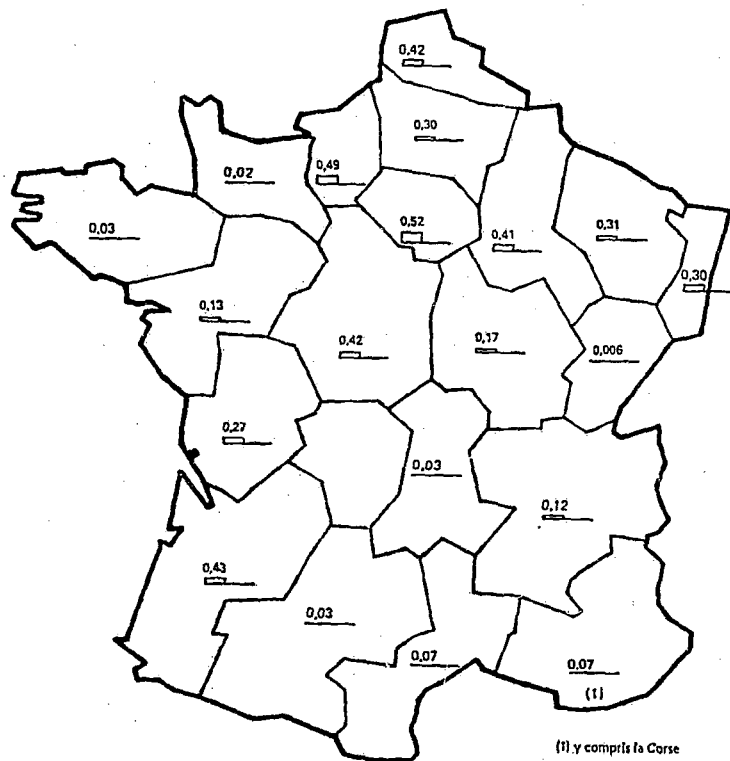
Les efforts d'action sanitaire portent actuellement principalement sur les maladies ou enzooties suivantes :

- la leucose bovine enzootique qui a été ajoutée à la liste des maladies réputées contagieuses par un décret du 8 mai 1981 (les zones les plus touchées se situent dans le Nord-Est et dans le Sud-Ouest) ;

DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

LA COLLECTE ET LE STOCKAGE DES CÉRÉALES,

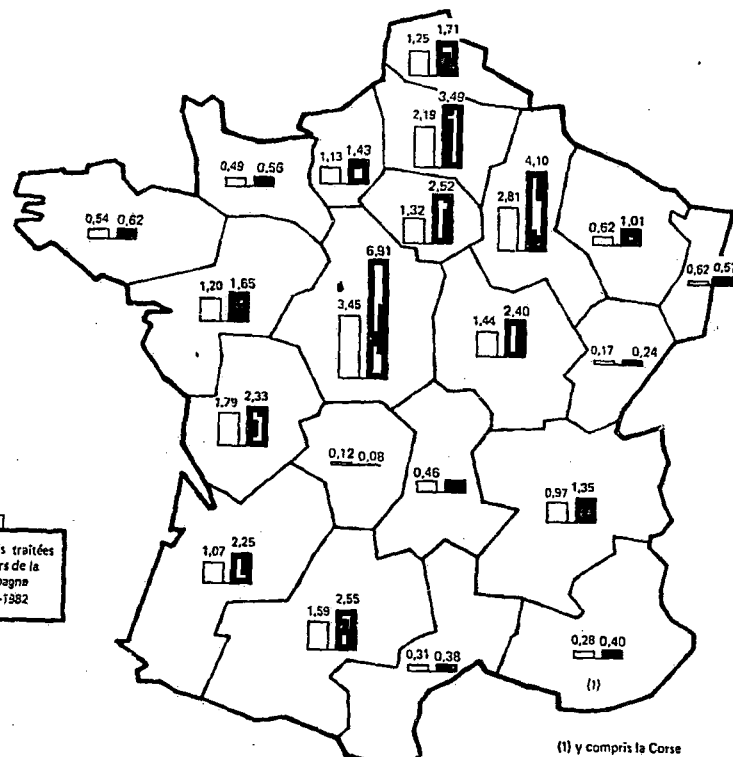
Silos de report et de transit



FRANCE ENTIERE = 4,6 millions de tonnes

Source : Ministère de l'agriculture (direction de l'aménagement) — O.N.I.C.

Silos de collecte



FRANCE ENTIERE } capacités = 23,6 millions de tonnes
quantités traitées = 33,9 millions de tonnes

– la peste porcine classique pour laquelle des mesures de police sanitaire ont été prescrites par des arrêtés du 4 juin 1982 et du 21 mars 1983 ;

– la maladie d'Aujeski dont on recense plus de cent foyers dans les élevages porcins ;

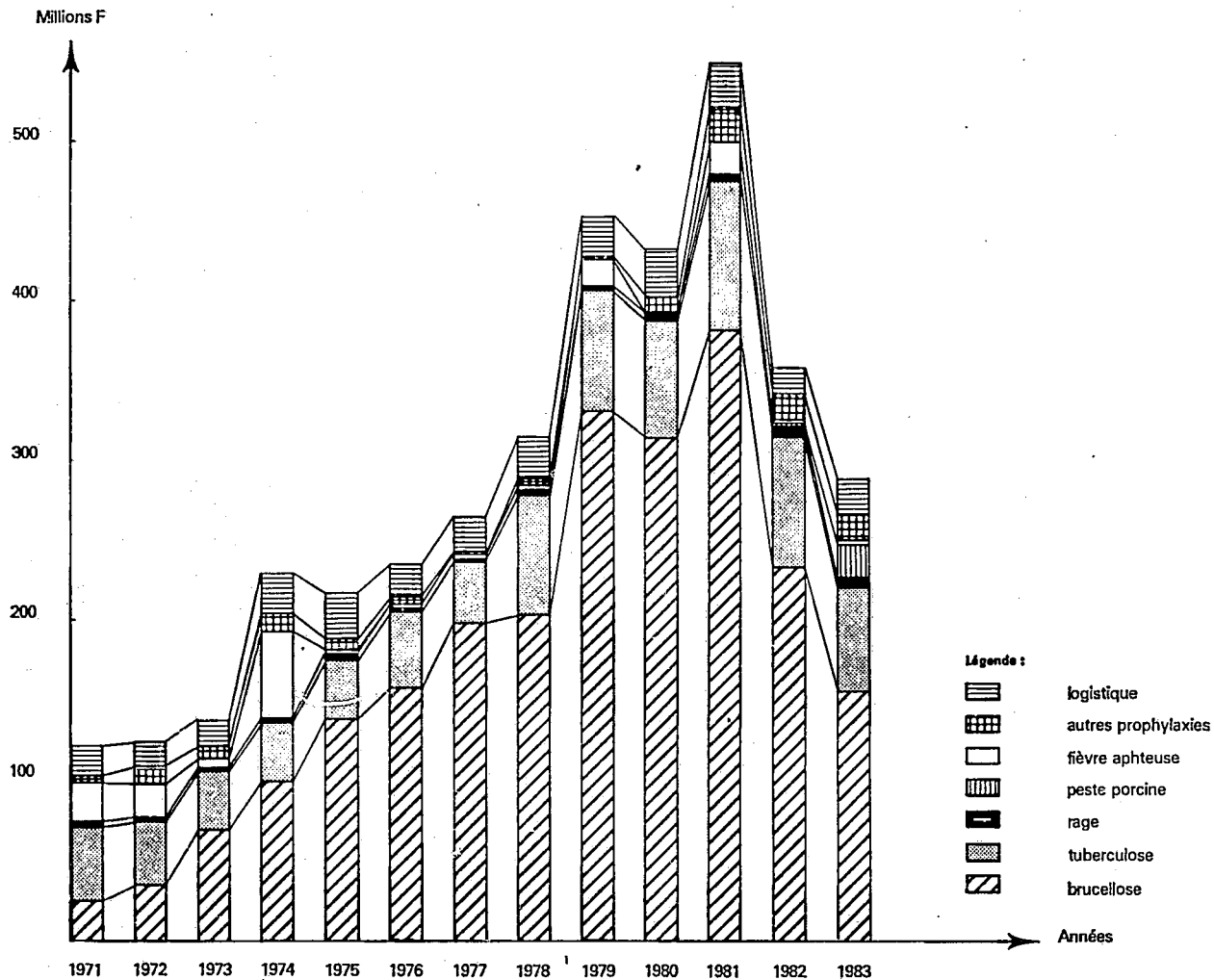
– la varroase qui frappe les abeilles dans l'Est de la France ; un arrêté du 21 février 1983 définit les mesures de police sanitaire et d'observation en vue de contenir la progression de cette maladie.

Les crédits alloués pour la lutte contre les maladies des animaux s'élèvent à 215 MF dans le projet de budget pour 1984 au lieu de 205,5 MF en 1983, soit + 4,5 %. Même si l'état sanitaire du troupeau s'améliore, cette faible progression en francs courants paraît insuffisante pour satisfaire les besoins de la prophylaxie animale, et ce d'autant plus que les concours du F.E.O.G.A. en ce domaine diminuent régulièrement.

– La protection et le contrôle sanitaire des végétaux :

Les crédits consacrés à ces actions passent de 9,1 MF en 1983 à 12 MF en 1984, soit une augmentation de 31 %.

LES DÉPENSES DE PROPHYLAXIE DE 1971 A 1983 (1)



(1) Pour 1983, il s'agit d'une estimation de dépenses.

Source : Direction de la qualité

F. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET DES ZONES DEFAVORISEES

Les prochains mois devraient comporter d'importantes décisions dans le domaine de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées.

En premier lieu, les Dix devront adopter une nouvelle directive sur la politique agricole mise en oeuvre dans les régions de montagne et les zones défavorisées, la directive du 28 avril 1977 expirant à la fin de cette année. Le gouvernement français a exposé dans un mémorandum, sa position dans la perspective de cette négociation. La France souhaiterait en particulier une plus grande différenciation des aides directes aux producteurs en fonction des handicaps naturels effectifs ; elle recommande en outre la mise en oeuvre de programmes d'investissement portant sur les structures de production.

A l'échelon national, le parlement devrait être prochainement saisi d'un projet de loi relatif au développement et à l'aménagement de la montagne. Ce texte devrait comporter des dispositions tendant à favoriser des opérations d'aménagement foncier à vocation multiple : agriculture, pâturages, forêts, et des mesures de nature à faciliter la mise en valeur communautaire des espaces agricoles montagnards.

Le projet de budget pour 1984 ne semble pas exprimer une priorité en faveur de l'agriculture de montagne.

La dotation prévue pour le financement des indemnités compensatoires des handicaps naturels (indemnité spéciale de haute montagne, de montagne, de piémont) passe de 667 MF en 1983 à 705,3 MF en 1984, soit + 5,7 %. Cette augmentation correspond, semble-t-il, à l'accroissement du cheptel primable, elle ne paraît pas susceptible de couvrir une revalorisation de ces indemnités.

Les crédits en faveur de l'aide à la mécanisation agricole s'élèvent à 17 MF contre 16 MF en 1983 : + 6,2 %. On observera que ces aides spécifiques ne sont pas cumulables avec les aides exceptionnelles à la mécanisation décidées à l'issue de la « conférence annuelle » de 1981.

Les statistiques réalisées sur la répartition, par massifs, de l'I.S.M. montrent que cette indemnité bénéficie principalement aux zones de moyenne montagne à vocation d'élevage laitier. Une adaptation des critères d'attribution de ces primes paraît effectivement s'imposer pour en améliorer le caractère incitatif dans les secteurs de haute montagne et dans les « montagnes sèches ».

G. LES ACTIONS DE SOLIDARITE ET LA PROTECTION SOCIALE EN AGRICULTURE

1) L'indemnisation des victimes des calamités agricoles

A la suite de la pluviosité excessive du printemps et de la sécheresse des premiers mois de l'été, un dispositif d'aide aux agriculteurs sinistrés a été mis en oeuvre. Celui-ci comporte l'octroi d'avances de trésorerie sans intérêt en faveur des éleveurs, des maraîchers et des horticulteurs dont la quasi totalité des prairies ou des champs a été inondée. Ces avances exceptionnelles, calculées de façon forfaitaire dans la limite de 15 000 F par exploitation, seront remboursées par les bénéficiaires lorsqu'ils auront perçu les indemnités du fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

Compte tenu de la gravité des difficultés, en particulier financières, rencontrées par de nombreux agriculteurs des régions sinistrées, ces dispositions viennent d'être complétées par un ensemble de mesures de caractère tout à fait exceptionnel.

Les agriculteurs sinistrés pourront bénéficier du report de leur annuité de prêts bonifiés (hors foncier et logement) venant à échéance entre le 1^{er} juillet 1983 et le 30 juin 1984. Ce report pourra porter sur la totalité de l'annuité y compris la charge de remboursement des intérêts dans la limite d'un plafond individuel de 50 000 F. Il prendra la forme d'un prêt de consolidation au taux de 9 % bonifié par l'Etat, d'une durée maximale de sept ans, assorti d'un différé maximal de remboursement du capital de cinq ans. Ces prêts s'imputeront sur le montant des prêts calamités auxquels leurs bénéficiaires pourront prétendre au titre des inondations, de la pluviosité excessive ou de la sécheresse intervenues en 1983.

Pour la mise en oeuvre de ce dispositif, une enveloppe de 400 MF hors encadrement a été notifiée à la Caisse nationale de Crédit agricole. Celle-ci a été invitée à mettre en oeuvre dès à présent ces reports d'annuités, étant entendu que ne pourront bénéficier des prêts de consolidation aux conditions décrites ci-dessus que les agriculteurs satisfaisant aux critères d'éligibilité aux prêts calamités.

— les réductions tarifaires consenties par la S.N.C.F. pour le transport des pailles et des fourrages à destination des régions sinistrées seront complétées par une subvention du ministère de l'agriculture correspondant à une réduction supplémentaire de 40 %.

- Une aide au transport routier de pailles et de fourrages sera accordée suivant les modalités en cours de discussion avec les organisations professionnelles agricoles.

Certaines de ces mesures s'imputeront sur les indemnités versées par le fonds national de garantie des calamités agricoles. Celui-ci a disposé, en 1983, de 463 MF dont 223 MF provenant de la subvention de l'Etat.

En 1984, la contribution de l'Etat au régime d'indemnisation des calamités agricoles s'élèvera à 285 MF au lieu de 320 MF dans le budget voté pour 1983, soit - 10,9 %. Compte tenu du versement, en 1984, d'indemnités imputables aux sinistres de 1983, il est à craindre que le fonds national ne connaisse à nouveau des difficultés de trésorerie. Cette perspective souligne à nouveau la nécessité d'une réforme du système d'indemnisation.

2) Le régime de protection sociale agricole

L'année prochaine, le budget annexe des prestations sociales agricoles devrait atteindre 59 milliards de francs au lieu de 57,2 milliards de francs en 1983, soit une progression de 3 %. Hors participation professionnelle, le B.A.P.S.A. s'élèvera à 48,1 milliards de francs contre 47,4 milliards en 1983. La contribution du budget du ministère de l'agriculture demeurera à son niveau de 1983 : 7,2 milliards de francs. Par contre, l'augmentation moyenne des cotisations des assujettis augmentera de 9,8 % (21 % en 1982, 16,5 % en 1983). La prévision d'une progression des prestations de 3,5 % en 1984 semble se fonder sur une sous-estimation des dépenses d'assurance maladie et des prestations vieillesse.

Votre commission des affaires économiques et du plan s'en remet à la compétence particulière de la commission des affaires sociales et de son rapporteur, M. Louis Caiveau, pour procéder à une analyse détaillée du projet de B.A.P.S.A. pour 1984.

REPARTITION DES RESSOURCES DU B.A.P.S.A.

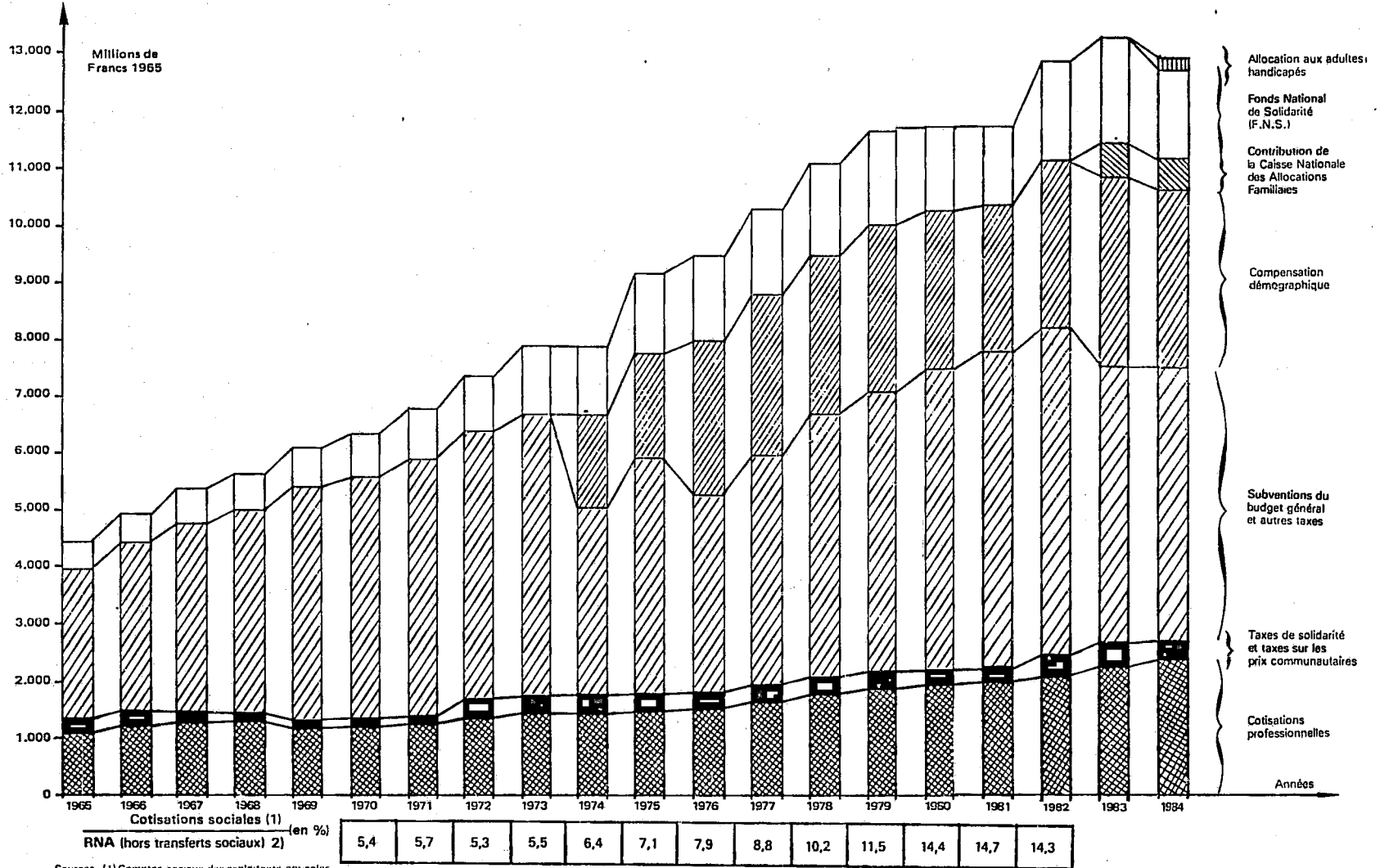
1 - en milliards de francs courants

Recettes	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Financement professionnel.</i>					
— Cotisations	6,06	6,99	8,46	9,85	10,82
— Taxes	0,88	1,06	1,37	1,38	1,48
Sous-total	6,94	8,05	9,83	11,23	12,30
<i>Financement extraprofessionnel.</i>					
— Autres taxes	8,63	10,50	12,14	13,55	14,32
— Compensation démographique	8,62	9,30	11,76	14,60	14,44
— Remboursement du F.N.S.	4,49	4,67	7,30	7,84	7,69
— Contribution de la C.N.A.F.	»	»	»	2,77	2,05
— Subvention du budget	7,56	8,72	10,02	7,26	7,26
— Remboursement par le budget allocation adultes handicapés	»	»	»	»	0,86
Sous-total	29,30	33,19	41,22	46,02	46,62
Total B.A.P.S.A.	36,24	41,24	51,05	57,25	58,92

2 - en pourcentage

	1980	1983	1984
<i>Financement professionnel.</i>			
— Cotisations	16,72	17,20	18,36
— Taxes	2,42	2,41	2,51
Sous-total	19,14	19,61	20,87
<i>Financement extraprofessionnel.</i>			
— Autres taxes	23,82	23,67	24,30
— Compensation démographique	23,79	25,50	24,50
— Remboursement du F.N.S.	12,39	13,69	13,05
— Contribution de la C.N.A.F.	»	4,84	3,48
— Subvention du budget	20,86	12,69	12,33
— Remboursement par le budget Allocation adultes handicapés	»	»	1,47
Sous-total	80,86	80,39	79,13

FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (B.A.P.S.A.)



Sources (1) Comptes sociaux des exploitants agricoles
(2) Comptes de l'agriculture

REPARTITION DES DEPENSES DU B.A.P.S.A.

EVOLUTION DES DEPENSES DU B.A.P.S.A. EN FRANCS COURANTS

(En milliards de francs.)

Prestations	1980	1981	1982	1983*	1984*	Progression 1984/1980 (%)
Vieillesse	20,327	23,591	29,017	31,905	32,791	+ 61,3
Maladie-maternité-invalidité	11,3	13,403	15,631	17,845	19,638	+ 73,8
Familiale	4,567	4,851	5,706	5,604	5,773	+ 26,4
Divers	0,488	0,508	0,570	0,589	0,650	+ 33
Total Titre IV	36,682	42,353	50,924	55,943	58,852	+ 60,4

* Prévisions.

EVOLUTION ANNUELLE DES DEPENSES DU B.A.P.S.A. EN POURCENTAGE

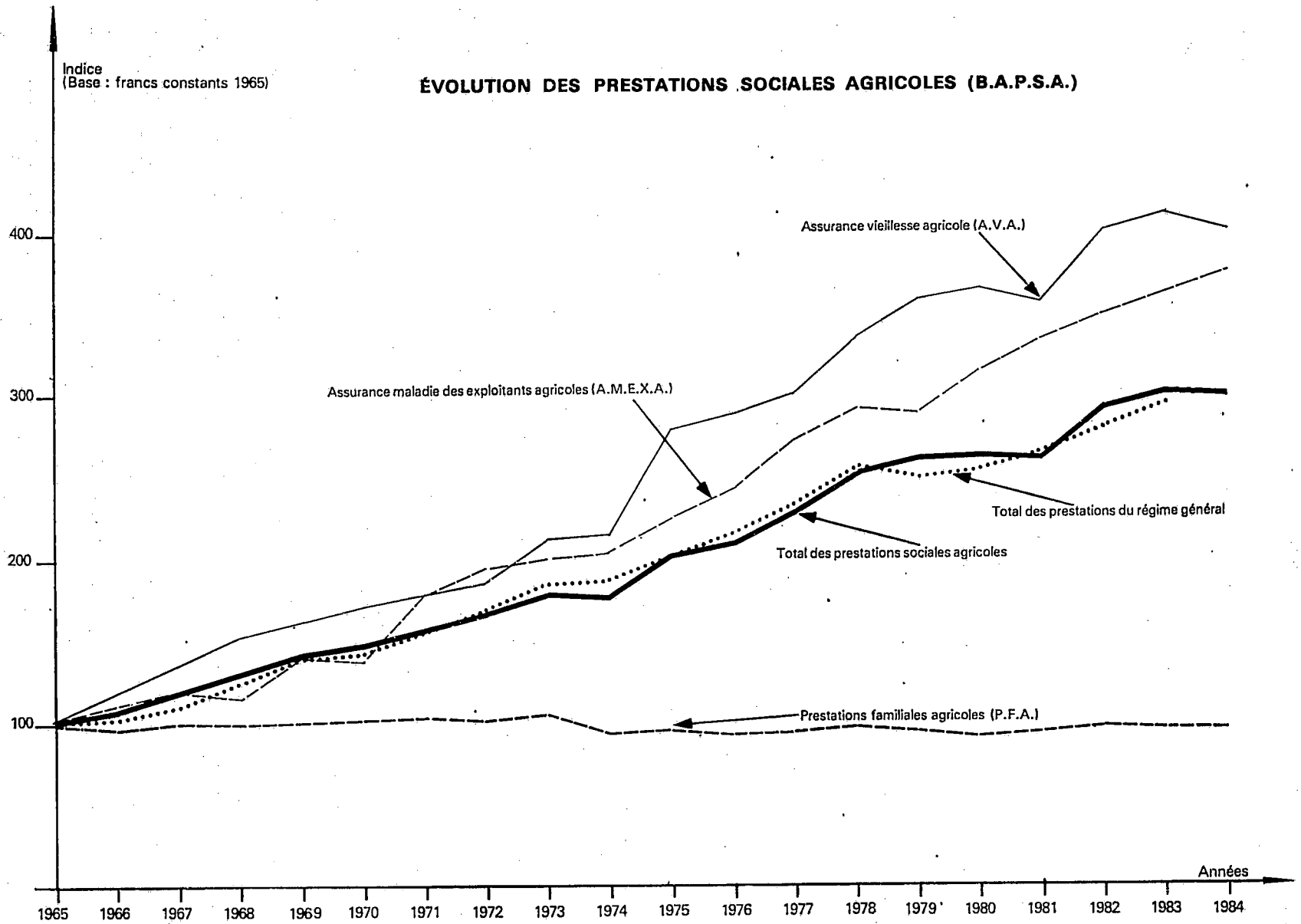
Prestations	1981/1980	1982/1981	1983/1982	1984/1983
Vieillesse	16,1	23	10	2,8
Maladie-maternité-invalidité	18,6	16,6	14,2	10
Familiale	6,2	17,6	9,8	3
Divers	4,1	12,2	3,3	10,2
Total	15,5	20,2	9,9	5,2

EVOLUTION DE LA PART DE CHAQUE PRESTATION DANS LE B.A.P.S.A.

Prestations	1980	1981	1982	1983	1984
Vieillesse	55,4	55,7	57	57	55,7
Maladie-maternité-invalidité	30,8	31,6	30,7	31,9	33,4
Familiale	12,5	11,5	11,2	10	9,8
Divers	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Total	100	100	100	100	100

Indice
(Base : francs constants 1965)

ÉVOLUTION DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (B.A.P.S.A.)



Au terme de cet examen des crédits consacrés à l'agriculture, il semble que l'on soit conduit à considérer que le budget de l'Etat ne remplit plus une fonction décisive pour le développement de l'économie agricole et le soutien du revenu des exploitants. Quelques chiffres en témoignent : la part des dépenses publiques consacrées au secteur agricole est passée de 15 % en 1978 à 13 % en 1984 ; les crédits du ministère de l'agriculture progressent, en francs courants, moins vite que le budget général : 4,3 % au lieu de 6,3 % ; surtout, les dépenses en capital destinées à financer les investissements, c'est-à-dire à favoriser l'amélioration de la productivité de l'agriculture, déclinent de 8 %.

Le budget de l'agriculture sacrifie en outre certaines priorités présentées pourtant comme essentielles dans les déclarations gouvernementales, qu'il s'agisse des dotations en faveur de l'amélioration des structures des exploitations, des crédits en faveur des actions d'aménagement foncier mises en oeuvre par les S.A.F.E.R., ou encore des sommes consacrées aux équipements de stockage et aux incitations aux investissements des entreprises agro-alimentaires.

De plus, la majoration des cotisations sociales (près de 10 % en moyenne), la suppression des prêts bonifiés du Crédit agricole à moyen terme ordinaire et les mesures portant sur la fiscalité agricole vont inmanquablement accroître les charges des agriculteurs. Il y a donc bien, dans les mesures du projet de loi de finances pour 1984, non seulement un désengagement de l'Etat en faveur du secteur agro-alimentaire, mais encore la perspective d'une augmentation des charges de production.

Or, cette évolution intervient au cours d'une année qui verra le revenu agricole diminuer d'environ 5 % en moyenne.

Comment, dès lors, ne pas comprendre et ne pas partager l'inquiétude de la profession agricole !

Cette inquiétude est encore avivée par les incertitudes ou les menaces qui pèsent sur l'avenir de la politique agricole commune (P.A.C.). Or les agriculteurs savent bien que les mécanismes de soutien des marchés et les conditions de leur financement déterminent dans une très large mesure les prix des produits et, par conséquent, leur revenu.

C'est pourquoi, à quelques jours de la conférence d'Athènes, il a semblé à votre commission qu'elle se devait d'envisager les perspectives d'évolution de la P.A.C. C'est ce qu'elle fera dans la dernière partie du présent rapport, après avoir rappelé les principales décisions communautaires de ces derniers mois et présenté le projet de budget de la C.E.E. pour 1984.

QUATRIEME PARTIE :
SITUATION ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

I. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EN 1983

1) La fixation des prix agricoles pour la campagne 1983-1984

On doit tout d'abord souligner que la fixation des prix communautaires est intervenue avec plus d'un mois et demi de retard. Il s'ensuit un manque à gagner pour les éleveurs dont les prix sont demeurés, pendant cette période, au niveau de l'année précédente.

A l'issue des négociations qui se sont achevées le 17 mai 1983, l'accord, qui est entré en vigueur le 23 mai 1983, conduit à une augmentation moyenne des prix qui, calculée en Ecus, est de 4 %. Compte tenu du démembrement partiel et progressif des M.C.M., l'augmentation moyenne pour la production française est de 8,1 %. Il faut en effet souligner que les M.C.M. ont été diminués de 3 points sur le lait et qu'ils seront supprimés en deux étapes sur le porc. Cette augmentation de l'ordre de 8 % a pu être considérée comme un succès relatif pour la France si l'on se réfère aux positions initiales de certains de nos partenaires et de la Commission de Bruxelles ; on peut toutefois douter, comme on l'évoquait ci-dessus, que cette revalorisation des prix soit suffisant pour assurer le maintien du revenu agricole.

Les difficultés rencontrées dans les négociations communautaires ont confirmé le risque d'un blocage de la politique agricole européenne. Cette crise est due à la divergence d'intérêt entre les pays à monnaie forte qui ont jugulé l'inflation et les pays à fort rythme d'érosion monétaire comme la France et l'Italie. On assiste en outre à une crise de financement de la politique agricole commune, certains pays se refusant à continuer à financer une politique de garantie de prix qui engendre des excédents pour lesquels on ne trouve pas de débouchés.

Enfin, on doit souligner l'aggravation des divergences entre les Etats-Unis et la C.E.E., divergences fondées sur la notion même de prix

garantis et de restitutions à l'exportation et qui se sont traduites, dans la vente de céréales effectuées en Egypte par les Etats-Unis, à un prix très inférieur au cours mondial.

Dans la dernière partie du présent rapport, votre commission examinera les perspectives qui se font jour pour une adaptation ou pour un approfondissement de la politique agricole commune.

2) L'adoption d'un nouveau règlement pour les fruits et légumes

Lors de sa réunion des 17 et 18 octobre 1983, le conseil des ministres de la Communauté a adopté un règlement pour les fruits et légumes qui présente d'incontestables améliorations par rapport au système jusqu'alors en vigueur.

a) Règlement fruits et légumes

● Le volet interne comprend :

– *Le renforcement des groupements de producteurs* par un accroissement des aides qui leur sont accordées et du rôle qu'ils ont à jouer.

Les aides aux groupements de producteurs : elles seront attribuées pendant cinq ans à raison de 5 %, 4 %, 3 % et 2 % du volume de la production commercialisée dans la limite des frais réels de constitution et de fonctionnement du groupement.

Cela se traduira dans les faits par une majoration sensible des aides au démarrage qui devrait encourager la création de nouveaux groupements. Ces derniers en effet restent le fondement de l'organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes. Toutefois, le régime existant coexistera pendant quatre ans avec le nouveau. Après le 1^{er} janvier 1988, seul ce dernier subsistera.

Pendant les trois premières années d'application du nouveau règlement, l'extension des règles de discipline aux producteurs non membres d'un groupement pourra être demandée si le groupement représente au moins 50 % des producteurs et 50 % de la région en cause. En outre, le projet d'extension ne doit pas susciter l'opposition de plus d'un tiers de l'ensemble des producteurs (regroupés ou non). Après ces trois premières années, les critères pourraient être renforcés.

L'extension des règles de discipline à des producteurs non membres ne doit pas porter atteinte à la liberté des échanges. La commission contrôlera donc en permanence le fonctionnement du régime d'extension de disciplines, en prenant en considération les conditions économiques et structurelles dans chaque Etat-membre et annulera toute extension si cette liberté était atteinte.

Pour les agrumes, il a été décidé une augmentation de 15 % étalée sur deux campagnes.

– *Calcul du prix d'entrée*

Un des reproches formulés contre le système actuellement en vigueur réside dans l'imperfection des constatations sur les produits importés, les Etats-membres étant seuls responsables de la transmission de ces données et les opérateurs ne pouvant être contraints de fournir les renseignements.

Désormais, le prix d'entrée, c'est-à-dire le prix minimum imposé aux importations des pays tiers, sera mieux surveillé. La commission aura un pouvoir de contrôle sur la réalité des cotations, ce qui devrait largement améliorer leur fiabilité.

– *Elargissement de la liste des produits soumis à prix de référence*

La liste des produits assujettis à des prix de référence est élargie à quatre produits qui bénéficient des calendriers d'importation (qui sont maintenus) et font l'objet d'échanges commerciaux significatifs : abricots, artichauts, laitues, scaroles.

De plus, la commission s'est engagée à soumettre, avant le début de la prochaine campagne, des propositions pour un nouveau régime d'importation des fleurs coupées (oeillets et roses) ainsi que des pommes de terre nouvelles.

b) *L'huile d'olive*

● Le compromis prévoit :

– La gestion et la surveillance du régime des aides à la production d'huile d'olive qui devra être améliorée pour la prochaine campagne 1984-1985.

– L'Espagne se verra appliquer une longue période transitoire après son adhésion, tant pour l'huile d'olive que pour les autres huiles végétales et les graines oléagineuses.

– Une décision interviendra le plus tôt possible pour la reconversion et la restructuration des superficies oléicoles.

– Enfin, l'organisation future du marché qui devra être adoptée dans le cadre de la réforme de la politique et de l'élargissement de la C.E.E., devra tenir compte de trois objectifs : équilibre du marché des huiles végétales, maintien du revenu des producteurs d'olives et nécessité d'une organisation de marchés que l'on puisse « maîtriser sur les plans administratif et financier ».

Au total, cet accord, obtenu au terme de deux ans de négociations, marque une étape importante dans le nécessaire rééquilibrage de la politique agricole commune au profit des régions méditerranéennes. Il constitue un progrès significatif pour les producteurs de fruits et légumes, et permet de clarifier le mandat de négociation pour la poursuite des discussions sur l'élargissement de la Communauté.

Pour éviter que l'extension des disciplines ne crée des distorsions dans les conditions de concurrence ou de libre échange, une liste de disciplines qu'il est possible d'étendre a été établie.

La France a obtenu qu'y figure notamment l'obligation pour les producteurs non groupés de respecter le prix de retrait.

En contrepartie, les producteurs indépendants pourront obtenir une compensation financière pour les marchandises qui n'auraient pas trouvé preneur.

– *La modification des conditions de déclenchement de l'état de crise grave qui devient automatique*

Le règlement actuel est défaillant sur un point essentiel : il ne permet pas d'éviter la propagation des crises d'un Etat-membre à un autre.

Le nouveau mécanisme est le suivant : pour cinq produits considérés comme très sensibles (pêches, poires d'été, abricots, tomates, aubergines), il y aura un suivi quotidien des transactions sur les marchés représentatifs à la production.

Si les cotations sont inférieures au seuil de crise (prix d'achat + 5 % du prix de base) pendant deux jours consécutifs, la commission constate automatiquement et sans délai que le marché est en état de crise grave.

Les organismes d'intervention assurent alors « l'achat public » des produits d'origine communautaire qui leur sont offerts. Il faut noter que le seuil de déclenchement est désormais très proche du prix de retrait (environ 5 % inférieur par rapport au prix de base).

De plus, pour le cas où les marchés à la production seraient défail- lants dans un Etat membre, il peut être fait référence aux prix de gros. Cette disposition permet d'éviter que dans certains Etats où la commer- cialisation « sur pied » est la règle, le mécanisme soit privé de tout effet en raison du caractère plus représentatif des marchés de production.

L'intervention au-delà de la campagne au cours de laquelle la crise a surgi peut être autorisée, mais seulement à titre exceptionnel, cela pour éviter que des retraits ne soient effectués sur des produits conservés trop longtemps et donc d'une qualité dégradée.

● Le volet externe :

Il vise à rendre plus efficace la protection aux frontières assurée par le respect d'un prix de référence en dessous duquel les importations sont soumises à des taxes compensatoires. Le mécanisme de calcul de ces prix a été amélioré.

– *Calcul du prix de référence sur des bases plus réalistes*

A la demande des pays d'Europe du Nord, il a été décidé de modi- fier le mode de calcul du prix de référence pour que celui-ci évolue parallèlement aux coûts de production, tout en tenant compte de l'amé- lioration de la productivité. Pour éviter des prix désordonnés et trop élevés, un « butoir » est mis en place qui tient compte du prix à la production dans chaque Etat membre. Cette modification n'entraînera pas une forte majoration des prix de référence, mais leur permettra d'évoluer de façon régulière, tout en assurant le respect de la préférence communautaire.

La profession agricole émet cependant quelques réserves quant à l'efficacité de ce dispositif, en particulier dans les périodes de détérioration des marchés. Elle estime surtout que la mise en oeuvre de ce règlement ne saurait être considéré comme la satisfaction d'un préalable suffisant à l'élargissement de la Communauté aux deux pays méditerranéens.

3) L'élargissement de la C.E.E.

Ce sont les considérations d'ordre politique qui conduisent la plupart des pays membres de la Communauté, dont la France, à envisager l'adhésion de l'Espagne et du Portugal au Marché commun : « il faut ancrer ces pays à l'Europe pour y conforter la démocratie ». Mais un tel élargissement comporte surtout des conséquences économiques et singulièrement dans le secteur agro-alimentaire puisqu'il est le seul, ou presque, à faire l'objet d'une véritable politique économique commune.

Il n'appartient évidemment pas à votre commission des affaires économiques et du plan de se prononcer sur le fond d'un tel dossier dominé par des considérations diplomatiques et politiques. Elle se doit cependant d'émettre certaines observations quant aux conséquences de l'élargissement sur la politique agricole commune et sur l'économie de nos régions méridionales.

On doit tout d'abord observer que l'économie agricole de ces deux pays est en quelque sorte dualiste : à côté de secteurs et de zones de production très compétitifs, subsistent de vastes régions à économie rurale dominante déshéritées. On peut donc redouter que ces pays, l'Espagne en particulier, bénéficient simultanément de prix garantis et du tarif extérieur commun pour leurs productions compétitives, des mécanismes financiers de la politique européenne régionale et des versements du F.E.O.G.A. « orientation » pour leurs zones défavorisées et du mode de calcul des contributions financières au budget communautaire.

On doit en outre redouter que les structures et les coûts de production, de main d'oeuvre en particulier, de certains produits espagnols : fruits et légumes, vins, huile d'olive, n'engendrent de très graves distorsions de concurrence au détriment des agricultures méridionales françaises et italiennes.

Il semble enfin quelque peu inopportun d'envisager l'élargissement de la Communauté alors que les dix partenaires actuels éprouvent actuellement de grandes difficultés pour formuler un projet cohérent quant à l'évolution de la politique agricole et à son financement. Avant d'admettre de nouveaux membres, il semble que l'Europe doivent conforter la principale de ses politiques communes.

II. LE PROJET DE BUDGET DES COMMUNAUTES POUR 1984

A lui seul, le budget agricole de la Communauté, constitué par le F.E.O.G.A., représente près de 70 % des dépenses de la C.E.E. (17,17 milliards d'écus sur 24,85 milliards d'écus). Le budget global de la C.E.E. sera en progression de 17,8 % en 1984 par rapport à 1983. (Rappelons que la contribution française est évaluée à 23,8 milliards de francs au lieu de 18,9 milliards de francs l'année précédente, soit une progression de 25 %).

Les estimations de recettes du budget communautaire se présentent comme suit (en millions Ecus) :

	1983 budget	1984 projet	Variation en %
1. Prélèvements agricoles	1 899,1	1 946,6	+ 2,5
2. Cotisations sucre	786,0	1 003,3	+ 27,6
3. Droits de douane	6 939,0	7 623,5	+ 9,9
4. Excédent de l'exercice précédent	p.m.	p.m.	-
5. Recettes diverses	164,51	222,4	+ 35,4
6. Total	9 788,61	10 795,8	+ 10,3
7. Dépenses	21 984,44	24 848,5	+ 13
8. Reste à financer (6-5), dont :	12 195,83	14 052,7	+ 15,2
- par les contributions basées sur le P.N.B.	197,52 (1)	-	-
- par les ressources provenant de la T.V.A.	11 998,31	14 052,7	+ 17,9
9. 1 % de l'assiette T.V.A.	12 974,0	14 608,5	+ 12,6
10. Taux de la T.V.A.	0,9248	0,9619	+ 4,0

(1) Contribution versée par la République hellénique jusqu'à la fin de 1983

Le tableau ci-après décrit les prévisions de dépenses au budget de la C.E.E. pour 1984.

On observera les principales évolutions suivantes :

- le F.E.O.G.A. « garantie » progresse de 17,4 % par rapport au budget initial de 1983 et de 4,4 % par rapport au budget supplémentaire engagé en février 1983 ;

- le fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) augmente de 3,3 % ;

- le fonds social européen diminue de 15,5 %, évolution qui semble contradictoire avec la volonté des Dix de mettre en œuvre une politique sociale commune ;

- les crédits consacrés à l'énergie, à l'industrie, à la recherche, aux transports, s'accroissent de 38,6 %, cette évolution semble exprimer l'objectif de diversifier les politiques communes et d'intensifier les initiatives dans le domaine industriel ;

- l'aide au développement voit ses crédits chuter de 20 %.

**AVANT-PROPOS (COMMISSION) ET PROJET (CONSEIL)
DE BUDGET GENERAL POUR 1984**

**CREDITS DE PAIEMENT
(en millions d'Ecus)**

	APB 1984 de la Commission (y compris les crédits du chap. 100)	Modifications apportées par le Conseil		PB 1984 du Conseil (y compris les crédits du chap. 100)
		Augmentation	Diminution	
FEOGA-GARANTIE	<u>16 500,-</u>	-	-	<u>16 500,-</u>
FEOGA-ORIENTATION	<u>697,622</u>	<u>16,12</u>	<u>44,697</u>	<u>669,045</u>
POLITIQUE DE LA PECHÉ	<u>116,994</u>	-	<u>11,287</u>	<u>105,707</u>
POLITIQUE REGIONALE	<u>1 742,450</u>	-	<u>407,650</u>	<u>1 334,800</u>
dont : FEDER	1 500,-	-	200,-	1 300,-
Mesures SME	200,-	-	200,-	-
Progr.méditerranéens	10,-	-	7,-	3,-
Autres	32,450	-	0,650	31,800
DOMAINE SOCIAL	<u>1 756,022</u>	<u>275,-</u>	<u>533,498</u>	<u>1 497,524</u>
dont : FSE	1 550,-	-	450,-	1 100,-
Education et FP	16,482	-	1,997	14,485
Contribution CECA	110,-	-	60,-	50,-
Autres	22,166	275,-	6,897	290,269
Environnement/Con- sommateurs	15,914	-	6,509	9,405
Secteur culturel	2,540	-	0,945	1,595
Autres	38,920	-	7,150	31,770
ACTION ECONOMIQUE	<u>1 115,673</u>	<u>951,60</u>	<u>433,151</u>	<u>1 634,122</u>
dont : Energie	382,600	456,-	311,650	526,950
Recherche	590,955	-	97,078	493,877
Information- innovation	34,175	-	11,490	22,685
Industrie	66,953	-	9,543	57,410
Transports	33,950	471,-	1,850	503,100
Autres	7,040	-	1,540	5,500
Réserve	-	24,60	-	24,600
REMBOURSEMENTS E.M.	<u>1 143,574</u>	-	<u>41,693</u>	<u>1 101,881</u>
AIDE AU DEVELOPPEMENT	<u>1 153,935</u>	-	<u>375,607</u>	<u>778,328</u>
dont : Aide alimentaire	569,-	-	115,30	453,70
PVD non associés	196,132	-	67,227	128,905
Autres	388,803	-	193,080	195,723
ch. 101	<u>5,-</u>	-	-	<u>5,-</u>
TOTAL DES CREDITS D'INTERVENTION	<u>24 231,270</u>	<u>1 242,72</u>	<u>1 847,942</u>	<u>23 626,407</u>
AUTRES CREDITS *	<u>1 297,150</u>	-	<u>75,095</u>	<u>1 222,055</u>
TOTAL GENERAL	<u>25 528,420</u>	<u>1 242,72</u>	<u>1 922,682</u>	<u>24 848,458</u>

Il s'avère en outre instructif de présenter la répartition, entre les différents pays membres, de leur contribution au financement de la Communauté.

(E.C.U.)

Etats	Cotisation sucre	Prélèvements agricoles	Droits de douane	T.V.A.	Total
Belgique	73.940.000	311.300.000	451.000.000	484.823.266	1.321.063.266
Danemark	41.600.000	10.000.000	166.000.000	279.927.719	497.527.719
R.F.A.	277.440.000	281.000.000	2.180.000.000	4.040.193.884	6.778.633.884
Grèce	20.200.000	96.100.000	130.000.000	222.695.639	468.991.639
France	329.500.000	135.000.000	1.257.000.000	3.200.410.727	4.921.910.727
Irlande	14.200.000	6.000.000	105.000.000	121.205.817	248.405.817
Italie	79.190.000	450.000.000	800.000.000	2.152.842.170	3.482.036.170
Luxembourg	>	150.000	4.500.000	34.630.233	39.280.233
Pays-Bas	85.630.000	247.100.000	610.000.000	700.300.273	1.643.030.273
Royaume-Uni	81.580.000	410.000.000	1.920.000.000	2.815.630.357	5.227.210.357
Total	1.003.280.000	1.946.650.000	7.623.500.000	14.052.660.085	24.626.090.085

On observera que l'estimation de la participation française au financement de la C.E.E. telle qu'elle figure dans le projet de loi de finances pour 1984 (31 034 MF dont 23 808 MF au titre des dépenses agricoles) est inférieure de 2 800 MF à l'évaluation de la contribution de notre pays, telle qu'elle ressort du projet de budget élaboré par le conseil des ministres de la Communauté.

Rappelons enfin que la France participe à hauteur d'environ 20 % au financement du budget communautaire.

Pour compléter l'information de notre Haute Assemblée, votre commission des affaires économiques et du plan a estimé utile de compléter cette brève présentation des finances communautaires par les conclusions présentées par M. Bernard Barbier au nom de la délégation parlementaire pour les communautés européennes sur le projet de budget de la communauté économique européenne pour 1984.

« La délégation relève avec préoccupation que le projet de budget général des Communautés européennes pour 1984 épuise la quasi-totalité des ressources propres et s'interroge sur les solutions qui pourraient être retenues ultérieurement si des ajustements se révélaient nécessaires en cours d'exercice.

« Elle se félicite de la priorité donnée par la commission et le conseil au financement de la politique agricole, qui constitue la seule politique commune aux termes des Traités.

« Elle rappelle le bénéfice que l'agriculture européenne tire de l'existence d'une politique commune et le rôle puissant qu'elle joue pour le maintien de l'emploi en Europe.

« Elle ne saurait en effet trop souligner les curcoûts considérables qu'entraînerait une « renationalisation » de la politique agricole commune, même si des mesures d'adaptation sont nécessaires pour mieux en maîtriser les dépenses.

« Elle déplore vivement que le projet de budget doive une nouvelle fois comporter une « compensation » au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, alors que ce type de mesure devait avoir à l'origine un caractère temporaire et provisoire.

« Elle s'interroge sur la possibilité technique d'évaluer dès à présent le montant d'une telle compensation au titre de 1983 et rappelle que cette aide devrait être revue en baisse pour tenir compte du « trop perçu » par le Royaume-Uni au titre des exercices 1980 et 1981.

« Elle souligne que cette pratique constitue un détournement du budget communautaire, dont le rôle est de financer les dépenses communes existantes et non d'assurer un prétendu « juste retour » au profit de certains Etats membres.

« Elle déplore que ces restitutions privent certaines actions communes, notamment dans le domaine social et le secteur régional, de moyens financiers satisfaisants et qu'en définitive, elles se fassent au détriment de la lutte contre le chômage, pourtant proclamée comme objectif prioritaire.

« Dans le but d'apporter au Parlement une information adéquate sur les incidences des politiques communautaires sur l'économie nationale, elle demande que le gouvernement présente chaque année un rapport détaillé retraçant les flux financiers qui s'opèrent entre le budget de l'Etat et celui des communautés.

« Elle prend acte de ce que l'Assemblée a proposé en première lecture des majorations de crédits dont le total ne dépasse pas le plafond des ressources propres.

« Elle doute cependant de l'opportunité de la stratégie qu'elle a adoptée en première lecture en inscrivant dans une réserve une partie des fonds destinés à la gestion de la politique agricole commune. Elle la met en garde contre les conséquences néfastes qu'aurait pour la Communauté un rejet du projet de budget en seconde lecture.

« Elle souligne l'urgence d'une réforme des mécanismes financiers de la Communauté et incite les Etats membres à trouver lors du prochain conseil européen des solutions qui assurent équitablement et durablement son équilibre budgétaire et qui fassent la part entre le maintien de l'acquis, notamment dans le secteur agricole, et l'avènement de nouvelles politiques communes.

« La délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la commission des affaires économiques et du plan, de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. »

III. LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : NOUVELLE AVANCEE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE OU DEGRADATION DES SOLIDARITES COMMUNAUTAIRES ?

Lorsqu'elle avait rapporté devant notre Haute Assemblée le projet de loi relatif à la création des offices d'intervention, votre commission des affaires économiques et du plan avait souligné le caractère relatif des responsabilités susceptibles d'être assurées par ces établissements publics vis-à-vis du revenu des exploitants. En effet, la formation du revenu agricole est déterminée, dans une large mesure, par la fixation des prix effectuée à l'échelon communautaire, par les restitutions versées pour les exportations de produits vers les pays tiers et par l'organisation commune des marchés.

En termes budgétaires, nous avons observé précédemment que le montant de la contribution française au financement de la P.A.C. est sensiblement du même ordre que celui des crédits du ministère de l'agriculture.

L'enjeu des négociations tendant à adapter les dispositifs de la P.A.C. est donc décisif pour l'économie agricole française et pour le revenu des exploitants.

Aussi votre commission vous propose-t-elle, après avoir rappelé les principes fondamentaux de la politique agricole européenne, d'examiner les points qui font l'objet de la négociation et de formuler quelques propositions quant aux solutions qui devraient être recherchées pour consolider les acquis de la P.A.C.

A. L'ORGANISATION DE L'EUROPE VERTE

1) Les principes fondamentaux de la P.A.C. : fonder l'expansion de l'agriculture européenne sur l'organisation d'un marché unique et sur la solidarité des Etats

Il n'est pas superflu de rappeler que la P.A.C. a été mise en oeuvre, à partir du début de la décennie 60, en vue de promouvoir un développe-

ment de la production agricole afin d'assurer la sécurité alimentaire de la Communauté, puis de pénétrer les marchés extérieurs. Les principes fondamentaux de la P.A.C. correspondent à la recherche de cette finalité. Il convient donc de les mentionner brièvement afin de vérifier dans quelle mesure ils ont été effectivement appliqués et d'examiner s'ils correspondent encore aux nécessités de l'agriculture française et européenne.

– Conformément aux dispositions de l'article 43 du Traité de Rome, l'instauration de la P.A.C. a comporté la mise en place par étapes, produit par produit, d'un marché unique permettant la libre circulation des produits au sein de la Communauté européenne ; à cet effet, les droits de douane, taxes ou subventions susceptibles de modifier les conditions de la concurrence ont été supprimés. Surtout, un prix unique applicable sur l'ensemble du territoire de la Communauté donne une portée effective à la notion d'unicité du marché. L'harmonisation des législations, des réglementations administratives, sanitaires, vétérinaires et des normes de qualité doit supprimer les entraves à la libre circulation des produits. Enfin, mais il s'agit actuellement d'un souhait rétrospectif, la stabilité de la parité des monnaies aurait dû éviter les distorsions de concurrence occasionnées par l'incompatibilité entre un système de prix unique et des taux de change fluctuants.

– Le principe de la préférence communautaire a constitué le corollaire de la volonté de constituer un marché unique. Cette règle impose aux Etats membres de la Communauté de s'approvisionner de préférence et en priorité au sein de la C.E.E. Un système de prélèvements sur les importations et de restitutions sur les exportations concrétise, au plan financier, la préférence communautaire.

– La responsabilité financière commune traduit la solidarité entre les Etats membres et assure le financement de l'organisation commune des marchés. Elle se manifeste par les contributions effectuées par les Etats au budget communautaire et par les versements opérés par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) dans le cadre de la politique de soutien des marchés.

– La coresponsabilité financière des producteurs a été instaurée pour certains produits excédentaires tels que le lait et le sucre.

2) Les conditions de mise en oeuvre des fondements de la P.A.C.

a) *L'organisation intérieure*

L'application des principes fondateurs de la politique agricole commune a été engagée de manière progressive au fur et à mesure que les différents produits ont fait l'objet d'une organisation commune de marché. Celle-ci s'est donc concrétisée par des prix communs fixés pour chaque campagne. Il convient de distinguer deux types de prix communautaires : des prix déterminés pour le marché intérieur de la C.E.E. (prix indicatifs, prix d'intervention, prix d'orientation, prix d'objectifs...); des prix de référence pour les marchés extérieurs (prix de seuil, prix d'écluse). Ces prix, calculés en unité de compte commune –l'E.C.U.– supposent, comme on l'indiquait, des parités monétaires stables sauf à engendrer des disparités entre les pays de la Communauté. Les désordres monétaires qui sont intervenus à partir de 1969 ont occasionné la mise en place des montants compensatoires monétaires (M.C.M.) afin de compenser les variations de change des monnaies nationales sur les prix communs. Cependant, en sauvegardant les principes fondamentaux de la P.A.C., la mise en place des M.C.M. a engendré des conséquences sur la production gravement défavorables pour les pays à monnaie faible, les autres Etats pouvant, à l'inverse, développer leur production et leurs échanges à l'abri de cette rente de situation. La création du système monétaire européen en 1979 n'a pas encore permis de rétablir une situation monétaire équilibrée sans laquelle la notion même de prix communs demeure en partie fictive. La récente dévaluation du franc a montré que les gouvernants actuels, quelle qu'ait pu être leur position critique antérieure vis-à-vis des M.C.M., se sont résolus à y recourir.

b) *Le régime des échanges extérieurs*

Le dispositif de la politique agricole commune vis-à-vis des pays tiers vise à protéger les prix européens contre des importations effectuées à des taux plus bas sur les marchés extérieurs et à favoriser l'accès des opérateurs européens au marché mondial. Le mécanisme des droits de douane et/ou des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation assure l'équilibre financier du système. Malgré cette organisation, il serait excessif de prétendre que la Communauté s'est réellement dotée d'une politique agricole extérieure commune. Tout d'abord, à l'objectif initial des fondateurs –constituer un espace économique européen organisé en fonction des solidarités entre les Etats membres– s'est pratiquement substitué un comportement individualiste, chaque pays recher-

chant à tirer profit dans les meilleures conditions de la P.A.C.

La C.E.E. ne s'est donc pas dotée d'une véritable politique communautaire d'exportation et d'importation, chaque Etat s'attachant à tirer parti de ses avantages économiques ou monétaires.

Ainsi, le principe de la préférence communautaire est-il battu en brèche par l'importation de produits de substitution aux céréales, protéagineux et oléagineux, qui ne font pas l'objet d'une réglementation communautaire. De plus, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) a, pour certains produits, consolidé des droits de douane fixés à un faible niveau introduisant de ce fait une incitation aux importations en provenance des pays tiers. Un phénomène analogue intervient, dans une moindre mesure, du fait des conventions conclues entre la C.E.E. et les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique.

Enfin, les dérèglements monétaires ont incité les pays dotés d'une monnaie forte à s'approvisionner en tourteaux de soja ou en manioc dans les pays du Tiers-Monde avec lesquels ils pratiquent simultanément des échanges industriels.

La construction d'une authentique politique agricole extérieure communautaire constitue donc manifestement une nécessité si les Etats membres souhaitent effectivement conserver et consolider les acquis de la P.A.C. en matière d'organisation des marchés.

3) L'organisation des marchés

Actuellement, 95 % de la production agricole de l'Europe des Dix bénéficie d'une organisation communautaire de marché. Les derniers règlements adoptés ou modifiés concernent la viande ovine, en 1980 ; les fruits et légumes, et l'huile d'olive, en 1983. Un règlement pour l'alcool sera prochainement discuté par les Etats membres. Ainsi, seules les pommes de terre et quelques productions moins importantes ne sont pas soumises aux dispositions de la politique agricole commune.

Les conditions d'organisation des marchés, même si elles satisfont aux principes généraux rappelés précédemment, varient d'un secteur de la production à l'autre. On peut, pour schématiser, distinguer quatre formes d'organisation de marchés :

– Les systèmes assurant aux produits une garantie de prix et d'écoulement ; ils concernent environ les 3/4 de la production : les céréales, le sucre, les produits laitiers, la viande bovine, le mouton et, depuis peu, certains fruits et légumes. L'intervention a pour objet d'amener les organismes spécialisés à acquérir les quantités livrées si leur prix tombe en dessous d'un prix fixé en début de campagne, l'intervention s'effectue sur la base de ce prix, les organismes mettent ces produits sur le marché ou les cèdent à l'exportation.

– Pour d'autres produits (viande porcine, certains fruits et légumes, vins de table), les mesures de soutien des marchés prennent la forme plus souple d'aide au stockage ou aux retraits par les groupements de producteurs, de subventions à la distillation.

– D'autres produits (certains fruits et légumes, fleurs, vins de qualité produits dans des régions déterminées, oeufs, volailles) bénéficient essentiellement d'une protection extérieure par des droits de douane ou des prélèvements sur les importations ; ces interventions peuvent présenter un caractère temporaire ; elles concernent 25 % de la production agricole.

– Certains produits tels que le blé dur, l'huile d'olive, certains oléagineux, le tabac, dont la Communauté est déficitaire, bénéficient d'aides complémentaires afin de maintenir des prix relativement bas à la consommation et d'assurer un revenu suffisant aux exploitants ; ces aides directes peuvent être couplées avec des garanties de prix et d'écoulement. Des aides forfaitaires à l'hectare sont consenties pour quelques produits : lin, chanvre, graine de coton, houblon, vers à soie, semences, fourrages déshydratés ; ces aides sont attribuées en fonction d'objectifs à caractère régional ou dans le but d'encourager des productions dont la C.E.E. est importatrice ; elles s'apparentent donc à une action d'orientation.

Dans le rapport qu'elle avait consacré au projet de loi relatif à la création des offices par produits (1), votre commission avait effectué une présentation détaillée des dispositifs d'organisation des marchés spécifiques à chaque groupe de produits. Elle avait alors souligné les lacunes de certains règlements, dans le secteur des fruits et légumes notamment, et surtout les carences constatées dans la gestion de certains marchés du fait d'une pratique inadaptée de l'intervention.

(1) Rapport n° 505, Sénat, 4e session extraordinaire de 1981-1982 – annexe au procès verbal de la séance du 21 septembre 1982

B. LES ACQUIS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Les années récentes ont montré les difficultés à consolider et à diversifier la construction européenne. La politique agricole commune demeure donc la seule politique économique qui manifeste réellement la solidarité entre les Dix. Aussi, on peut considérer que, par son existence même, la P.A.C. constitue un acquis décisif.

Cette politique a du reste largement atteint les objectifs qui avaient présidés à sa mise en place : contribuer à l'expansion de la production agricole, améliorer ou du moins régulariser le revenu des exploitants.

Il convient de préciser les apports de la politique agricole commune pour notre pays.

1) L'évolution de l'agriculture française depuis la mise en place du marché commun agricole

Depuis la mise en oeuvre des mécanismes de la P.A.C., l'agriculture française a connu des mutations considérables, tant en ce qui concerne les effectifs de la population active que le volume des productions et la productivité des exploitations.

Une rapide diminution de la population active s'est accompagnée d'investissements en matériel et bâtiments. La production agricole, elle aussi, a connu une évolution rapide. De 1959 à 1980, elle a augmenté de 87 %, soit 3 % par an en moyenne. L'expansion a touché l'ensemble des principales productions, cependant les taux de croissance ont été sensiblement différents. Le volume de la production est en effet multipliée par 3,3 pour les céréales, 2,9 pour les plantes industrielles, mais seulement 1,7 pour le vin et 1,8 pour les gros bovins. Au cours de cette période, la consommation de produits agricoles a, elle aussi, progressé. Il faut pourtant noter que la progression de la demande intérieure a été inégale, selon les produits. On observe même une diminution pour les pommes de terre et les vins de consommation courante (moins 9 millions d'hectolitres en 15 ans, soit 20 %). Mais surtout, les utilisations intérieures ont augmenté plus lentement que la production et des volumes importants ont été rapidement disponibles à l'exportation, permettant à l'agriculture française de conquérir des marchés à l'étranger.

Il est évidemment aléatoire de tenter de préciser la part de l'influence des mécanismes de la politique agricole commune dans l'expansion de la production agricole. L'accroissement de la productivité dû au recours à de nouvelles technologies, la modernisation des structures, expliquent aussi l'accroissement des rendements et, donc, des volumes.

2) L'évolution des échanges extérieurs

Lorsque l'Europe des Six était globalement déficitaire, l'ouverture des frontières a incontestablement offert de nouveaux débouchés à l'agriculture française. Simultanément, le mécanisme des restitutions stimulait nos exportations vers les pays tiers. Cependant, l'expansion de l'agriculture de nos partenaires a eu pour effet de réduire la portée de cet avantage au cours des dernières années du fait, notamment, des distorsions de prix dues aux montants compensatoires monétaires. Pourtant, les exportations vers la C.E.E. représentent encore 59 % de la valeur des exportations agro-alimentaires de la France en 1980, au lieu de 66 % en 1973. Par ailleurs, la part de la C.E.E. dans les exportations françaises tend à diminuer depuis trois ans, et ce pour deux raisons principales : une certaine saturation des débouchés intra-communautaires d'une part, le développement des exportations vers les pays tiers d'autre part.

Ces constatations doivent être nuancées et complétées selon les produits. Le développement des exportations céréalières vers les pays tiers est une explication de la diminution de la part de la C.E.E. dans nos échanges. Mais la raison essentielle tient dans les parts de marché prises dans la Communauté par certains produits importés (manioc, « gluten feed », patates douces...) : ces produits se substituent aux céréales indigènes (orge, blé) dont des quantités équivalentes doivent être exportées sur les marchés mondiaux. Le même cas se produit pour le sucre importé (1,3 million de tonnes par an) des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la convention de Lomé (A.C.P.). Ces courants d'exportation intra et extra communautaires qui, par exemple, absorbent quasiment 50 % de la production de blé et de sucre, et 25 % de la production de maïs, sont essentiels pour l'agriculture française. Or, c'est grâce à la politique agricole commune que ces exportations se font à des niveaux de prix nettement supérieurs à ceux pratiqués sur le marché mondial. En plus de cet avantage en terme de niveau de prix, l'agriculture française a bénéficié d'une régularité de ces prix, alors que sur le marché mondial les cours peuvent s'effondrer sur une période d'un mois.

Est-ce à dire que la Communauté n'a eu que des effets positifs sur la production et les prix agricoles en France ?

Certes non. Il faut souligner que nos partenaires, eux aussi, ont développé leurs appareils de production et se sont révélés des concurrents redoutables. Les disparités de situation économique générale, l'instauration des montants compensatoires, les dérogations aux principes communautaires, ont parfois joué un rôle défavorable à la production française. Le déficit sur la viande porcine, qui s'était creusé à partir de 1976 et se maintenait aux environs de 200 000 tonnes, s'est rapproché progressivement de 300 000 tonnes lorsque les productions belge, néerlandaise et allemande ont bénéficié de montants compensatoires monétaires élevés.

3) Un bilan financier équilibré

Il est relativement aisé d'évaluer le montant de la contribution française au financement de la politique agricole commune : 23,8 milliards de francs en 1984 (chiffre sans doute minoré dans le projet de loi de finances par rapport au projet de budget de la C.E.E.), soit 20 % environ des recettes de la Communauté.

Il est plus délicat d'apprécier de manière précise les sommes versées à la France au titre des mécanismes de la P.A.C. Celles-ci comprennent en effet les dépenses d'intervention du F.E.O.G.A. garantie, les restitutions aux exportations, les dotations allouées par la section « orientation » du F.E.O.G.A. au titre de politiques spécifiques (prime au troupeau allaitant, indemnités pour les zones défavorisées, programmes d'aménagement agricole, actions d'orientation...), les reversements d'une part du produit de la taxe de coresponsabilité...

Au risque de méconnaître la rigueur du principe de la solidarité financière, on peut tenter d'esquisser un tel bilan. En longue période, il semble que la France ait été tout d'abord bénéficiaire net de la P.A.C., le solde étant à présent équilibré : en moyenne, les mécanismes financiers de la Communauté ont rapporté à la France 600 millions de francs par an jusqu'en 1984 ; l'élargissement à neuf pays et les perturbations monétaires sont venus diminuer cet avantage financier (1975) ; la contribution financière payée par la France en 1981 à la Grande-Bretagne, au titre de l'accord du 30 mai 1980, a atténué, pour l'année 1982, cette situation financière favorable.

Par rapport à ses partenaires européens, la France occupait, en 1980, les premières places dans les retours financiers destinés aux principaux marchés agricoles :

- au premier rang pour les céréales et le riz (42,9 % du budget céréalier européen) ainsi que le sucre (42,5 % du budget sucrier européen) ;

- au deuxième rang pour les viandes bovine et porcine (20,1 % du budget bovin et porcin européen) ainsi que pour les fruits et légumes (14,1 % du budget fruits et légumes européen) ;

- au troisième rang pour les produits laitiers (20,9 % du budget laitier européen) et pour les matières grasses (19,7 % du budget « matières grasses » européen).

C. LES DIFFICULTES D'EVOLUTION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Ainsi qu'on a tenté de le montrer dans les développements qui précèdent, la P.A.C. a satisfait, dans une large mesure, les objectifs qui présidaient à sa mise en place. Toutefois, elle est confrontée à plusieurs séries de difficultés depuis plusieurs années.

1) Une politique de plus en plus difficile à financer

Le plafonnement des ressources de la Communauté est à l'origine des difficultés financières de la politique agricole commune. Ainsi, un déficit de 600 millions d'E.C.U. est à craindre pour le F.E.O.G.A. garantie à la fin de l'exercice en cours.

L'explication de ces difficultés financières relève de trois séries d'explications : tout d'abord, la baisse des cours mondiaux occasionne un surcroît de dépenses au titre des restitutions ; en second lieu, les ressources propres de la Communauté tendent à se stabiliser dès lors qu'elles sont assises sur un pourcentage de T.V.A., puisque le produit de cette taxe est en diminution du fait du ralentissement des activités économiques ; enfin, le financement de la contribution britannique, résultant de l'intervention de la clause de sauvegarde, accroît le montant de la compensation dès lors que cette contribution dépasse le plafond fixé par le conseil des ministres de la C.E.E.

En fait, les difficultés de nature conjoncturelle que l'on a évoquées ci-dessus mettent en lumière les éléments d'une crise plus profonde des

fondements mêmes de la politique agricole commune. Le principe de la solidarité financière a été gravement remis en cause par l'un des Etats membres : la Grande-Bretagne. Il faut en effet rappeler que, dès 1980, ce pays n'a pas accepté l'application de ce principe qui aurait conduit à porter son financement à 20 % du budget communautaire alors que les versements qu'il pouvait attendre, en application des dispositifs de la P.A.C., n'auraient été que de 10 % du montant du F.E.O.G.A. garantie. Le refus de prendre en compte les obligations découlant du principe de la solidarité financière a conduit la Grande-Bretagne à demander le versement de la différence entre ses apports au budget communautaire et les prestations reçues par suite de l'application des mécanismes de la P.A.C. En dépit des fondements de la politique agricole commune, l'accord intervenu en mai 1980 a abouti à la compensation, par le budget communautaire, des 2/3 du « déficit » constaté par la Grande-Bretagne au regard de sa participation à la P.A.C.

Dès lors qu'elle admettait pour ce pays la théorie du « juste retour », la Communauté acceptait qu'une importante dérogation soit introduite au principe de la solidarité financière. Conformément à cette même logique, elle a été récemment conduite à donner un suite favorable à la demande de la République fédérale d'Allemagne tendant à un allègement de sa contribution budgétaire pour l'exercice 1983. Les conditions dans lesquelles ont été négociées et discutées les propositions du second budget rectificatif de 1983 attestent des difficultés de financement de la P.A.C. et de l'effritement des solidarités communautaires.

2) Le financement des productions excédentaires

On ne saurait nier que les mécanismes de garantie des prix ont constitué une incitation au développement des différentes productions agricoles. Tel était du reste l'objectif initial de la P.A.C. Il est cependant bien clair que les possibilités de débouchés pour les produits agricoles sont très différentes selon que ces produits font l'objet d'une demande sur le marché mondial, ou bien que leur consommation ne peut être assurée qu'au niveau européen.

Le problème des excédents s'est posé avec une acuité particulière dans le secteur du lait et des produits laitiers. Ainsi, en 1976, les stocks de poudre de lait s'élevaient à 1,4 million de tonnes, cette quantité s'étant réduite à 300 000 tonnes à la fin de 1979.

L'écoulement des stocks de produits excédentaires exige effectivement d'importantes interventions budgétaires de la Communauté. On se doit toutefois de souligner que l'accroissement de la production laitière

est, pour une large part, imputable au développement des élevages hors-sols dans les pays du Nord qui utilisent des aliments de bétail fabriqués à partir de produits de substitution aux céréales. Il y a donc, comme on l'avait déjà souligné, une relation directe entre l'accroissement des importations de produits en provenance des pays tiers et les augmentations de la production de denrées excédentaires.

Même en tenant compte de ces caractéristiques, il convient de ne pas surévaluer l'importance des excédents de produits laitiers ; ceux-ci demeurent en effet, en quantité, de l'ordre de trois mois de consommation de beurre et de lait écrémé en poudre.

S'agissant du beurre, il importe de souligner que les quantités excédentaires seraient sans doute moindres si les conditions d'importation des matières grasses végétales se trouvaient normalisées.

En définitive, et si l'on excépte le problème spécifique de la poudre de lait écrémé, il semble que les difficultés imputables aux excédents soient, dans une large mesure, liées aux carences des relations commerciales entre la Communauté et les pays tiers. Ces carences sont en effet, la conséquence des dérogations introduites vis-à-vis du principe de la préférence communautaire.

La principale source des déséquilibres dans les relations commerciales avec les pays tiers provient, en effet, de l'accroissement des importations de produits de substitution aux céréales, denrées qui concurrencent directement les productions communautaires du fait des tarifs douaniers préférentiels consentis dans le cadre des accords du G.A.T.T. ou des conventions avec les pays du Tiers-Monde. L'utilisation de ces produits dans l'alimentation du bétail, notamment dans les pays du Nord de la C.E.E., est, de plus, à l'origine des excédents constatés dans la production laitière.

Le tableau ci-dessous montre la progression importante des importations de ces denrées :

(en millions de tonnes)

	1973/74	1981/82	Variation
Production toutes céréales	106	123	+ 16 %
Import toutes céréales	24	12,7	- 47 %
Export toutes céréales	12,2	21,8	+ 79 %
Solde import export	11,8 (import)	9,1 (export)	
Import produits de substitution	6,6	18,7	183 %
dont Manioc	2,2	8,2	272 %
Corn Gluten Feed	0,9	3,6	300 %

Les importations des produits de substitution aux céréales constituent en outre un facteur de distorsion de concurrence entre les producteurs utilisant les intrants importés et ceux qui recourent aux céréales communautaires. Sur le plan budgétaire, les coûts induits par l'exportation des céréales communautaires non consommées peuvent être estimés à plus d'un milliard d'E.C.U. Il apparaît donc qu'une limitation rapide et effective des importations de produits de substitution est une condition préalable pour l'application du seuil de garantie à l'avenir. La Communauté a déjà stabilisé les importations de manioc et de son ; en outre, les importations de mélasses sont soumises à un prix de seuil à l'importation, fixé dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur du sucre. Dans l'étude de la réforme de la P.A.C., nous verrons les solutions proposées par la commission pour résoudre ce problème.

La Communauté doit en outre faire face aux critiques formulées par les Etats-Unis sur les dispositifs de la P.A.C. L'hostilité de ce pays à la politique agricole commune s'est d'ailleurs manifestée, en 1983, lors des ventes de farine à l'Egypte à des prix très inférieurs aux cours mondiaux. Les Etats-Unis reprochent à la Communauté d'accorder des aides excessives aux productions agricoles. Il semble que cet argument soit largement infondé, l'Amérique apportant une aide substantielle aux agriculteurs, aide dont le tableau ci-dessous illustre la progression.

Evolution comparée des dépenses de soutien des marchés entre la C.E.E. et les Etats-Unis

(en milliards de US \$)

	1978	1979	1 écu =	1 écu =	1 écu =	1 écu =
			1,09 US \$	1,10 US \$	0,95 US \$	0,90 US \$
			1980	1981	1982	1983 prévis.
C.E.E. FEOGA	8,12	11,37	12,30	12,05	11,75	14,27
U.S.A. Soutien Fédéral au Revenu Agricole	7,40	5,80	4,50	8,00	12,10	21,20

D. LES PROJETS DE REFORME

1) Les propositions de la commission européenne

Le 28 juillet dernier, la commission des Communautés a présenté de nouvelles propositions en vue d'une réforme de la P.A.C. Il s'agit d'un programme de rationalisation de l'Europe agricole reposant sur cinq éléments fondamentaux :

- la poursuite et l'extension de l'application du principe des « seuils de garantie », aboutissant notamment à l'instauration d'un système de « quotas » de production pour le lait ;
- une politique de prix prudente et même, dans certains cas, restrictive ;
- une révision des primes et des aides existantes dans les secteurs du lait et des viandes bovine et ovine ;
- l'introduction d'une taxe sur les matières grasses végétales parallèlement aux efforts déployés pour parvenir à une meilleure maîtrise de la production du beurre ;
- le démantèlement automatique des montants compensatoires monétaires sur trois campagnes.

La commission indique qu'il est indispensable de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses agricoles, dont la croissance doit rester en deçà de celle des ressources de la C.E.E. Elle insiste aussi sur le rôle essentiel que joue la P.A.C., tant pour le dynamisme de l'agriculture européenne que pour la poursuite de la construction communautaire. Elle précise que ses propositions ne constituent pas une menace pour les capacités productives de la C.E.E., mais qu'elles visent simplement à la résorption de dépenses devenues excessives. Ce projet de réforme constitue pour elle le moyen idéal de sauvegarder la P.A.C. et ses principes.

a) Orientations pour les principaux secteurs

● Les produits laitiers

Etant donné la gravité des déséquilibres constatés dans ce secteur, la commission suggère cinq axes de réformes.

– L'instauration d'un système de « quotas » par laiterie. Ce système devrait être appliqué à l'aide d'un prélèvement supplémentaire : une quantité de référence (quota), correspondant à la notion de « seuil de garantie », serait établie pour chaque laiterie, sur la base des livraisons de 1981. Toutes les livraisons excédant cette quantité seraient assujetties à un prélèvement supplémentaire, calculé de manière à couvrir intégralement le coût d'écoulement des surplus laitiers. Les laiteries pourraient à leur tour répartir la charge entre les producteurs, conformément à des critères fixés par la législation communautaire.

– Une taxation des unités intensives : comme elle l'avait fait dans son aide-mémoire d'octobre 1981, la commission propose l'instauration d'un prélèvement spécial sur les « usines à lait », en l'occurrence celles qui livrent plus de 15 000 kg de lait par hectare de superficie fourragère.

– Un aménagement des mécanismes d'intervention : la commission estime que les déséquilibres du marché laitier ont été aggravés par la possibilité donnée aux laiteries de se reposer sur les achats d'intervention comme débouchés plus ou moins permanents de leur production. Elle propose donc, pour retourner à une situation d'équilibre, de suspendre l'intervention pour la poudre de lait écrémé entre le 1^{er} octobre et le 31 mars. Elle estime que les aides pour le lait écrémé en poudre, destiné à la consommation animale, devraient être suffisantes pour maintenir la stabilité du marché au cours de cette période.

– Une élimination en deux étapes des aides à la consommation de beurre : elle estime en effet que les aides à la consommation de beurre prévues par la législation communautaire sont coûteuses et inefficaces. Il résultera de l'élimination de ces aides une diminution de cette consommation, mais une augmentation de l'écoulement des matières grasses du lait pourrait être obtenue, en compensation, par des mesures plus efficaces au niveau des coûts (instauration d'une aide spéciale pour le lait concentré).

– Un aménagement éventuel du régime préférentiel d'importation du beurre de Nouvelle-Zélande : une réduction des quantités de beurre importé de Nouvelle-Zélande pourrait être envisagée ; dans ce cas, un écoulement supplémentaire de beurre communautaire sur le marché de la Communauté serait possible. Cependant, fait remarquer la commission, le beurre importé ainsi déplacé entrerait en concurrence avec le beurre

communautaire sur les marchés mondiaux. C'est pourquoi la commission réserve sa décision sur le prolongement de ce régime d'importation. Elle choisirait la reconduction de l'arrangement avec la Nouvelle-Zélande après 1983 si le bilan global coût/avantage lui paraissait satisfaisant.

● Les céréales

Dans ce secteur, la commission suggère :

– L'accélération de la réduction de l'écart entre ses prix et ceux pratiqués par ses principaux concurrents.

– La réduction, pour les futures campagnes de commercialisation, du mécanisme des seuils de garantie. Elle insiste sur la nécessité d'une limitation rapide et effective des importations de produits de substitution, limitation qu'elle considère comme une condition préalable pour l'application des seuils de garantie à l'avenir.

La réduction des importations de produits de substitution aux céréales conduirait à réaliser des économies considérables que le tableau ci-dessous permet d'appréhender.

(en milliards de Francs)

	1984/85	1985/86	1986/87
Economies sur le poste céréales	0,6	1,8	2,4
Recettes nouvelles sur PSC	0,6	1,1	1,7

Pour le blé dur, la commission, tenant compte du fait que la Communauté est désormais proche du stade d'autosuffisance, suggère l'introduction d'un seuil de garantie dès la campagne 1984-1985.

● La viande bovine

Dans ce secteur, la commission préconise deux types de mesures :

– Une adaptation des mécanismes d'intervention par une limitation des achats de carcasses entières et demi-carcasses à deux mois d'automne (qui constituent la période de pointe pour les abattages), une application de la grille de classification des carcasses aux achats effectués à partir du 1^{er} janvier 1984, sur la base des prix déjà proposés par la commission en mars 1983, ainsi qu'une suppression des exemptions nationales (britanniques notamment).

– Une adaptation du système de primes : la commission suggère un non-renouvellement des « primes pour les veaux », qui ont perdu leur justification économique, une suppression des primes variables appliquées au Royaume-Uni et, ce qui est plus important pour la France, le maintien de la « prime à la vache allaitante » à son niveau actuel.

● La viande ovine

La principale dépense afférente à ce secteur résultant du paiement de primes aux producteurs, la commission propose, à compter de la campagne 1984-1985, une limitation de la prime variable versée aux éleveurs britanniques et une gestion plus rigoureuse de la prime à la brebis versée aux producteurs français. La commission envisage la possibilité d'engager une négociation en vue de la réduction des quantités à importer, dans le cadre des accords de limitations volontaires conclus avec les pays tiers, et l'introduction simultanée d'un prix d'importation. Une telle adaptation permettrait une réduction des dépenses communautaires dans ce secteur, tout en maintenant les recettes obtenues sur le marché de la Communauté par les fournisseurs des pays tiers.

● Les fruits et légumes

La commission insiste sur la nécessité d'une politique des prix restrictive dans le secteur des fruits et légumes.

● Les oléagineux

La commission propose de reconduire le mécanisme de euils de garantie instauré dès la campagne 1982-1983 pour le colza et de l'étendre au tournesol dès la campagne 1984-1985.

● L'huile d'olive

La commission estime que :

– la Communauté devrait décourager le recours excessif à l'intervention, en augmentant l'écart entre le prix indicatif et le prix d'intervention, et renforcer les conditions mises à l'intervention ;

– pour parvenir à un rééquilibrage du marché des matières grasses, il convient d'instaurer une taxe interne, non discriminatoire, appliquée à la consommation des matières grasses autres que le beurre, quelle que soit leur origine.

- Le tabac

Pour le tabac, la commission propose une politique de prix restrictive.

- Le vin

Pour les vins de table, la commission propose :

- une politique de prix prudente ;
- une réduction des droits d'accise sur le vin pratiqués dans les Etats du Nord de l'Europe, afin d'encourager la consommation ;
- une augmentation du titre alcoométrique minimal du vin, de façon à en améliorer la qualité ;
- en ce qui concerne les mesures d'intervention sur le marché, la suppression d'aide pour le stockage à court terme du vin (cette mesure ne se justifiant plus selon elle, compte tenu de l'existence d'aides au stockage à long terme).

b) Les montants compensatoires monétaires

En ce qui concerne les mesures agri-monétaires, la commission propose de modifier le règlement 71/974 en vue de parvenir à un démantèlement des M.C.M. plus fort et plus automatique. Après la modification du « taux vert », les étapes seraient les suivantes :

- un tiers lors de la création de nouveaux M.C.M. ;
- un tiers lors du début de la campagne de commercialisation suivant immédiatement la création de nouveaux M.C.M. ;
- un tiers lors du début de la deuxième campagne de commercialisation suivant la création des M.C.M.

Les montants compensatoires monétaires existant lors de la mise en vigueur du nouveau règlement seraient démantelés par une modification du « taux vert » en deux tranches égales au début des deux campagnes de commercialisation suivantes. Par dérogation à ces dispositions, la commission suggère de procéder à des démantèlements plus rapides des M.C.M. négatifs. Ce système présente l'avantage d'assurer un démantèlement précis et prévisible dans une courte période. Afin d'éviter les incidences néfastes sur le revenu des agriculteurs dans les Etats membres à M.C.M. positifs, un régime transitoire d'aides dégressives pourrait être prévu.

2) La position des différents Etats membres et les réactions des organisations professionnelles

a) La position de la France

Le gouvernement français estime que l'Europe agricole doit tout d'abord réaffirmer son identité commerciale et que le retour au respect des principes définis dans le pacte initial doit permettre à l'agriculture française de poursuivre son expansion. Ceci implique que soient engagées des actions efficaces contre les importations anormales en provenance des pays tiers qui se sont insidieusement accrues et ont conduit à une perversion coûteuse du système de soutien des marchés. Le retour aux règles de la préférence communautaire résultera de la combinaison entre l'utilisation des différents instruments offerts par le G.A.T.T. et la mise en oeuvre de dispositions internes à la Communauté. La contrainte extérieure (le renforcement de la préférence communautaire) devrait avoir autant d'importance que la contrainte intérieure, c'est-à-dire les mesures à prendre pour discipliner les productions. Si elle s'oppose au plafonnement des dépenses agricoles, préconisé par le Royaume-Uni, qui entraînerait un affaiblissement de la politique agricole commune et une réduction des revenus garantis, elle admet la nécessité de certaines économies et d'un effort de maîtrise de la dépense agricole.

La France soutient également le programme de la commission pour le démantèlement des montants compensatoires monétaires.

b) L'attitude des autres Etats membres

Comme l'a exprimé le ministre de l'agriculture, M. Michel Rocard, devant votre commission, les différents Etats membres manifestent une tendance à fixer l'objectif central des négociations sur les points qui affectent le plus directement la situation de la production agricole de leur pays. Ainsi, les Pays-Bas demeurent-ils attachés au régime actuel des importations des produits de substitution aux céréales qui favorisent les productions animales hollandaises. L'Allemagne fédérale, pour sa part, exprime les plus vives réticences à démanteler les M.C.M. positifs puisqu'une telle mesure se traduirait par une diminution des prix des productions agricoles et par un amoindrissement de la rente de situation dont bénéficient ces denrées et les industries qui assurent leur transformation. L'Italie concentre son attention dans les négociations sur la sauvegarde des productions fruitières et légumières, et de la viticulture.

La Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale partagent la même volonté de limiter les dépenses liées à la PAC, estimant que leur contribution nationale est excessive.

Cette énumération montre que l'enjeu du prochain « sommet d'Athènes » est en réalité une défense de ses intérêts nationaux par chacun des Etats membres plutôt que l'approfondissement ou même la restauration des principes fondamentaux de la politique agricole commune.

Les organisations professionnelles agricoles européennes se sont déclarées profondément déçues par les propositions formulées par la commission de la Communauté. Elles ont estimé que les mesures envisagées risquaient de mettre en péril les fondements de la P.A.C. et de compromettre l'évolution du revenu des agriculteurs. Une réaction similaire peut d'ailleurs être enregistrée de la part des organisations professionnelles agricoles françaises. Les plus représentatives d'entre elles ont estimé irrecevables les propositions de la commission. Elles considèrent qu'il n'y a pas lieu d'envisager l'évolution de la P.A.C. en prenant comme point de départ les problèmes de financement. Selon ces organisations, il conviendrait en effet que l'Europe des Dix s'interroge sur la place qu'elle entend voir occupée par l'agriculture dans l'économie au cours des prochaines années. Dès lors qu'une réponse serait apportée, il s'agirait de déterminer les mesures d'organisation des marchés et de rechercher les conditions de financement susceptibles de parvenir aux objectifs préalablement fixés.

La plupart des organisations professionnelles s'opposent, en particulier, à une politique contingente, notamment dans le domaine de la production laitière, politique qui ne manquerait pas d'occasionner une régression de la production et une diminution de la population active agricole.



Le marché commun agricole a largement contribué à faire de l'Europe une grande puissance agricole, elle a assuré, dans la plupart des secteurs, la sécurité et l'indépendance des approvisionnements, elle a participé au maintien de l'emploi et à l'aménagement du territoire tant en ce qui concerne la population active agricole qu'en suscitant la création d'activités dans les industries de transformation.

En termes économiques, comme dans ses implications sociales, la P.A.C. présente donc un bilan largement positif.

Il est, par conséquent, paradoxal et regrettable que les négociations relatives à l'adaptation des mécanismes de la politique agricole commune prennent pour point de départ la dimension budgétaire, au risque de méconnaître partiellement les enjeux économiques.

Votre Commission tient d'ailleurs à rendre justice de cette affirmation selon laquelle « la P.A.C. coûte cher ». Les dépenses de soutien et d'organisation des marchés inscrites au F.E.O.G.A. s'élèvent à un peu plus de 100 milliards de francs, soit 32 francs par mois pour chacun des 270 millions d'Européens !

Il convient donc de ne pas subordonner l'avenir de la P.A.C. au non-dépassement de butoirs budgétaires qui présentent d'ailleurs un caractère arbitraire et relatif.

Il importe surtout de se garder de mettre en oeuvre des mesures qui constitueraient une dissuasion à la production. Pour la plupart des productions, des débouchés existent soit à l'exportation, soit par le recours à des productions européennes à la place de denrées importées. La politique agricole commune doit demeurer incitative pour l'expansion des productions.

La nécessité de réaliser des économies peut être recherchée en premier lieu par une diminution des importations de denrées qui se substituent aux productions communautaires. Elle peut en outre être poursuivie par une meilleure gestion des politiques de soutien des marchés et par un contrôle plus rigoureux, par le Conseil des Ministres, de l'action de la Commission.

Enfin, votre Commission renouvelle le souhait que soit définie une véritable politique extérieure commune comportant notamment des négociations avec les principales puissances exportatrices.



La politique agricole commune est menacée par les attaques qu'elle subit de l'extérieur, par une approche trop exclusivement financière de son évolution et aussi par la dégradation des solidarités en son sein même.

Dans la perspective des négociations qui vont s'ouvrir à Athènes, votre Commission attend du Gouvernement français qu'il se fasse le défenseur d'une politique agricole authentiquement commune et délibérément expansionniste.



CONCLUSION

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné, le jeudi 17 novembre dernier, le projet de budget de l'agriculture pour 1984. Elle a déploré que la diminution de l'ordre de 3 à 4 %, en termes réels, des crédits compromette la contribution des finances publiques à l'amélioration de la productivité des exploitations et à la valorisation des productions. Même si certaines priorités sont sauvegardées, l'enseignement notamment, les choix budgétaires mettent gravement en cause la poursuite des objectifs prioritaires de la politique agricole. En outre, certaines dispositions fiscales et la progression du taux des cotisations sociales vont retentir défavorablement sur le revenu des exploitants.

Ce constat inquiétant renforce, pour votre Commission, l'importance des décisions qui seront arrêtées par les Chefs d'Etat des Dix concernant l'évolution de la politique agricole commune.

Votre commission, préoccupée par le désengagement budgétaire qui affecte l'agriculture, n'a pas suivi la proposition de son rapporteur tendant à soumettre le vote des crédits du ministère de l'agriculture à la sagesse du Sénat. Elle a décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption de ce budget, les Commissaires socialistes et communistes votant contre ces conclusions.