



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Le Parlement et les soutiens à l'agriculture

J.Y. Grehal, M. Laurent, H. Message

Citer ce document / Cite this document :

Grehal J.Y., Laurent M., Message H. Le Parlement et les soutiens à l'agriculture. In: Économie rurale. N°144, 1981. pp. 18-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2784>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_144_1_2784

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

Although Parliament has lost part of its prerogatives in the field of agricultural policy, the constitution of the Fifth Republic and the Common Market has made agricultural questions the most ardently debated subjects in the National Assembly and the Senate.

During the 1970-ties, Parliament has been presented with theses on agricultural policies which have had a great echo.

The following article retraces these theses and argues in favour of a better knowledge of farm incomes, a more selective use of the very important public funds devoted to agriculture and criticizes the practice of direct subsidies and the too social orientation of farm credit distribution.

This article written in the beginning of 1981 considers the positions of the National Assembly as of its preceding composition which are very close to those of the Agricultural Commission for the VII lth Plan. Nothing can be stated how ~ ever about the orientations of the new majority which will be defined within the agricultural budget proposal for 1982.

Résumé

Bien que le Parlement ait perdu une part de ses prérogatives en matière de politique agricole, du fait de la Constitution de la Vème République et de la mise en place du Marché Commun agricole, les questions agricoles restent parmi les sujets qui sont le plus ardemment et le plus longuement débattus devant l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Au cours de la décennie 1970-1980, l'Assemblée Nationale a eu à connaître à l'initiative de certains des rapporteurs budgétaires et de celle du rapporteur de la loi d'orientation agricole de thèses relatives à la politique agricole qui ont eu un retentissement indiscutable.

L'article ci-dessous rappelle ces thèses, prônant une meilleure connaissance des revenus agricoles, un emploi plus sélectif et plus judicieux des très importants fonds publics consacrés, sous une forme ou sous une autre, à l'agriculture, critiquant la pratique qui a été faite des aides directes aux revenus agricoles et l'orientation trop sociale des crédits de l'agriculture.

Cet article, écrit au premier trimestre 1981, retrace les positions de l'Assemblée Nationale dans son ancienne composition, positions souvent très proches de celles de la Commission de l'agriculture du VIIème Plan. Elles ne présagent évidemment en rien des orientations de la nouvelle majorité, qui devraient être définies dans le cadre du projet de budget de l'agriculture pour 1982.

L'AFFAIBLISSEMENT DES POUVOIRS DU PARLEMENT EN MATIERE AGRICOLE

Même si cet événement est quelque peu oublié aujourd'hui, il est significatif de rappeler que la première crise constitutionnelle de la 5^e République a été provoquée par le refus du Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire sur un ordre du jour agricole comme le lui demandait la très grande majorité des membres de l'Assemblée Nationale.

Contrairement, semble-t-il, à la lettre de l'article 29 de la Constitution, le Général de Gaulle refusa de réunir le Parlement pour ne pas céder à des pressions d'origines professionnelles. Par cet acte d'autorité, il avait également voulu marquer qu'une époque était révolue et que le Parlement ne retrouverait plus, en ce domaine, la pleine liberté qu'il avait eue jusque-là.

LES OBSTACLES DECOULANT DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Il est hors de doute que les constituants qui ont mis au point le texte de la Constitution de la 5^e République étaient en grande partie motivés par une méfiance fondamentale envers les Assemblées Parlementaires et leurs membres supposés beaucoup trop réceptifs aux influences professionnelles.

Toute une série de dispositions ont donc été placées en garde-fou pour tenter d'endiguer les influences professionnelles dans la répartition des deniers publics.

Ainsi, l'article 34 de la Constitution, énumérant les sujets qui sont du domaine de la loi, déterminant donc en grande partie les pouvoirs du Parlement, ne fait aucune allusion directe à l'agriculture. Pour donner une idée plus exacte du dessaisissement du Parlement dans le domaine agricole résultant des dispositions constitutionnelles, il suffit de rappeler que l'Office interprofessionnel des vins de table a été créé par décret sans que les Parlementaires soient, à aucun moment, consultés sur l'opportunité ou sur les modalités de cette création. Le Gouvernement de l'époque s'appuyait sur l'article 34 (d'après lequel une autorisation législative n'est exigée que pour la création de catégorie d'établissements publics), alors que le problème du marché des vins de table intéressait au plus haut point les Parlementaires des régions viticoles et que plusieurs propositions de loi avaient été déposées sur ce sujet. En 1972, la création de l'ONIBEV s'était faite dans les mêmes conditions.

En revanche, l'intervention du Parlement est nécessaire pour trouver une solution à des problèmes d'un intérêt somme toute assez limité tel que «la réserve du mot créant aux vins d'appellation d'origine», la «délimitation de l'aire d'appellation de la noix de Grenoble», «l'adaptation à l'économie moderne du corps des lieutenants de louveterie» ou enfin «la réparation des dégâts causés aux cultures par les sangliers dans les départements d'Alsace-Lorraine».

En fait, en matière agricole, le Parlement n'est sérieusement consulté que quand les réformes peuvent entraîner des conséquences sur l'exercice du droit de propriété et ceci en raison des dispositions de l'article 34 de la Constitution.

Lors de la discussion de la nouvelle loi d'orientation agricole, la disproportion entre le «volet foncier» et les autres «volets» de la loi est apparue évidente. Il est certain que le Gouvernement a eu beaucoup de difficultés à présenter dans son projet des dispositions économiques qui soient véritablement du domaine de la loi d'où la déception qui s'est clairement manifestée aussi bien au Parlement que chez les intéressés lors de la présentation du projet.

Reste cependant la discussion annuelle du budget. Même si cette discussion est également très strictement encadrée par les dispositions constitutionnelles et en particulier par celles qui interdisent de créer des dépenses nouvelles ou de réduire les recettes (art. 40 de la Constitution et article 42 de la loi organique), le vote du budget n'en demeure pas moins un des rares moments de la vie parlementaire où l'action du Gouvernement dans un secteur de l'économie peut être mise en cause de façon globale. Même si dans les faits cette discussion n'est suivie d'aucune sanction véritable, il est cependant indispensable pour la démocratie que les Ministres soient de façon régulière obligés de justifier leur action. En l'absence d'autre procédure, le vote du budget demeure le moyen privilégié de contrôle de l'activité du Gouvernement sur un secteur de l'activité économique. Bien entendu, les modifications dans la répartition des crédits obtenus par les Parlementaires sont extrêmement faibles, comparées au montant total des dépenses publiques destinées au secteur agricole. D'autant que cette «enveloppe parlementaire» a, en général, été prévue d'avance : les chapitres qui seront dotés de crédits supplémentaires «à la demande du Parlement», ont souvent fait l'objet, au moment de l'élaboration du budget, d'une réduction d'un montant équivalent aux dotations qui seront ensuite accordées devant le Parlement.

LES CONSEQUENCES DE LA CONCERTATION PERMANENTE ENTRE L'EXECUTIF ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

Si, durant des années, le Parlement a peut-être été un peu trop sensible aux demandes des organisations professionnelles agricoles, on est aujourd'hui en droit de se demander si le pôle de plus grande réceptivité des pouvoirs publics aux demandes du monde agricole ne s'est pas déplacé vers l'exécutif.

A présent, l'institutionnalisation de la Conférence annuelle et l'interpénétration constatée entre l'administration et les états-majors professionnels ont tissé des liens si étroits qu'ils portent atteinte aux droits du Parlement, très souvent sommé de ratifier des décisions prises en dehors de lui et avec une telle solennité, une telle publicité qu'il lui serait véritablement difficile de les remettre en cause, fût-ce sur des points de détail.

Cette situation particulièrement choquante a fini par émouvoir les parlementaires qui ont obtenu que participent à la conférence annuelle le Président de la commission de la Production et des Echanges et les Rapporteurs généraux du budget de l'Assemblée et du Sénat. Malgré ces quelques «strapontins» offerts à des parlementaires, on ne peut pas considérer que le Parlement dans son ensemble est véritablement associé à la conduite de la politique agricole. Comme le faisait remarquer récemment une publication de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. (L'opinion agricole, n° 12, mai 1978), cette politique de concertation, complétée par des réunions mensuelles entre le Ministre de l'Agriculture et les organisations professionnelles a conduit ces organisations professionnelles «à accroître leurs responsabilités dans la définition et la gestion de la politique agricole». Malheureusement, cet accroissement des responsabilités s'est fait au détriment des droits du Parlement. Une telle situation de fait (qui s'est créée grâce à l'accord tacite de certains parlementaires) ne doit pas faire oublier que le Gouvernement est responsable de sa politique devant le Parlement, et non devant les organisations professionnelles, fussent-elles «reconnues».

Par ailleurs, les organisations ainsi associées à la conduite de la politique agricole ne représentent qu'une partie des agriculteurs français. Les organisations « non officielles » rencontrent aussi une certaine audience dans le monde agricole.

Comme le notait en conclusion le Rapporteur de la commission de la Production chargé du rapport sur la loi relative au droit de préemption des SAFER : « La génération actuelle des dirigeants agricoles est contemporaine de la mise en place de la législation en vigueur. Elle s'est progressivement vu confier la plupart des leviers de commande et elle s'est intégrée en profondeur à l'appareil de l'Etat. Le Parlement, fort heureusement, est resté à l'écart de cette évolution. Cela permet aujourd'hui à votre Rapporteur de déclarer solennellement aux agriculteurs qu'il ne les laissera pas succomber à leur rêve corporatiste et qu'il entend les mener par d'autres chemins au progrès, à la sécurité et à la considération auxquels ils aspirent profondément et qui leur sont dus ».

Dans le domaine de la politique agricole, comme dans tous les autres, le Parlement est seul habilité à ratifier les choix politiques. Les organisations professionnelles « officielles » (qui ne représentent d'ailleurs qu'une partie des agriculteurs) ont le droit de critiquer et d'exposer leurs préférences ; les choix des grandes options qui engagent ne serait-ce que financièrement l'ensemble des citoyens, appartiennent en définitive aux élus de la nation et à eux seuls.

LE PARLEMENT FACE AU DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Le corporatisme officiel n'est pas le seul facteur qui tend à déposséder le Parlement de ses attributions en matière agricole. Le développement de la politique agricole commune a entraîné et entraînera encore des transferts de responsabilité qui réduisent également peu à peu les pouvoirs du Parlement. Pour tous les secteurs de la politique agricole qui relèvent de la compétence communautaire, le Parlement français a perdu tout droit d'initiative mais aussi (ce qui est encore plus grave), tout pouvoir de contrôle. Pour la presque totalité des produits agricoles, l'adoption des règlements communautaires des marchés a transféré à Bruxelles les compétences autrefois détenues par les Etats en matière de prix, d'organisation des marchés et de commerce extérieur.

D'ores et déjà la politique agricole commune intervient de façon importante dans l'aménagement des structures agricoles. Depuis l'adoption des grandes directives structurelles, les actions nationales en faveur de la modernisation, de la formation, de la cessation d'activité, ainsi que toutes mesures destinées à corriger les disparités régionales, se trouvent enserrées dans un cadre communautaire qui réduit fortement les prérogatives des Etats-membres. Soucieux de conserver le maximum de liberté en matière structurelle et sociale, les Etats-membres et en particulier la France ont fait traîner en longueur la traduction dans les législations nationales des principes retenus dans ces quatre directives.

Après plusieurs rappels à l'ordre de la Commission, les Etats-membres ont dû s'incliner. Aujourd'hui, pratiquement toutes les dispositions d'application de ces directives sont mises en place.

Des décisions importantes et même souvent vitales pour certaines catégories d'agriculteurs seraient prises par les représentants des exécutifs des Etats-membres sans que les Parlements nationaux soient consultés ou même simplement informés. Certaines décisions prises au niveau communautaire empiètent déjà sur les compétences attribuées par la Constitution au Parlement français.

Ainsi en 1977 la mise en application des dispositions communautaires instituant le prélèvement de coresponsabilité sur le lait a été faite en France par décret, c'est-à-dire sans que le Parlement soit consulté ni même informé. Pour la première fois une taxe frappant une catégorie de citoyens français a été instituée sans que le Parlement l'autorise et ceci en violation de l'article 34 de la Constitution qui précise que « la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Saisi par le groupe socialiste le Conseil constitutionnel a estimé que le Gouvernement français n'avait pas à demander au Parlement l'autorisation de mettre en place en France les dispositions prévues par une directive communautaire.

L'argumentation du Conseil constitutionnel pourrait sur plusieurs points être critiquée. Quoi qu'il en soit, on assiste bien dans les faits au dessaisissement du Parlement. Le droit de consentir la perception des impôts et taxes est historiquement une des premières conquêtes des régimes parlementaires. Il est inquiétant de voir ce pouvoir, jusqu'ici incontesté, être menacé par une voie détournée. De plus, dans ce cas précis, une discussion parlementaire aurait certainement mis en évidence l'inadaptation aux réalités de la solution retenue.

Dans une étude réalisée en 1973 par les services du Parlement européen, à la demande du groupe socialiste, sur les pertes de pouvoir des Parlements des Etats-membres impliquées par la mise en application du traité instituant la CEE, on peut lire dans le chapitre consacré à la France : « Le parlement peut reprendre un certain contrôle sur les prix agricoles par l'intermédiaire de la fiscalité, qui reste l'un des domaines privilégiés du pouvoir législatif ». On peut se demander aujourd'hui ce qu'il resterait de ce « certain contrôle » du Parlement si l'instauration du prélèvement de coresponsabilité annonçait le développement d'une quasi-fiscalité européenne.

Dès maintenant, en matière d'organisation et de soutien des marchés agricoles, le Parlement français n'exerce plus de contrôle direct que sur la très faible part des crédits destinés aux productions agricoles non encore soumises à un règlement communautaire. Par exemple lors de l'examen des crédits du Fonds d'organisation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), l'examen du Parlement ne peut véritablement porter que sur la faible part des dépenses restant effectivement à la charge du budget national, le FORMA n'étant pour le reste que l'agent d'exécution des décisions communautaires. Il en est de même pour tous les autres organismes d'intervention sur les marchés agricoles, ONIBEV, FIRS, SIDO... La contribution de la France aux ressources propres de la Communauté européenne ne figure dans le projet de la loi de finances au chapitre des voies et moyens qu'au titre de pertes de recettes de l'Etat. La part de ces pertes de recettes destinée au financement de la politique agricole commune fait l'objet d'une estimation à la fin du fascicule budgétaire du Ministère de l'Agriculture dans un tableau intitulé « Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture » ; ce tableau n'a qu'une valeur purement informative. Quand on constate que, pour 1981 le montant du versement français aux ressources propres de la Communauté pour couvrir les dépenses de la PAC a été estimé dans ce document budgétaire à 15,6 milliards de F, on ne peut que regretter que l'information du Parlement français soit aussi limitée. On peut se demander (comme le faisait un représentant d'une organisation professionnelle) s'il ne serait pas opportun dans un but de clarté qu'une nouvelle annexe à la loi de finances retrace de façon complète les divers financements communautaires.

Le développement de la politique agricole commune a entraîné une réduction sensible des pouvoirs de décision et surtout de contrôle des Parlements nationaux ; mais,

dans la logique du Traité de Rome, n'est-il pas normal que le Parlement européen se substitue peu à peu aux Parlements nationaux pour définir et contrôler la politique agricole commune ?

L'Assemblée qui s'est elle-même rebaptisée Parlement européen, dispose de quelques pouvoirs mais ne peut, à l'heure actuelle, être véritablement assimilée à un Parlement. Si depuis 1970, le Parlement européen peut amender les dépenses non obligatoires, c'est-à-dire celles qui ne découlent pas de façon directe des traités, il ne dispose cependant pas de véritables compétences législatives ; ses avis sont pour la Commission et pour le Conseil purement consultatifs. Quelle influence le Parlement peut-il jouer en réalité sur la définition, la conduite et le contrôle de la politique agricole commune ? Comme le faisait récemment remarquer l'Agence d'information Agra-Europe, les Ministères évoquent volontiers les prises de position du Parlement lorsqu'elles viennent conforter leurs propres thèses ; ils oublient le plus souvent de mentionner les avis qui ne vont pas dans le sens souhaité. Bien entendu les parlementaires européens peuvent exercer un certain contrôle de l'activité de la Commission et du Conseil grâce aux questions écrites ou orales ; mais la seule arme véritable dont ils

disposent, la mise en jeu de la responsabilité de la Commission, n'a jamais été utilisée.

Dans ces conditions, il apparaît clairement qu'il n'y a pas eu véritablement transfert de compétence des Parlements nationaux vers le Parlement européen mais dessaisissement pur et simple du Parlement national d'une partie de ses attributions en matière agricole.

S'il est évident que la Constitution de la 5^e République a accru la tendance préexistante à accorder au Gouvernement un domaine réglementaire très large en matière agricole, le Parlement devrait conserver ne serait-ce que par le vote du budget, des moyens efficaces pour modifier et contrôler la politique agricole. C'est surtout au niveau du contrôle qu'il faut déplorer la perte de pouvoirs des Parlements nationaux. Chaque année des sommes considérables sont prélevées sur l'économie française pour alimenter le financement de la politique agricole commune sans que l'utilisation de ces sommes fasse l'objet d'un contrôle politique sérieux. Il est vraisemblable que l'élection au suffrage universel du Parlement européen permettra de renforcer son autorité morale vis-à-vis du Conseil et de la Commission. Mais pour le moment, on ne peut encore que s'interroger sur la portée effective des débats.

LES PRINCIPALES CRITIQUES PRESENTÉES PAR LES PARLEMENTAIRES SUR LES MODALITÉS DES SOUTIENS PUBLICS A L'AGRICULTURE

Si on peut noter depuis quelques années un affaiblissement très net des pouvoirs du Parlement en matière de politique agricole, cependant la tonalité générale des débats, et en particulier des débats budgétaires, permet de dégager un certain nombre de critiques qui reviennent d'année en année sur les modalités du soutien public à l'agriculture. Bien entendu, cette tentative de synthèse ne peut refléter l'intégralité des opinions présentées : elle vise en fait à dégager les lignes de force qui sous-tendent les débats et que l'on retrouve en particulier beaucoup plus clairement exprimée dans la majeure partie des rapports et avis budgétaires.

UNE STRUCTURE DES DEPENSES TRADITIONNELLEMENT MAUVAISE

Des crédits importants

Les crédits inscrits au budget de l'Agriculture pour 1981 s'élèvent à 27,9 milliards de F. Ils ne constituent pas la totalité des soutiens de l'Etat à l'agriculture et au monde rural. En effet, plusieurs postes de dépenses particulièrement importants ne figurent pas dans le « bleu » de l'Agriculture tel qu'il est discuté à l'automne. Il s'agit principalement :

- des versements de la France au FEOGA, au titre des ressources propres du Fonds européen. Ces crédits, qui représentent le financement du soutien des marchés et d'une part de l'orientation, s'élèveront à 15,7 milliards de F en 1981 ;
- de la compensation démographique versée au BAPSA par le régime général. Elle représentera 9,3 milliards de F en 1981.
- de la compensation démographique versée au BAPSA par le régime général. Elle représentera 9,3 milliards de F en 1981.

Par ailleurs, les très importantes « rallonges » ouvertes en 1980 dans les deux « collectifs » votés en fin d'année, nous rappellent que les crédits initiaux sont susceptibles de très importantes corrections, justifiées le plus souvent par la nécessité de soutenir, par l'octroi de subventions d'exploitation ou d'aides directes, des revenus sur lesquels l'insuffisance des prix, l'accroissement excessif des charges, mais aussi les faiblesses propres des entreprises agricoles, exercent une vigoureuse influence dépressive.

Un tableau récapitulatif, placé à la fin du fascicule budgétaire du Ministère de l'Agriculture, recense l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture. Leur montant total atteindra près de 71 milliards de F en 1981.

En fait, l'effort réel de la collectivité en faveur de son agriculture se situe quelque part entre la définition juridique - les crédits figurant au « bleu » - et le recensement exhaustif des dépenses bénéficiant à l'agriculture. Il est quelque peu excessif d'intégrer dans celles-ci nombre d'actions en faveur du monde rural, dans lequel la part des actifs agricoles a précisément tendance à diminuer, et sans doute exagéré d'y recenser la totalité des dépenses en faveur des agriculteurs âgés. Il n'en demeure pas moins vrai qu'une telle masse de crédits publics se dispersant sur le monde de l'agriculture ne peut pas ne pas avoir une influence déterminante, directe ou indirecte, sur les revenus des agriculteurs. Le problème posé à celui qui consent la dépense publique est donc d'en apprécier les effets, et d'en rechercher la plus grande efficacité.

Cette masse de crédits qui représente environ la moitié de la valeur ajoutée de l'agriculture, augmente beaucoup plus vite qu'elle.

Tableau 1. — Poids du budget de l'agriculture dans l'économie

	(Indice en francs constants)							1980/1974 (en pourcentage)
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	
Budget de l'agriculture (1)	100	110	110	118	127	132	134	+ 34
Budget général de l'Etat (1)	100	106	109	109	119	125	130	+ 30
Valeur ajoutée brute de la branche « Agriculture » (2)	100	91	91	91	91	90	»	»
Produit intérieur brut (2)	100	100	106	108	113	116	118	+ 18

1. Calculé à partir de l'indice général des prix INSEE.

2. Calculé à partir de l'indice des prix du PIB.

On peut donc parler d'accroissement du poids de la dépense publique dans l'agriculture, principalement à la faveur de l'augmentation des transferts sociaux et des diverses formes de subventions d'exploitation.

L'accroissement des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture a intéressé de façon très inégale les différents postes budgétaires. La charge des dépenses sociales s'est considérablement accrue au détriment d'autres catégories de dépenses. Les postes les plus négligés ont été ceux des investissements.

Le tableau 2 minore d'ailleurs le recul relatif des investissements, dans la mesure où il totalise dépenses en capital du Ministère de l'Agriculture et charge de la bonification des prêts du Crédit Agricole. Or, la croissance rapide de la bonification jusqu'en 1979 n'a pas correspondu, et il s'en faut de beaucoup, à celle des moyens de financement nouveaux mis à la disposition de l'agriculture (enveloppe de prêts bonifiés). Nous verrons qu'elle est due, pour l'essentiel, à l'augmentation de l'encours et au renchérissement constant de la ressource.

Tableau 2. — Evolution des grandes masses des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture

(Evolution en indice et francs constants, base 100 en 1974).

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
- Protection sociale	100	163	96	134	188	208	233
- Administration	100	106	112	117	126	132	134
- Soutien et orientation	100	100	90	106	112	118	126
- Interventions publiques (1)	100	109	106	106	101	99	105
- Investissements	100	99	101	100	104	99	95
Total général	100	110	110	118	127	132	134

1. Les évolutions des dépenses d'interventions publiques sont très divergentes : les dépenses de formation ont été favorisées (indice 1980 : 162), de même que les subventions de modernisation (indice 1980 : 141). En revanche, nombre d'autres postes ont été sacrifiés.

Seules les dépenses de protection sociale des agriculteurs ont crû beaucoup plus vite que le total des dépenses de l'Etat bénéficiant à l'agriculture. C'est dire que l'essentiel des moyens budgétaires nouveaux y a été affecté, et même davantage, puisque les dépenses en capital ont connu une évolution nettement défavorable.

Ces moyens supplémentaires ont été presque exclusivement consacrés à l'amélioration du sort des agriculteurs retraités dont le pouvoir d'achat a augmenté de 61 % depuis 1974 (celui des agriculteurs actifs a stagné).

Cette évolution, qui dépend de la politique générale d'amélioration des avantages de vieillesse a aggravé encore le caractère de budget d'assistance du budget du Ministère de l'Agriculture, et contribué à réduire parfois à l'excès celles des dépenses qui concourent le plus directement à l'amélioration de la compétitivité.

*
*
*

La constatation du niveau important des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture et de la prépondérance de la fonction de redistribution a conduit certains parlementaires à préconiser une sorte de « nouvelle donne budgétaire », permettant de mettre un coup d'arrêt au processus de dégradation de la structure de ces dépenses.

Le premier, Pierre Méhaignerie, alors rapporteur des crédits de l'Agriculture au nom de la Commission de la Production et des Echanges, avait réagi publiquement contre la mauvaise structure des dépenses publiques qui lui paraissait aboutir à un mode de soutien à l'agriculture certainement impropre à en mobiliser tout le potentiel de progrès.

Constamment repris par les rapporteurs de cette Commission, ce thème a été à peu près consacré, d'abord par la lettre d'engagements du Premier Ministre, qui constitue le volet de la loi d'orientation agricole, puis par le projet de VIIe Plan.

La stratégie proposée est simple à formuler, sinon à mettre en œuvre. La maîtrise des « voies d'eau du budget de l'agriculture », même si elle devait demeurer partielle, permettrait une relance importante des actions de modernisation, censées être plus efficaces en terme d'amélioration de la valeur ajoutée de l'agriculture que la répartition aveugle aujourd'hui prépondérante.

L'appréciation critique portée par le Parlement sur le dispositif de soutien à l'agriculture, et sur les dépenses budgétaires qui en constituent l'instrument essentiel, concerne

les modalités de ce soutien, et non pas son montant. Le fait que l'agriculture soit largement aidée est reconnu, mais il est unanimement accepté, comme s'il allait de soi.

Il s'agit donc de faire en sorte que cette aide globale puisse contribuer à la formation de davantage de richesse, de façon à éviter d'être contraint à intervenir massivement, et a posteriori, pour corriger les déséquilibres apparus.

Par ailleurs, le Parlement est très sensibilisé au problème de la connaissance des revenus agricoles, dont dépend la mise en œuvre des actions de l'Etat. Aider ceux qui en ont besoin, et ceux-la seulement, est une revendication fondamentale des Parlementaires.

Les « voies d'eau »

On entend par « voies d'eau » celles des dépenses relevant de sa gestion sur lesquelles le Ministre de l'Agriculture paraissait n'avoir guère de prise réelle.

1. La subvention au BAPSA

La principale des voies d'eau est constituée des financements extérieurs du BAPSA, dont la subvention ne constitue qu'une partie. Son montant dépend pour une part des orientations générales du Gouvernement concernant les modalités et le niveau de la protection sociale des Français, et pour une autre part du montant du versement de la TVA et de celui de la compensation démographique. Tant que n'était pas remis en cause le niveau global des cotisations, la subvention était un solde.

Les financements non professionnels du BAPSA comprennent en effet :

- l'affectation des recettes de TVA liées à la conjoncture générale ;

- le versement au titre du FNS qui se résume à un jeu d'écritures en recettes et en dépenses ;

- la compensation démographique qui obéit à ses lois propres ;

- la subvention d'équilibre.

De 1970 à 1980, les financements du BAPSA, hors cotisations professionnelles, ont représenté une part régulièrement croissante des crédits de l'agriculture. Ils sont passés de 35,3 % en 1970 à 50 % en 1980. Du fait de la mise en œuvre, en 1974, de la compensation démographique, la subvention n'a pas évolué dans des proportions équivalentes. Mais les volumes de crédits sont importants (le tiers

des dépenses ordinaires du budget) et leur taux de croissance très soutenu. Cette évolution est la conséquence directe de l'amélioration de la protection sociale des agriculteurs, qu'il était exclu de pouvoir financer par le relèvement des seules cotisations professionnelles.

Elle est également due au déséquilibre démographique du régime agricole, que compense pour l'essentiel le versement mis à la charge des autres régimes de protection sociale.

Elle est enfin imputable au phénomène fondamental de sous-cotisation des agriculteurs, aggravé par la faiblesse de nombre de revenus agricoles.

Dans la mesure où l'augmentation de l'effort de cotisations des agriculteurs permettrait d'alléger la subvention de l'Etat au BAPSA, il était intéressant d'apprécier l'importance du phénomène de sous-cotisation, qu'une étude récente de la Mutualité Sociale Agricole estimait être presque négligeable.

Après avoir, par des méthodes directes mais sommaires (et sujettes à caution dans la mesure où elles reposent sur le revenu cadastral, lui-même très critiquable), chiffré à 50 % environ l'importance de l'insuffisance des cotisations, le rapporteur des crédits du BAPSA pour la Commission de la Production et des Echanges s'est appuyé sur l'étude « prospective financement de la MSA » pour vérifier ces premiers résultats.

Il a donc suivi la démonstration proposée par la MSA dans son étude, tout en prescrivant les redressements qu'il lui paraissait équitable d'opérer. Pour lui cette étude repose en effet sur des conventions inacceptables :

- D'abord, et fondamentalement, elle ne prend en compte que le revenu du travail, à l'exclusion de tout revenu du capital professionnel.

C'est évidemment un postulat inadmissible dans la mesure où les agriculteurs sont des chefs d'entreprises individuels dont les revenus sont composés des fruits de leur travail mais aussi de ceux de leur capital professionnel. De ce point de vue, les agriculteurs doivent être assimilés aux non-salariés non agricoles et non pas aux salariés.

Il ne faut donc pas déduire de l'assiette des cotisations des agriculteurs les revenus du capital comme le fait la MSA.

- En second lieu, la MSA suggère d'opérer des abattements sur les taux de cotisation applicables aux salariés, pour obtenir la cotisation théorique des agriculteurs correspondant à la parité de l'effort contributif, afin de tenir compte des retards qui subsistent, au niveau des prestations, dans le régime de protection sociale des agriculteurs.

Or, les abattements pratiqués par la MSA sont certainement excessifs du fait de l'importance du chemin parcouru vers la parité des prestations sociales.

Il paraît donc possible compte tenu des avantages et des retards du régime de protection sociale des agriculteurs, de retenir le taux applicable aux salariés pour mener à bien

la comparaison des efforts contributifs, dès lors que l'on recherche des ordres de grandeur, et non pas des chiffres exacts à quelques fractions de point près.

En conclusion et compte tenu des rectifications qu'il apparaît nécessaire d'apporter aux calculs établis par la MSA, le rapporteur a chiffré le montant des cotisations des agriculteurs correspondant à la parité des efforts contributifs à 12 milliards de F environ.

Les cotisations réellement versées par les agriculteurs s'étant élevées à 5,4 milliards de F seulement, on doit donc conclure avec lui que ceux-ci supportent environ la moitié des cotisations sociales dont ils seraient redevables s'ils étaient à parité avec les salariés, voire un peu plus si l'on prend en compte les cotisations de gestion non reprises dans ce compte.

Sur les quelque 23 milliards de financement extérieur du BAPSA de 1979, 6 milliards environ, peut-être un peu moins, étaient directement imputables au faible niveau des cotisations des agriculteurs, et pouvaient être considérés comme « récupérables » au moins pour partie, dans l'hypothèse où la politique agricole s'orienterait vers des actions de caractère moins social. C'est à la fois peu par rapport aux masses des crédits du BAPSA, et tout à fait considérable par rapport aux crédits de modernisation qu'il s'agirait d'abonder.

Les travaux menés à la Commission de la Production et des Echanges apportent la démonstration d'un fait parfois contesté : les cotisations sociales des agriculteurs sont nettement inférieures à celles des autres catégories socio-professionnelles, et l'allègement des charges est une forme de soutien aux revenus que l'on ne doit dissimuler ni à l'opinion publique ni surtout aux agriculteurs eux-mêmes. Le fait qu'en 1979, 90 % des exploitants agricoles aient payé des cotisations inférieures au total des cotisations sociales supportées par un salarié payé au SMIC confirme d'ailleurs cette analyse.

Il faut encore savoir que le régime social des agriculteurs apporte aux actifs un appoint net de revenus. Chaque année, les actifs agricoles reçoivent sous la forme de prestations sensiblement plus qu'ils n'ont versé sous la forme de cotisations sociales.

Le complément de revenus ainsi obtenu est de l'ordre de 4 % du RBA, soit près de 2,7 milliards de F en 1980 ou encore une somme supérieure aux dépenses en capital du budget de l'agriculture.

Le niveau modéré des cotisations sociales dont sont redevables les agriculteurs français, les place dans une situation favorable par rapport à leurs collègues de la CEE qui, en règle générale, supportent à ce titre des charges plus lourdes.

Le SCEES a publié récemment un tableau comparatif des différents coûts de production, parmi lesquels figurent bien entendu les prestations sociales des agriculteurs.

Tableau 3. — Coût de la protection sociale de l'exploitant dans différents pays de la CEE

	France	R.F.A.	Pays-Bas	Belgique
Nombre de quintaux de blé nécessaire pour financer les cotisations sociales annuelles moyennes de l'exploitant	28	74	81	77
Nombre de kilogrammes de viande de porc nécessaire pour financer les cotisations sociales annuelles moyennes de l'exploitant .	331	1051	844	1028

Source : SCEES.

Les budgets annexes des prestations sociales agricoles pour 1980 et 1981 ont, dans une conjoncture agricole particulièrement difficile, permis une amélioration de la part des financements professionnels qui avaient nettement fléchi à partir de 1974. Mais le chemin à parcourir vers la parité des efforts contributifs reste importante. Toutefois, du fait des sommes en cause, un gain même faible sur le taux de cotisation au BAPSA représente en valeur absolue des sommes considérables susceptibles de compléter utilement les chapitres consacrés à la préparation de l'avenir si elles y étaient affectées.

En 1981, 1 % des recettes du BAPSA représenteront 412 millions de F, soit 20 % des crédits de paiement inscrits aux titres V et VI du budget de l'agriculture.

Gains marginaux ici, progrès substantiels là, il est bien possible d'opérer des redistributions significatives dans les crédits budgétaires au prix d'une amélioration progressive et modérée de la participation professionnelle au BAPSA, même si la mise en œuvre d'une telle action est difficile en période de crise des revenus agricoles.

2. La subvention au titre de la bonification des prêts du Crédit Agricole.

Cette autre voie d'eau importante s'est accrue très rapidement. Elle a été multipliée par près de 7 de 1969 à 1979, et elle a triplé en francs constants, passant de 810 à plus de 2660 millions de F 1970.

Or, cette évolution est essentiellement due à la variation du coût de la ressource, pour nourrir un encours régulièrement croissant de prêts bonifiés. Les taux du marché de l'argent se sont en effet nettement élevés depuis le début de la décennie, et l'écart entre taux de marché et taux bonifiés n'a cessé de croître, ainsi que l'avantage relatif représenté par la bonification. Au contraire, l'enveloppe des prêts bonifiés nouveaux autorisés chaque année n'a que peu varié en francs courants. Elle traduit un important recul de la valeur réelle des moyens de financement supplémentaires mis chaque année à la disposition des agriculteurs. En francs courants, cette enveloppe était de 9,5 milliards en 1969 et de 12,1 milliards en 1978 (hors prêts calamités).

Une action sur les taux des prêts bonifiés aurait permis de limiter l'alourdissement de la charge budgétaire et les restrictions quantitatives portant sur les prêts nouveaux qui en furent les conséquences. En fait, les décisions furent longtemps différées, dans le souci d'esquiver la responsabilité de mesures de vérité, par nature impopulaires.

Cependant, les mesures indispensables ont été prises, à partir de 1978 :

- le régime des prêts a été corrigé par l'ajustement de certains taux et une plus grande sélectivité dans les conditions d'octroi. Les priorités (jeunes agriculteurs, élevage) ont été plus nettement marquées ;

- le calcul du coût de la ressource a été modifié pour en modérer l'évolution.

Grâce à leur mise en œuvre, la charge budgétaire de la bonification des prêts du Crédit Agricole a cessé de croître, et devrait s'infléchir en valeur réelle au cours des prochaines années. La maîtrise de cette « voie d'eau » permet d'envisager déjà une réorientation des dépenses de l'Etat, à moins que la décision ne soit prise d'augmenter le montant de l'enveloppe annuelle des prêts bonifiés nouveaux. C'est une question de choix entre investissements privés et dépenses publiques, la préférence des membres de l'Assemblée Nationale allant sans doute aux secondes.

3. L'indemnisation des calamités agricoles.

En 1977, une nouvelle et importante voie d'eau dans les dépenses de l'agriculture s'était ouverte.

Les accidents climatiques de 1977, particulièrement sévères mais limités à quelques départements du Sud-Ouest, avaient entraîné un niveau extraordinairement élevé d'indemnisation, du fait d'une réglementation exagérément décentralisée et appliquée de façon laxiste.

Les subventions versées en 1977 (1,5 milliard environ) ont représenté une fois et demie plus que le montant cumulé des sommes payées durant les douze premières années de fonctionnement du Fonds de garantie.

Compte tenu des taux habituels d'indemnisation (40 à 50 %), ces versements correspondraient à des dommages s'élevant à 3 milliards, chiffre manifestement exagéré, comme allait le démontrer le rapport de la Cour des Comptes demandé par le Parlement. De graves errements y étaient dénoncés, qui allaient entraîner la réforme d'une procédure d'indemnisation inadaptée au point de devenir, dans certains départements, un mode banal de complément des revenus.

De plus, le système des prêts bonifiés « calamités agricoles » lié au précédent, s'était également emballé. En 1977, près de 10 milliards de F avaient été empruntés. Ces prêts, placés hors encadrement, palliaient d'ailleurs l'insuffisance du volume des prêts bonifiés traditionnels quand ils ne permettaient pas de gonfler des comptes de dépôt (parfois ouverts dans le même établissement).

4. Les aides directes aux revenus agricoles.

On pouvait tenir pour un souvenir du passé cette quatrième voie d'eau. Cependant, les mauvais résultats de 1980, en termes de revenus, ont justifié l'octroi de telles aides, qui nous replongent dans un système profondément insatisfaisant, effroyablement coûteux, et d'une efficacité sujette à caution, en l'absence de connaissance des situations individuelles.

Les aides directes aux revenus trouvent leur origine dans les désordres de l'année 1974. Une année agricole relativement médiocre et les effets de la première crise pétrolière auraient provoqué un effondrement des revenus agricoles en l'absence de toute mesure de compensation.

Les effets de la crise touchant surtout l'élevage, la décision a été prise d'accorder une prime à l'UGB aux éleveurs, pour un montant global de 1944 millions de francs.

La persistance de facteurs d'environnement médiocres en 1975 et le relèvement artificiel du revenu agricole de 1974 par les aides directes accordées, ont obligé les pouvoirs publics à en renouveler l'attribution. Cette année-là, 2625 millions de F furent accordés.

La sécheresse de 1976 fut le troisième prétexte à un soutien direct des revenus. Dans l'émotion causée par des phénomènes climatiques qui semblaient devoir prendre l'ampleur d'une calamité publique, la décision fut prise de soutenir à nouveau le revenu des agriculteurs, et de fonder l'aide sur les estimations qui se révélèrent inexactes du compte provisoire de l'automne 1976.

Sur les quelque 5 milliards qui furent accordés, 2499 millions furent effectivement ordonnancés et payés en 1976 (ils correspondent à peu près à l'ampleur globale des pertes de revenus) ; 2625 millions qui représentaient la sur-estimation des ces pertes furent payés en 1977. Bien qu'ils aient été formellement accordés au titre de 1976, ils soutinrent en fait les revenus de 1977 qui, en leur absence, auraient diminué.

Aucune aide directe ne fut décidée au titre de 1978, excellente année agricole au demeurant. Pourtant, du fait de l'inclusion dans les revenus de 1977 du reliquat des

aides de 1976, et de la reconstitution des stocks dans les exploitations agricoles, les revenus de 1978 furent encore inférieurs de 1,2% à ceux de 1977.

Enfin, l'année 1979 a permis aux revenus agricoles de connaître une évolution légèrement positive, en dépit d'un niveau exceptionnellement bas de subventions d'exploitations, et de l'absence de toute aide directe.

Ce bref rappel historique suffit à démontrer que la décision initiale de 1974 a entraîné toutes celles qui suivent. En soutenant les revenus de 1974 à un niveau proche de ceux de 1973, année qui couronnait une période particulièrement faste pour l'agriculture française, les pouvoirs publics admettaient qu'indépendamment de ses facteurs d'environnement, l'agriculture avait droit globalement à une sorte de garantie annuelle de ses revenus, et s'enfermaient dans un système qui allait conduire à verser en quatre ans 9693 millions de F, soit autant pour des modes de soutien aveugles qu'ils verseraient en crédits de paiement pour les dépenses d'équipement du Ministère de l'Agriculture pendant la période considérée.

En prenant une décision comparable en 1980, ils encoururent les mêmes risques, avec toutefois une différence non négligeable : 1974 était une année agricole moyenne, tandis que 1980, pour les volumes produits, est une excellente année. Il est véritablement dramatique d'être contraint à l'octroi d'aides directes alors même que la plupart des productions agricoles ont atteint des volumes remarquables.

Le montant des aides accordées au titre de 1980 est exceptionnellement élevé : 4,155 milliards au total, dont 3,7 sont inscrits au second collectif pour 1980, portent à un niveau jamais atteint les compléments de revenus (quelles qu'en soient les formes) accordés au titre d'une même année. Il faut en effet tenir compte de 2,2 milliards de F déjà inscrits au décret d'avance de juillet 1980, et à la première loi de finances rectificative.

Les ajustements successifs et considérables apportés aux dotations initiales sont apparus très critiquables du point de vue de la technique budgétaire. Inscrits au titre de 1980, ils seront en fait, pour une large part, ordonnancés et payés en 1981, et pris en compte dans les résultats agricoles de cette même année. Les principes fondamentaux de l'annualité et même de la spécialité budgétaires sont méconnus. Quel est en effet le pouvoir réel du Parlement

en matière budgétaire quand des crédits sont ouverts au titre d'un exercice pendant lequel il est manifestement impossible de les consommer, et qu'ils sont rattachés à un chapitre «fourre-tout» démesurément grossi à cet effet.

De plus, la technique de telles aides est contestable. L'Assemblée Nationale a critiqué sévèrement les bases sur lesquelles elles reposent et leurs modalités. Quant à leur principe même, il est inadmissible.

L'Etat prend en effet le risque de consacrer le droit à une progression régulière de ses revenus, quoi qu'il arrive, à une catégorie dont les revenus sont naturellement exposés à des fluctuations conjoncturelles et le fait sans lui demander d'engagements en retour. Cette logique d'assistance ne peut manquer d'avoir valeur de référence pour d'autres catégories.

Par ailleurs, comment ne pas relever le fait que le type de politique agricole qui se dessine à travers de telles décisions est le contraire même de celui que la France a toujours défendu. Même si elle présente aux yeux de certains les avantages ambigus d'une renationalisation partielle, elle risque d'entraîner l'aggravation constante du fardeau budgétaire qui en découle. Il y a quelques années, la France critiquait à juste titre le système des déficiency paiements qu'elle jugeait potentiellement ruineux. Ne s'engage-t-elle pas dans ce système, à la suite de la récente conférence annuelle, avec le soutien navré et réticent du Parlement ?

Cependant, de telles aides sont votées, et le sont même sans qu'un seul Député ou Sénateur s'y oppose.

Il ne faudrait toutefois pas se tromper sur le sens de cette approbation. Partisans ou adversaires de la politique agricole mise en œuvre par le Gouvernement français s'accordent à juger le recours à ces aides très inquiétant, et personne ne voit dans leur pérennisation une perspective d'avenir raisonnable pour l'agriculture française.

Le sacrifice des dépenses d'avenir

Dans une enveloppe budgétaire dont les marges de croissance sont limitées, le développement des « voies d'eau » a eu naturellement pour conséquence des restrictions sévères apportées à divers chapitres. Il est regrettable que ces chapitres aient été les plus directement liés au renforcement de la compétitivité de l'agriculture, et parmi eux les crédits d'équipement.

Tableau 4. — Evolution des parts respectives du BAPSA et des dépenses en capital dans l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
BAPSA	35,3	42,3	43,1	43,9	45,5	46,6	48,4	48	49	49,5	47,6	
Equipement	11,6	10	9,5	10	8,7	7,3	7,6	6,4	6,3	5,9	5,3	

Certes, l'œuvre de modernisation de l'agriculture ne s'exprime pas seulement par des crédits d'investissements. La formation des hommes, les diverses subventions attribuées pour favoriser la diffusion du progrès sous toutes ses formes, les crédits de la recherche, concourent à l'amélioration du niveau technique de l'agriculture.

Certaines de ces actions ont d'ailleurs bénéficié de priorités indiscutables, notamment la formation et la recherche.

Mais il n'en demeure pas moins vrai que les restrictions apportées aux crédits d'investissements sont la cause des retards que connaît notre agriculture en matière de remembrement, d'hydraulique agricole, actions que tout le monde s'accorde à classer parmi les plus propres à favoriser la promotion collective de l'agriculture, et celle, individuelle, des agriculteurs.

Par ailleurs, l'argent public dépensé en agriculture ne l'a peut-être pas été selon les modes les plus propres à en assurer la bonne utilisation. Les choix de politique agricole qui ont été faits - choix explicites ou choix faits à la sauvette, par dérive progressive des actions mises en œuvre - sont tous des choix qui privilégient des modes d'intervention coûteux et d'une efficacité douteuse.

Les choix ont privilégié l'aide aux revenus, les investissements privés, les emprunts.

L'aide aux revenus.

Le choix évident, mais jamais formulé, de privilégier parmi les dépenses bénéficiant à l'agriculture celles qui relèvent de l'aide aux revenus n'a jamais été exprimé. Il a été fait sous la pression des événements à travers le financement du BAPSA de façon permanente et pour tout le

monde, pour les zones difficiles ou l'élevage par des subventions particulières, et les années noires par l'aide directe aux revenus.

Or, le choix d'une politique de soutien des revenus par le biais des transferts réduit l'efficacité des dépenses de l'Etat. En effet, la relation directe, immédiate entre aide de l'Etat et action de modernisation est rompue. L'argent public va bien entendu pour une part au financement des investissements individuels, et, à ce titre, contribue aux progrès de l'agriculture. Mais on le retrouve aussi dans les bas de laine, et il n'est pas certain qu'il ne favorise pas la poursuite des tensions sur le foncier.

Par ailleurs, au sein même des seules aides à la modernisation, des choix contestables ont également été effectués.

La décision de **privilégier les investissements individuels des exploitants** au détriment des investissements collectifs a déplacé les centres de décision du Ministère vers les exploitants et leur banque. Ce fut sans doute un facteur de gaspillage.

Les investissements inutiles, exagérés, de certains exploitants, mettent en cause leurs décisions de gestion.

Mais le mode d'attribution des subventions ou des prêts à taux bonifiés, leur existence même, peuvent être sources de dépenses inutiles.

Subventions et prêts sont attribués en fonction de critères réglementaires, portant sur les caractéristiques de l'exploitation, sa localisation, la personne de l'exploitant.

De ce fait, elles apparaissent comme un dû si ces critères sont satisfaits quel que puisse être l'intérêt économique de l'opération aidée. Elles ne s'inscrivent pas, sauf en ce qui concerne les plans de développement, dans des décisions de gestion clairement articulées.

Certes, les critères d'attribution des différentes aides cernent, autant que faire se peut, les situations que l'on entend favoriser, les types d'exploitations, les zones, la personnalité des exploitants. Mais il y a au moins un facteur fondamental, évident, qu'ils ignorent, c'est le besoin que le demandeur a d'une aide déterminée.

L'existence même des aides peut pousser des agriculteurs à les demander pour ne pas négliger un avantage, même si les opérations aidées ne sont pas viables économiquement pour eux.

L'établissement prêteur, qui dispense l'aide pour le compte de l'Etat, n'est pas directement incité à jouer un rôle modérateur, puisque la multiplication des opérations qu'il réalise concourt à l'affirmation de sa puissance.

Le choix de l'aide par les prêts bonifiés est coûteux.

On a, à propos de l'évolution des crédits de bonifications d'intérêt, souligné les inconvénients de cette technique. L'évolution des dépenses est difficilement contrôlable, et dépend davantage du coût de la ressource que de la quantité de prêts nouveaux accordés chaque année.

Elle peut provoquer, pour les prêts à bas taux d'intérêt et à long terme, des rentes de situation tout à fait injustifiées. Enfin, l'aide globale que représente la bonification peut atteindre des montants très élevés (près de la moitié du capital prêté pour un prêt à long terme et à 4,5 %).

De plus, c'est un système qui secrète ses propres limites. Du fait de son coût excessif, il devient rapidement insupportable et conduit au rationnement, aux files d'attente, solutions qui sont intolérables, injustes et anti-économiques.

LA MECONNAISSANCE DES REVENUS DES AGRICULTEURS

Si les parlementaires n'ont apporté qu'avec réticence leur soutien à la politique de l'aide directe aux revenus, ce

n'est pas seulement parce qu'elle constitue à leurs yeux une voie d'eau préjudiciable à la modernisation de notre agriculture. C'est aussi parce que l'aide directe est censée améliorer des revenus qui sont mal définis et très mal connus.

Ni les comptes de l'agriculture, ni le revenu cadastral, ni les résultats du RICA, ni les statistiques fiscales, ne permettent d'appréhender correctement le revenu des agriculteurs.

Si ces données suffisent à déterminer la place que tient notre agriculture dans l'économie nationale et à fournir les éléments chiffrés qui permettent une réflexion sur les orientations de la politique agricole, elles ne peuvent servir de base satisfaisante aux aides directes aux revenus.

Cette simple constatation (les remarques qui suivent ont pour objet de la justifier) devrait à elle seule, conduire à une condamnation sans appel des aides directes récemment qualifiées de « modes de soutien aveugles » par un rapporteur de la Commission de la Production de l'Assemblée Nationale.

1. Le revenu brut agricole (RBA)

Les comptes établis chaque année par la Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation fournissent les données les plus sûres pour estimer régulièrement le montant et l'évaluation des revenus agricoles.

Mais il s'agit de données globales auxquelles on ne fait appel pour asseoir l'aide directe aux agriculteurs qu'en l'absence d'une connaissance suffisante des revenus individuels. Les inconvénients d'une telle pratique sont nombreux.

Le RBA retrace le revenu de la branche agricole et non le revenu des agriculteurs. En effet les comptes de l'agriculture sont des comptes de branche, c'est-à-dire qu'ils décrivent l'ensemble des opérations qui se rapportent à la production agricole et ce quelle que soit la catégorie socio-professionnelle à laquelle appartient le producteur.

C'est ainsi, par exemple, que le RBA englobe des éléments de revenu qui ne concernent pas des ménages agricoles. C'est le cas des exploitations agricoles dirigées par des retraités et dont la production vient concourir à la formation du RBA. De même pour la production des jardins familiaux.

A l'inverse le RBA ne tient pas compte des ressources qui contribuent pourtant à améliorer très directement les moyens d'existence des agriculteurs et de leurs familles : activités secondaires (marges sur ventes directes, activités de fabrication sur l'exploitation), activités extérieures (salaires des pluri-actifs ou des membres de la famille), revenus mobiliers et immobiliers.

Les retraites perçues par les agriculteurs ne sont pas non plus comprises dans le RBA car elles sont censées correspondre à une période d'inactivité.

Quelques chiffres extraits d'une récente enquête du SCEES permettent de mieux apprécier les limites de l'utilisation du RBA en tant qu'indicateur du revenu agricole. En 1977 les revenus extérieurs (revenus du capital non compris) des exploitants agricoles ont atteint 29 milliards de F. (22 milliards de revenus d'activités extérieures et 7 milliards de retraites) soit 54% du revenu agricole strictement agricole ; 775 000 personnes vivant sur l'exploitation perçoivent une retraite, 680 000 personnes exercent une activité extérieure. Autre constatation importante : 58% des exploitations agricoles à temps complet tirent une partie de leurs ressources d'activités extérieures.

D'autres conventions comptables contribuent aussi à rendre délicate l'utilisation du RBA en tant qu'indicateur des revenus individuels des agriculteurs :

- solde du compte de revenu agricole le RBA ne reprend pas les investissements alors que les dépenses de maintien en l'état sont comprises dans les consommations intermédiaires (qui apparaissent en emploi du compte de production) et les intérêts sur les capitaux empruntés pour le financement des investissements figurent en emploi dans le compte de revenu ;

- les subventions d'exploitation (inscrites en ressources du compte d'exploitation) sont incluses dans le RBA, mais ce n'est pas le cas des subventions d'équipement. Celles-ci ne pourraient apparaître qu'en ressources d'un compte de capital dont l'absence est très préjudiciable à une bonne connaissance de la situation réelle des agriculteurs ;

- le revenu de la branche agricole est celui de ce qu'on peut appeler la «ferme France», il ne s'intéresse donc qu'à la production finale de cette ferme nationale et ne retrace pas les échanges entre exploitants agricoles.

A cela on doit évidemment ajouter que le calcul moyen du RBA par exploitation (RBA global/nombre d'exploitations agricoles) repose sur l'évolution annuelle du nombre d'exploitations. Or leur taux annuel de diminution établi à partir des enquêtes de structure ou de l'enquête EPEXA, ne peut être qu'évalué provisoirement et fait l'objet de fréquentes corrections a posteriori.

Enfin, et c'est une évidence qu'il faut cependant rappeler car elle est souvent douloureusement ressentie au niveau individuel, le RBA, indicateur imparfait d'un niveau moyen des revenus, ne tient pas compte de l'énorme disparité des revenus individuels des agriculteurs qui varient selon la taille, la situation géographique, les orientations technico-économiques de chaque exploitation, mais aussi selon la capacité individuelle de chaque agriculteur dont l'influence sur la productivité de l'entreprise agricole est prépondérante.

2. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)

Ces disparités de revenus que le RBA ne permet pas d'apprécier sont mieux éclairées par les résultats du RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole).

Créé en 1965 par la Commission des communautés européennes, ce réseau d'information a pour but de fournir des éléments détaillés sur la situation économique des exploitations agricoles en vue d'éclairer les décisions de la politique agricole commune.

Le champ d'observation du RICA comprend les exploitations agricoles qui constituent la base de l'activité principale du chef d'exploitation et qui, en principe, assurent annuellement l'emploi d'au moins un travailleur. Pour la France, le nombre d'exploitations concernées s'élève à 782000.

Sélectionnées en fonction de plusieurs critères (critère géographique, critère d'orientation technico-économique, critère de dimension), les exploitations de l'échantillon du RICA pour la France étaient au nombre de 4770 en 1978 (chiffre qui doit être porté à 6100 à compter des résultats de 1979).

Mais si le RICA présente l'avantage d'avoir pour objectif principal la constatation annuelle des revenus des exploitations agricoles à temps complet, il ne repose pas sur un échantillon suffisamment important pour servir de base à une politique d'aide directe aux revenus dont le caractère social nécessiterait, en théorie, une connaissance beaucoup plus fine des situations individuelles.

Aussi bien les résultats du RICA qui portant sur l'ensemble des flux et stocks monétaires intéressent l'exploitation agricole (charges, produits, endettements, résultats économiques) et cela pour les différents systèmes de production et en fonction de la dimension des entreprises, ne permettent-ils que de mieux mettre en évidence les imper-

fections du revenu brut agricole et les graves inconvénients qu'il peut y avoir à asseoir les aides directes sur le chiffre d'affaires des agriculteurs. A l'occasion de la discussion de la dernière loi de finances rectificative, le rapporteur pour avis de la Commission de la Production a montré qu'une aide calculée au taux de 1 % sur les recettes a pour effet d'accroître de 2,1 % les revenus d'un producteur de légumes mais de 4,9 % ceux d'un aviculteur. De même une aide égale à 3 % des recettes accroît le revenu d'un producteur de viande de 6,6 % et celui d'un producteur de porcs de 20,4 %.

L'aide directe, lorsqu'elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles, ne peut atteindre ses objectifs que si son attribution repose sur une connaissance individuelle des revenus de ceux à qui elle est destinée.

Ni le RBA, ni les résultats du RICA ne le permettent de façon satisfaisante. Or la fiscalité qui pour les autres catégories socio-professionnelles contribue à la connaissance des revenus réels des agents économiques, n'est, dans le domaine agricole, d'aucune utilité.

3. La fiscalité agricole

La majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu de quelque 300000 contribuables destinée au financement des aides versées aux agriculteurs victimes de la sécheresse de l'été 1976 a relancé les débats que suscite depuis longtemps déjà l'imposition des revenus des agriculteurs.

Deux études récentes, celle du Conseil des Impôts sur l'imposition des bénéficiaires agricoles et celle de l'INSEE sur les revenus fiscaux des agriculteurs en 1975, fournissent des données nouvelles et actualisées.

Chacun a ainsi pris conscience de la nécessité d'une réforme profonde de la fiscalité agricole. Même si elles soulignent que le nouveau régime d'imposition devra tenir compte des spécificités de l'activité agricole, les organisations professionnelles approuvent l'idée d'une réforme qui peut seule apporter la clarté nécessaire.

Les parlementaires ont, à l'occasion de la discussion de la loi d'orientation agricole, constaté que le régime du forfait collectif qui en 1978 s'applique encore à 359000 agriculteurs se retourne finalement contre leurs propres intérêts. Comme chacun sait, le mode de détermination du bénéfice forfaitaire comporte de très nombreuses approximations qui tiennent principalement à la complexité et à la longueur de la procédure suivie, au mode de délimitation des régions fiscales et à l'utilisation du revenu cadastral pour le classement des exploitations de polyculture.

Ne faisant, par définition, jamais apparaître de déficit, le forfait aboutit, en raison de son caractère collectif, à ne prendre en compte que des situations moyennes dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne permettent pas d'établir une assiette satisfaisante de l'impôt sur le revenu.

L'avantage qui en résulte varie beaucoup selon les régions et les contribuables. Cela entraîne inévitablement une détérioration des rapports au sein même de la profession agricole où certains expriment des doutes sur l'équité de la répartition des charges.

Évaluée à 3,8 milliards de F en 1980, la dépense fiscale qui résulte de la mise en œuvre du régime du forfait collectif est à l'évidence une source de tension entre les agriculteurs et les autres catégories socio-professionnelles, tension d'autant plus vive que les difficultés économiques s'aggravent.

Mais le plus grave inconvénient de ce système fiscal où le montant de l'impôt dépend avant tout des résultats d'une négociation collective opposant les représentants de l'administration à ceux de la profession, est sans conteste d'ordre économique.

En dispensant les exploitants agricoles qui y sont soumis de toute obligation déclarative, le régime du forfait est souvent une cause de mauvaise gestion de l'entreprise agricole.

Beaucoup d'agriculteurs continuent d'ignorer les éléments comptables essentiels de leur exploitation et ne sont pas à même d'apprécier le bien fondé de certaines de leurs spéculations ou d'estimer quel niveau leur endettement ne doit pas dépasser.

Aussi ce n'est qu'après avoir reçu l'engagement du Ministre de l'Agriculture de mettre très rapidement en place un Comité d'Etudes sur la fiscalité agricole, que le Parlement a accepté de ne pas inscrire dans la loi d'orientation la création d'un tel organisme.

4. Le revenu cadastral.

Il faut espérer que le rapport du Comité installé en mai 1980 permettra de mettre en place un système fiscal qui autorise une juste appréciation des facultés contributives des exploitants agricoles.

Ce n'est qu'à cette condition que l'on pourra apporter une solution au lancinant problème des cotisations sociales.

L'importance de la subvention de l'Etat au BAPSA a conduit tous les rapporteurs qui ont eu à se pencher sur ce budget annexe à dénoncer l'utilisation du revenu cadastral en tant qu'assiette des cotisations sociales.

Il n'est peut être pas inutile de rappeler que la valeur locative cadastrale qui ne résulte pas, pour chaque parcelle,

d'une estimation particulière, mais d'un tarif communal, ne doit pas être confondue avec le produit net de la terre. Elle correspond théoriquement au revenu net que le propriétaire tire de ses immeubles lorsqu'il les afferme ou, s'il les exploite directement, au revenu qu'il pourrait en tirer en cas de location. Or, le produit net de la terre comprend, outre la rente foncière, les revenus provenant du travail de l'exploitant et de la mise en œuvre du capital de l'exploitation.

La correction du revenu cadastral par le revenu brut d'exploitation (RBE) ne suffit pas à pallier les inconvénients qu'entraîne une assiette qui ne tient compte que de moyennes et dont l'actualisation n'est pas assez régulière.

En fait l'intégration du RBE à l'assiette cadastrale, intégration que les parlementaires souhaitent plus rapide, reproduit les défauts de cet agrégat : le RBE est un résultat comptable et global et non un revenu réel et individuel, sa « décontraction » en compte départementaux n'est pas toujours très sûre, il ne tient pas compte des amortissements et connaît de fortes variations d'une année à l'autre.

L'utilisation du revenu cadastral conduit à des disparités considérables que la pondération par le RBE ne peut faire disparaître.

L'achèvement de la parité, objectif prioritaire de la politique agricole, rend plus que jamais nécessaire le remplacement de ce système d'appréciation globale. La voie fiscale qui n'est sans doute pas la plus facile à emprunter paraît cependant être la seule qui puisse déboucher sur une solution vraiment efficace.