

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Gérard CÉSAR,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Jourmet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 3) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1^{ER} - LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET	8
I. LES RÉSULTATS DE L'AGRICULTURE FRANCAISE EN 1999	8
A. LE REVENU AGRICOLE.....	8
1. <i>L'évolution de la valeur ajoutée</i>	8
a) Production et consommations intermédiaires.....	8
b) Une baisse sensible de la valeur ajoutée.....	11
2. <i>L'évolution du revenu agricole</i>	12
3. <i>L'évolution de l'investissement agricole</i>	14
B. LA SITUATION DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE.....	15
1. <i>Le marché foncier agricole</i>	15
2. <i>L'activité des SAFER</i>	15
C. LE COMPTE SOCIAL DE L'AGRICULTURE.....	16
II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIERE AGRICOLE	16
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE.....	16
B. LES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE.....	21
1. <i>Bilan de la tempête de décembre 1999</i>	21
2. <i>Mesures d'aides aux exploitants sinistrés</i>	21
3. <i>Etat des réflexions menées sur la question de l'assurance des risques agricoles</i>	22
C. LA GESTION DE LA CRISE DU SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES.....	24
1. <i>Les difficultés de la filière</i>	24
2. <i>Les mesures prises par les pouvoirs publics</i>	25
D. LA CRISE DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE.....	27
E. AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT.....	32
1. <i>L'épandage des boues</i>	32
2. <i>Agriculture biologique et agriculture raisonnée</i>	33
a) L'agriculture biologique : une progression encourageante.....	33
b) L'agriculture raisonnée.....	35
3. <i>Le projet de réforme de la loi sur l'eau</i>	36
III. L'ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL	40
A. L'ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE.....	40
1. <i>Le contexte budgétaire</i>	40
2. <i>Les actions accomplies</i>	42
a) Les décisions de marché.....	42
b) Les réformes des OCM.....	43
3. <i>L'élargissement de l'Union Européenne</i>	48
B. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL.....	50
1. <i>L'OMC</i>	50
2. <i>Les rapports de l'Union européenne et des Etats-Unis</i>	52

a) Les différends commerciaux.....	52
b) La politique agricole américaine.....	53
3. <i>La politique de l'Union européenne vis à vis des pays tiers</i>	54
a) Les pays ACP.....	54
b) Les relations de l'Union européenne avec les pays méditerranéens.....	55
c) Les relations avec l'Afrique du Sud.....	55
4. <i>L'analyse de l'OCDE</i>	56
CHAPITRE II - LES CRÉDITS POUR 2001	58
I. ORIENTATION GÉNÉRALE	58
A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE.....	58
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	59
2. <i>Les dépenses en capital</i>	59
B. ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAANT À L'AGRICULTURE.....	60
C. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE PRODUCTIVE.....	60
1. <i>Dans le projet de budget du ministère de l'agriculture</i>	61
2. <i>Dans l'ensemble des dépenses publiques</i>	61
II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS PRIORITAIRES	62
A. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE.....	63
B. RENFORCER LA QUALITÉ ET LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS.....	64
C. LE SOUTIEN DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE.....	65
D. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU SECTEUR FORESTIER.....	66
E. LES CREDITS CONSACRES AUX RETRAITES.....	66
III. LES AUTRES DOTATIONS	67
A. LES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES.....	67
B. LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTE.....	68
1. <i>Les procédures « agriculteurs en difficultés »</i>	68
2. <i>Le fonds d'allégement des charges financières (FAC)</i>	68
C. LES CREDITS CONSACRES A L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.....	69
D. LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES.....	70

Mesdames, Messieurs,

L'avis budgétaire sur l'agriculture que votre commission vous présente aujourd'hui prend une tonalité particulière au regard des difficultés rencontrées par ce secteur pendant l'année qui vient de s'écouler, difficultés qui sont actuellement aggravées par la nouvelle crise qui secoue la filière bovine.

Au terme de cette année, l'agriculture française apparaît, en effet, comme fragilisée du point de vue interne et menacée au plan international.

Cette fragilité se mesure d'abord à l'aune de l'évolution du revenu agricole, qui accuse une baisse sensible (-5,7 % si l'on retient le résultat global agricole comme indicateur) pour l'année 1999, à l'inverse des autres secteurs économiques, qui ont tous, peu ou prou, bénéficié de la reprise de la croissance. Cette fragilité s'apprécie aussi à travers la diminution continue du nombre d'installations, qui révèle que l'agriculture n'attire plus, et pour cause ! A cet égard, votre rapporteur pour avis regrette l'absence, dans le présent projet de budget, en dépit d'effets d'annonce toujours plus prometteurs, de mesures d'envergure en faveur de l'installation.

Cette vulnérabilité de l'agriculture, dont la preuve n'est plus à faire, a des causes multiples. La diminution continue des cours des produits agricoles en est une. Si cette baisse des prix agricoles se joue pour partie sur les marchés mondiaux, qui tirent vers le bas les prix fixés au plan européen, elle est aussi parfois imputable -c'est notamment le cas de la filière fruits et légumes- aux pratiques commerciales abusives de grands distributeurs qui exploitent la dépendance des producteurs agricoles.

Les aléas climatiques contribuent également, et malheureusement de plus en plus souvent, à aggraver la situation des agriculteurs. En témoigne la tempête qui a frappé en décembre 1999 une grande partie de notre territoire, endommageant durablement de nombreuses exploitations.

En outre, les agriculteurs ont été confrontés, cette année, à une augmentation importante de leurs coûts de production, liée à la hausse du prix des carburants et des engrais.

Enfin, l'ampleur prise depuis peu par la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine menace de faire replonger la filière bovine, déjà fortement mise à mal depuis quatre ans. Le marché de la viande bovine présente déjà les signes d'un effondrement. Il faudra certainement envisager à court terme la mise en place de soutiens financiers à la maîtrise de la production, telles que des primes à l'abattage, comme cela a été le cas en 1996, lors du déclenchement de la crise de l'ESB.

Dans ce contexte difficile pour l'agriculture française, certaines mesures prises par le Gouvernement semblent vouloir pénaliser plus encore ce secteur fragilisé. Non content de diminuer le montant des aides allouées au nom de prétendus redéploiements -on pense ici notamment à la modulation-, le Gouvernement a imposé cette année aux agriculteurs des augmentations de charges, avec l'extension de la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux produits phytosanitaires, l'application des redevances « pollution » dans le cadre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), cependant que d'autres augmentations des prélèvements se profilent, dans le cadre du projet de réforme de la loi sur l'eau.

L'agriculture française, et plus généralement, l'agriculture européenne font, en outre, l'objet de mises en cause au plan international.

Votre rapporteur pour avis déplore à cet égard la formulation par la Commission européenne de propositions visant à réformer des organisations communes de marché, comme celle du sucre, pour lesquelles l'accord signé à Berlin en mars 1999, qui était censé engager la Politique agricole commune pour six années, n'avait pas prévu de révision.

Par ailleurs, cette PAC est aussi contestée à l'échelle internationale. Les sessions spéciales du comité agriculture de l'OMC, au sein desquelles les négociations agricoles doivent se poursuivre après l'échec de Seattle, ont été l'occasion d'attaques virulentes contre les soutiens internes et les restitutions aux exportations européenne de la part des Etats-Unis et des pays du groupe de Cairns.

De ce point de vue, il serait souhaitable que le Gouvernement mette à profit l'exercice par la France de la présidence de l'Union européenne pour défendre, dans ces négociations internationales, notre modèle européen d'agriculture.

Dans ce contexte qui, soulignons-le, est difficile pour l'agriculture française, le projet de budget qui vous est soumis paraît tout à fait insatisfaisant.

Certes, le budget de l'agriculture semble afficher une progression de 2 %, passant de 28,048 milliards de francs en 2000, à 29,617 milliards de francs, pour 2001.

Mais, comme l'a souligné notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial de la commission des finances, cette progression n'est qu'apparente. En effet, si l'on soustrait de ce budget la somme de 418 millions de francs, correspondant aux cotisations sociales dues par le ministère de l'agriculture au titre de ses employés, et qui étaient auparavant imputées au budget des charges communes, l'augmentation du budget de l'agriculture et de la pêche est ramenée à 0,6 %. En termes réels, ce budget décroît même de 0,6 %.

Selon le Gouvernement, la répartition des crédits traduit quatre grandes priorités, auxquelles il convient d'ajouter la poursuite de la revalorisation des retraites agricoles.

Ces priorités, il faut l'avouer, diffèrent peu de celles affichées l'année dernière.

– le développement d'une agriculture multifonctionnelle, première priorité, mobilise des crédits aussi variés que ceux affectés aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE), en diminution, la dotation jeunes agriculteurs, en stagnation à 490 millions de francs, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, les dotations aux offices, les crédits destinés au PMPOA et à la politique industrielle ;

– la deuxième priorité est constituée par les crédits en faveur de la qualité et de la sécurité sanitaire et alimentaire ;

– l'enseignement agricole constitue la troisième priorité ;

– enfin, le soutien du secteur forestier est lui aussi prioritaire.

Concernant ces priorités, votre rapporteur pour avis souhaite formuler deux remarques :

La première remarque concerne les CTE, dont les crédits, passant de 950 millions à 400 millions pour 2001, diminuent de plus de la moitié, au motif d'une sous-consommation durant l'année 2000. Quelles que soient les réserves qu'appelle cet instrument, on ne peut que s'interroger pourtant sur la légitimité d'une telle baisse, alors que le faible succès des CTE -au 31 octobre, seuls 1.706 contrats avaient été signés- est en grande partie imputable aux lenteurs administratives et à la complexité de la démarche de signature de ces contrats.

La seconde remarque intéresse les priorités affichées par le Gouvernement dont il faut souligner qu'elles sont en fait financées par les économies réalisées sur le chapitre des CTE, ainsi que sur les crédits affectés aux mesures agri-environnementales, qui diminuent de 29 %, et aux indemnités compensatoires de handicaps naturels, dont la diminution de 18 %, combinée à la réforme prévue par le nouveau plan français de développement rural, met en danger la pérennité de l'agriculture de montagne.

Or, ces priorités, si légitimes qu'elles soient, ne bénéficient pas directement aux agriculteurs, mais sont plutôt destinées à financer des préoccupations d'intérêt général, telles que la sécurité alimentaire, ou des secteurs comme le secteur forestier ou celui des industries agro-alimentaires.

Concernant les petites retraites agricoles, votre rapporteur pour avis souligne que le programme de revalorisation, qui touchera à son terme fin 2002, ne suffira pas à hisser ces retraites au niveau celles des salariés, et qu'il appelle la mise en place d'un régime de retraite complémentaire obligatoire par répartition. Il serait souhaitable d'affecter dès à présent à l'instauration de cette retraite complémentaire les économies réalisées par le BAPSA grâce à la revalorisation des petites pensions. En 2001, les versements du BAPSA au titre de l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse vont ainsi diminuer de 26% en 2001 grâce à l'augmentation des pensions les moins élevées.

Votre rapporteur pour avis a un autre motif particulier d'insatisfaction : la modestie de la dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles, qui s'élève à 50 millions de francs pour 2001, ne lui paraît pas en mesure de répondre aux ambitions de mise en place d'une assurance-récolte, qui devrait être bientôt à l'ordre du jour avec la publication du rapport Babusiaux. D'autant que le projet de loi de finances propose dans son article 49 de supprimer, afin d'inciter au développement de ces contrats, la contribution additionnelle sur les contrats d'assurance récolte et de reporter ainsi l'intégralité de la part professionnelle du financement du Fonds de calamités sur les surprimes des contrats d'assurance des bâtiments et d'assurance mortalité du bétail, sans que la subvention de l'Etat augmente.

Enfin, on doit constater à regret que les dispositions fiscales de l'article 11 du projet de loi de finances, dites d'adaptation de la fiscalité agricole, ne sont pas à la hauteur de la réforme fiscale ambitieuse que le monde agricole attendait avec impatience depuis la parution du rapport Marre-Cahuzac, commandé par le Gouvernement en application de la loi d'orientation agricole.

Certes, les mesures proposées par le projet de loi de finances, et notamment la prolongation pour trois ans de l'abattement de 50% sur les

bénéfices des 60 premiers mois d'activité en faveur des jeunes agriculteurs, constituent une avancée. Elles ne vont pourtant pas assez loin.

Votre rapporteur pour avis aurait notamment souhaité que soient prévues des dispositions fortes, telle que l'exonération des plus-values sur les cessions réalisées au profit de jeunes agriculteurs qui s'installent, ou encore, afin de séparer les revenus du travail et ceux du capital, la déduction du fermage des terres en propriété de l'assiette des cotisations sociales.

Jugeant ce budget de l'agriculture globalement insatisfaisant, tant en raison de son manque d'ambition que des diminutions sectorielles de crédits qu'il inflige à un secteur économique fragilisé, votre rapporteur pour avis vous proposera de ne pas adopter les crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche.

CHAPITRE 1^{ER}

LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET

I. LES RÉSULTATS DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN 1999

A. LE REVENU AGRICOLE

1. L'évolution de la valeur ajoutée

a) *Production et consommations intermédiaires*

● Un net recul de la production en valeur

Selon les comptes de l'agriculture¹, **le volume de la production agricole a augmenté de 2,1 % en 1999** par rapport à 1998. Cette hausse a concerné presque tous les produits.

Grâce à de bonnes conditions climatiques, **la production de fruits** a crû de 16,5 % alors qu'elle avait baissé de 16 % l'année précédente, notamment en raison des gelées de printemps et de la sécheresse.

De même, **les oléagineux** connaissent une progression de 16,3 %, rompant ainsi avec une tendance à la stagnation.

¹ Synthèses n° 38-39. Les comptes de l'agriculture en 1999.

Avec un taux de croissance en volume de près de 9 %, la production **de pommes de terre** progresse également, ce qui s'explique par la hausse des superficies et des rendements.

Le volume de la production **de vins** est en augmentation (+7,1 %). Si la production de vins d'appellation d'origine progresse légèrement moins que l'année précédente -+5,1% contre +7,2% en 1998- la croissance du volume de la production des autres vins est plus importante.

Les productions de **fourrage et de légumes** sont aussi en augmentation, de même que celle des betteraves, malgré, dans ce dernier cas, une baisse des superficies cultivées.

En revanche, la production de **céréales** est en recul de 5,4 %, ce qui contraste avec la croissance de 9,5 % enregistrée l'année dernière en 1998. Cette diminution est imputable à la baisse des rendements, ainsi qu'à celle des surfaces cultivées en raison de l'augmentation du taux de gel des terres.

Si la stabilité caractérise l'évolution des **productions animales** dans leur ensemble, elle recouvre des réalités différentes selon les espèces concernées.

Le marché bovin connaît une légère hausse de 1,6 %, alors qu'il avait diminué de 4,4% l'année précédente.

La production porcine, toujours en progression, s'est néanmoins ralentie, avec une progression de 1,1 % contre +3,7 % en 1998.

Pour la première fois depuis quinze ans, la **production de volailles** baisse de 2,4 % en volume, sans que cela entame la croissance de la production **d'œufs** (+ 1,4 %).

Le volume de la production **des autres produits animaux** - lait et produits laitiers, autres produits de l'élevage - décroît légèrement (-0,7 %), la production laitière diminuant de 0,9 %.

↳ Contrastant avec cette hausse des volumes produits, la **baisse des prix agricoles, poursuivant une tendance de long terme, s'est accentuée à -4,4 %** en 1999, contre -1,3 % en 1998. Cette diminution atteint même -4,8 % en termes réels.

Les marchés des produits dont les prix ont baissé se caractérisent par un déséquilibre entre l'offre et la demande.

La chute des prix a ainsi été très marquée pour les pommes de terre (-26,8%) et pour les fruits (-18,4%) en raison des bonnes récoltes réalisées.

A cause d'une bonne campagne de production au Canada et en Europe orientale, les prix **des oléagineux** ont également accusé une forte baisse. (-21,2 %).

La baisse des prix des **produits avicoles**, constatée déjà l'année dernière, s'est poursuivie au rythme de -7,7 % en raison notamment du resserrement des débouchés extérieurs lié à la forte concurrence internationale.

Le bétail a enregistré une diminution de ses prix, qui concerne aussi bien le secteur porcin (-5,8 %) que celui des gros bovins (-3,6 %).

Il convient également de souligner le recul de 3,1 % du prix des **vins d'appellation d'origine**, qui s'explique par la réduction de la demande de ces vins.

Enfin, le prix **du lait** a lui aussi baissé, en raison de la diminution des cours des produits laitiers transformés tels le fromage et le beurre, sur lesquels ce prix est indexé.

Des hausses de prix ont néanmoins pu être constatées pour certaines productions telles que celle **des céréales** (+1,9 %) et celle du champagne.

↳ **Cette baisse quasi générale des prix agricoles a abouti, malgré des productions en hausse, à un recul de 2,1% de la production agricole en valeur.**

● **La stabilisation en valeur des consommations intermédiaires**

La valeur des consommations intermédiaires de la branche agriculture s'est stabilisée en 1999, avec une progression de 0,2 %, après une diminution sensible (-2,2 %) due à une chute des prix l'année précédente.

Cette stabilisation résulte de la neutralisation d'une hausse de 1,8 % des volumes par une baisse des prix moins importante qu'en 1998 (-1,6 % contre -3,9 %).

ÉVOLUTION 1999/1998 (en %)

	Volume	Prix	Valeur
Ensemble	+1,8	-1,6	+0,2
Dont Aliments pour animaux ¹ (21,1 %)	-0,1	-7,3	-7,3
Engrais (9,1 %)	-2,7	-0,1	-2,8
Produits de protection des cultures (8,1 %)	+3,0	0,0	+3,1

Source : Insee

¹ Les aliments pour animaux retracés dans le compte de la branche agricole concernent d'une part les aliments achetés à l'industrie agro-alimentaire et d'autre part les produits agricoles intraconsommés (notamment les fourrages) ; ces derniers sont également enregistrés dans la valeur de la production agricole (cf tableaux généraux sur les comptes de la branche en annexe 2). Dans ce tableau résumé du chapitre sur les consommations intermédiaires, les taux d'évolution ne concernent que les aliments achetés par l'industrie.

La consommation **d'aliments pour animaux**, qui constitue le principal poste des consommations intermédiaires de la branche agriculture se stabilise en volume (-0,1 %) pour la première fois, après plusieurs années d'augmentation. La bonne progression en volume de la consommation d'aliments pour bovins compense le recul de celle des aliments pour porcins et volailles. Les prix des aliments pour animaux baissent en revanche de 7,3 %, entraînant une diminution de 7,3 % de la valeur de leur consommation.

La consommation intermédiaire **en engrais** diminue en valeur de 2,8 %, en raison de la chute des quantités consommées liée à la diminution des superficies cultivées.

La consommation intermédiaire de **produits de protection des cultures** continue à progresser en valeur (+3,1 %) en raison de l'augmentation des volumes consommés et de la stabilité de leur prix.

b) Une baisse sensible de la valeur ajoutée

La valeur ajoutée brute connaît un repli marqué (-2,5 %) en raison de la baisse de la valeur de la production (-2,1 %) et de la quasi stagnation (+0,2 %) des consommations intermédiaires.

La valeur ajoutée nette est obtenue en déduisant la consommation de capital fixe, qui progresse de 3 % en 1999, de la valeur ajoutée brute. Elle diminue donc de 5,5 % cette année, soit -5,9 % en termes réels.

2. L'évolution du revenu agricole

● Le résultat agricole global en 1999

Il est obtenu en ajoutant à la valeur ajoutée nette les subventions d'exploitation, et en retranchant les charges d'exploitation, telles que les impôts fonciers et les autres impôts à la production.

SUBVENTIONS D'EXPLOITATION REÇUES PAR LA BRANCHE « AGRICULTURE » (en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Indemnités spéciales montagne et piémont	2 106	2 690	2 161	2 465	2 333
Prime à l'herbe	1 371	1 363	1 420	1 245	1 195
Indemnités au titre des calamités agricoles	358	287	416	957	507
Aide au « gel » des terres	3 714	2 961	1 921	1 852	2 772
Compensations pour retrait de fruits et légumes	249	407	302	115	130
Aides diverses aux producteurs de fruits et légumes	637	500	525	416	492
Aides diverses aux éleveurs	553	1 134	1 608	540	550
Aides « agriculteurs en difficulté »	227	116	53	36	32
Aide à l'enrichissement des vins	187	186	253	273	175
Aide au stockage privé des vins et des moûts	50	51	76	68	54
Aide au retrait pluri-annuel des terres	438	210	83	57	39
Subvention de l'office national de la chasse	100	138	118	125	120
Aides agri-environnementales	140	338	406	497	644
Prises en charge d'intérêts	191	122	482	100	105
Subventions des collectivités locales	234	240	244	250	255
Autres aides	172	261	177	214	199
TOTAL métropole	10 727	11 004	10 245	9 210	9 602
Subventions dans les TOM	175	103	86	126	126
TOTAL	10 902	11 107	10 331	9 336	9 728

Source : ministère de l'Agriculture - Offices agricoles

Notes : – les montants présentés dans ce tableau ne comprennent pas les subventions sur les produits, qui sont incluses dans la valeur de la production.

– les montants sont enregistrés selon la règle des droits et obligations, ce qui peut entraîner des différences avec ceux présentés dans le rapport sur les concours publics à l'agriculture.

En 1999, la conjugaison de l'augmentation des subventions d'exploitation versées aux exploitants (+ 4,2 %) en raison de la croissance du taux de gel des terres, et de la hausse des impôts à la production aboutit à une évolution du résultat global agricole de -5,3 %. **En termes réels, le résultat agricole global diminue de 5,7 %.**

Cette baisse significative du revenu agricole intervient après cinq années pendant lesquelles la croissance annuelle moyenne a atteint 5 %.

● **Le revenu d'entreprise agricole par actif**

Pour obtenir cette donnée, il convient de soustraire du résultat agricole global les charges salariales, les intérêts et les charges locatives nettes.

Du fait de l'augmentation des charges salariales (+3,4 %) et des charges locatives (+4,1 %), et malgré une diminution des intérêts versés (-4 %), **le revenu d'entreprise agricole par actif régresse plus nettement (-9,1 %) que le résultat agricole global.**

● **Evolution sectorielle du revenu agricole**

Votre rapporteur retiendra comme indicateur de revenu le résultat agricole par actif en termes réels.

La diminution du revenu agricole concerne l'ensemble des productions agricoles, à l'exception du **secteur viticole**, qui connaît une progression de 15 % en ce qui concerne les vins courants (vins de pays et vins de table), contre 4 % pour les vins d'appellation.

Le revenu des exploitations spécialisées **en céréales, oléagineux et protéagineux** a diminué de 6,5 % en 1999, contre 3,5 % en 1998. Cette chute de revenus se chiffre à -21 % pour les autres grandes cultures, notamment en raison de la baisse du prix des pommes de terre.

Le secteur **des fruits et légumes** n'est guère mieux loti, en raison de la forte chute des cours. Alors que les maraîchers et les horticulteurs subissent une perte de revenu de 2 %, cette diminution atteint 7 % chez les arboriculteurs fruitiers.

Chez les éleveurs, la baisse du revenu frappe de plein fouet la **production ovine**, avec une diminution de 11 %. **L'élevage bovin** connaît une baisse de revenu de 6 % qui concerne aussi bien la viande que le lait. Quant à **l'élevage hors sol** -porcs et volailles-, il accuse une perte de revenu de 10 %.

Selon l'INSEE, cette baisse notable du revenu agricole n'annule pas la progression observée depuis six ans. Elle n'en contribue pas moins à exclure les agriculteurs du bénéfice de la reprise de la croissance, qui a atteint en 1999 le chiffre de 2,9 %.

Votre rapporteur pour avis attire l'attention du Gouvernement sur cette situation qui appelle un soutien particulier à l'agriculture et condamne

les réformes en cours qui, telle celle de la loi sur l'eau, vont faire peser de nouvelles charges sur un secteur économique fragilisé.

Confrontés, en outre, cette année à la hausse du prix des carburants qui, renchérissant les coûts de production, contribuera certainement à une nouvelle diminution du revenu agricole sur l'année 2000, les agriculteurs ont néanmoins obtenu à la suite de manifestations organisées en septembre dernier avec d'autres professions concernées, en particulier les transporteurs routiers et les marins-pêcheurs, une diminution de 30 % de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur le fioul domestique utilisé comme carburant pour le matériel agricole, et des aides d'un montant de 100 millions de francs, destinées aux exploitants les plus pénalisés par l'augmentation du prix du fioul (serristes, horticulteurs et maraîchers).

3. L'évolution de l'investissement agricole

La formation brute de capital fixe de la branche agricole marque en 1999 une nette tendance à la reprise avec un taux de croissance à prix constants de 8,1 % par rapport à 1998, année qui avait été caractérisée par une quasi stagnation (-0,6 %) de cet agrégat.

Cette reprise concerne tant les biens agricoles, en forte hausse (+18,5%), que les biens non agricoles, dont la progression en volume (+ 7 %) est surtout imputable à la reprise des investissements en matériels.

(en milliards de francs)

	Valeurs à prix courants		Taux de croissance à prix constants
	1999	99/98 en %	99/98 en %
FBCF en biens non agricoles	54,8	+ 8,4	+ 7,0
dont matériels	37,2	+ 11,0	+ 9,5
bâtiments	16,6	+ 3,4	+ 1,9
FBCF en biens agricoles	6,5	+ 18,1	+ 18,5
dont plantations	3,3	+ 10,8	+ 6,5
bétail	3,2	+ 26,9	32,3
FBCF de la branche agriculture (1) + (2)	61,3	+ 9,4	+ 8,1

Source : INSEE

B. LA SITUATION DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE

1. Le marché foncier agricole

En 1999, il a progressé de 10,3 % en valeur, sous l'effet d'une croissance des surfaces agricoles concernées de 1,8 % et, surtout, en raison d'une hausse des prix de 12,5 %.

Ont été réalisées 99.400 transactions, portant sur une surface de 428.000 et un montant de 16,7 milliards de francs.

Pour la quatrième année consécutive, le prix moyen, en francs courants, des terres agricoles a donc augmenté, pour s'établir à 22.900 francs l'hectare, contre 20.400 francs en 1998.

D'après la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), la forte demande agricole de terres émane surtout des éleveurs de bovins, sous l'effet de la modification des critères européens d'occupation des terres (chargement à l'hectare), des viticulteurs encouragés par la bonne progression des ventes de vins et des céréaliers, incités par la proportionnalité à la surface des aides PAC.

2. L'activité des SAFER

Confirmant une tendance observée depuis quelques années, l'activité des SAFER a baissé de 9 % en termes de surfaces, soit 12 % en valeur.

Cette chute d'activité s'explique par la progression sensible des transactions foncières directes, sous l'effet de la baisse des droits de mutation -de 16,5 % à 4,8 %- au 1^{er} janvier 1999, mais aussi par les achats croissants réalisés, particulièrement dans le nord-est de la France, par les fermiers en place.

Par ailleurs, s'opère une diversification des missions des SAFER, qui sont étendues aux fonctions de protection de l'environnement, d'amélioration du parcellaire et de la mise en valeur paysagère. Cette évolution a été récemment confortée par la publication, le 10 juillet 2000, du décret n° 2000-671 pris en application de la loi d'orientation agricole, qui leur permet, notamment en vue d'exercer ces nouvelles missions, d'utiliser leur droit de préemption, de recourir à la procédure de substitution ou encore d'apporter leur concours à des opérations de louage.

C. LE COMPTE SOCIAL DE L'AGRICULTURE

Selon le compte social provisoire des exploitants, les prestations sociales versées aux exploitants actifs et inactifs augmentent de 1,7 % en 1999, les dépenses d'assurance vieillesse de 2 % et les remboursements maladie de 1,5 %. Les prestations familiales sont restées stables.

Les cotisations payées par les exploitants actifs diminuent légèrement de 0,4 %. Les taux de prélèvement sur les revenus d'activité n'ayant pas varié en 1999 -contrairement aux années 1997 et 1998, marquées par le transfert d'une partie des cotisations d'assurance-maladie vers la CSG, cette variation de cotisations traduit la seule évolution de l'assiette fiscale des exploitants.

Dans le compte social des salariés agricoles, les prestations augmentent légèrement plus (+1,4 %) que l'année précédente (+1,2 %). Les dépenses de santé connaissent une augmentation de 1,8 %, contre 1,2 % en 1998. Les prestations vieillesse et les prestations familiales sont en hausse de 1,2 %.

Les cotisations sociales à la charge des salariés augmentent de 1,3 %, cette progression, toutefois inférieure à celle de l'assiette (+3,1 %), résultant de l'effet en année pleine du transfert, au 1^{er} janvier 1998, de 4,75 points de cotisations d'assurance maladie vers 4,1 points de CSG. L'augmentation de 3,5 % des cotisations à la charge des employeurs de main-d'œuvre retrace celle de l'assiette.

Ces éléments ont conduit à retenir, dans le compte provisoire de l'agriculture pour 1999 une augmentation de la masse salariale versée de 3,1 %, ainsi qu'une hausse de 3,4 % du total des cotisations sociales payées par les employeurs de main-d'œuvre après exonérations.

Pour une analyse détaillée de ce volet social, votre rapporteur pour avis s'en remet à la Commission des Affaires sociales.

II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIERE AGRICOLE

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

Cette loi a reçu un grand nombre de textes réglementaires d'application (16 décrets et 3 arrêtés) entre le 30 septembre 1999 et le 30 septembre 2000.

Des décrets importants, tel que le décret en Conseil d'Etat n° 99-874 du 13 octobre 1999 relatif à la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation, et prévu par l'article 4 de la loi, et des décrets très attendus, comme le décret n° 2000-319 du 7 avril 2000, prévu par l'article 25 de la loi et relatif au statut du conjoint collaborateur, sont intervenus.

Des pans entiers de la loi d'orientation agricole nécessitent encore des textes réglementaires d'application : 45 décrets en Conseil d'Etat, 5 décrets simples et 19 arrêtés, à l'exclusion des décrets et arrêtés à prendre « en tant que de besoin », doivent encore être publiés.

Il convient cependant de regretter la lenteur dont fait preuve le Gouvernement en ce qui concerne des dispositions relatives à des matières sensibles telles que la surveillance et le contrôle des végétaux, qui font l'objet des articles 91, 92, 93 et 94 de la loi d'orientation. Pour ces quatre articles, pas moins de 15 décrets, la plupart en Conseil d'Etat, sont attendus.

Ainsi, le Comité de biovigilance prévu à l'article 91, qui sera chargé d'évaluer les effets potentiellement négatifs d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et d'en alerter l'administration, n'a pas encore été mis en place, faute de décrets d'application. D'après nos informations, une partie de ces textes seraient actuellement examinés par le Conseil d'Etat.

De même, la mise en œuvre de la politique dite « de la qualité » accuse un certain retard en raison de la non-publication des textes réglementaires d'application, tel le décret relatif à l'utilisation des qualificatifs « fermier, montagne et produits pays » mentionnés à l'article 76 de la loi.

Les mesures d'application de l'ensemble des articles traitant de la santé animale et de la traçabilité des denrées d'origine animale font encore défaut. C'est notamment le cas du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 100, qui doit définir la liste des produits ou denrées dont la traçabilité doit être assurée. De même, l'article 101 de la loi, qui appelle quatre décrets en Conseil d'Etat et six arrêtés, n'en a, pour l'instant, reçu aucun.

Il convient de signaler la parution de deux des rapports prévus par la loi d'orientation :

– un rapport sur la fiscalité agricole, commandé par le Gouvernement aux députés Béatrice Marre et Jérôme Cahuzac, a été publié en avril 2000, en application de l'article 141 de la loi ;

– la publication d'un rapport sur la gestion des risques en agriculture, confié au Président du Comité national de l'alimentation, Christian Babusiaux, a été annoncée. Elle devrait permettre de satisfaire, avec retard, l'obligation du Gouvernement, posée à l'article 18 de la loi, de présenter au Parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance-récolte.

Trois autres rapports sont encore attendus :

– en dépit de la présentation en octobre 1999 d'un rapport préparatoire par le député Germinal Peiro, le Gouvernement n'a toujours pas transmis au Parlement le rapport sur les retraites agricoles mentionné à l'article premier de la loi d'orientation ;

– il en est de même pour le rapport sur le développement de l'emploi en commun entre les collectivités locales, les non salariés et les employeurs de salariés, prévu à l'article 40 ;

– enfin, le Gouvernement n'a pas adressé au Parlement le rapport annuel sur la surveillance biologique du territoire, visé à l'article 91 de la loi d'orientation.

● **Quelques aspects marquants dans la mise en œuvre de la LOA**

Pour ce qui concerne la mise en œuvre de la loi d'orientation agricole, votre rapporteur pour avis souhaiterait revenir sur deux aspects de cette loi qui ont particulièrement fait débat au cours de l'année écoulée :

– **Les contrats territoriaux d'exploitation**

Présentés comme la mesure phare de la loi d'orientation agricole, les contrats territoriaux d'exploitation n'ont pas bénéficié du succès promis par le Gouvernement, ainsi qu'en témoignent les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.

La publication rapide des textes d'application relatifs aux CTE, le décret n° 99-874 du 13 octobre 1999, un arrêté du 8 novembre 1999 et une circulaire ministérielle du 17 novembre 1999, aurait pourtant autorisé une montée en puissance immédiate de cet instrument destiné à être le pilier de la multifonctionnalité en agriculture.

Ces textes ont défini le contenu, le financement, les modalités de conclusion de ces contrats, ainsi que les aides auxquelles ils peuvent donner lieu.

Conclu pour une période de cinq ans, le contrat territorial d'exploitation traduit les engagements de l'exploitant non seulement en termes

économiques, mais également en termes de protection de l'environnement et de développement rural.

Il bénéficie de crédits nationaux, mais aussi de financements européens dans la mesure où les engagements environnementaux répondent à des prescriptions communautaires.

Le succès n'a pourtant pas été à la hauteur des espérances. Alors que le Gouvernement escomptait la signature de 50.000 CTE pour l'année 2000, et de 205.000 à l'horizon 2006, seuls 1.706 CTE avaient été conclus au 31 octobre 2000.

Le montant moyen des aides allouées par contrat s'élève à 210.000 francs sur cinq ans.

Cette difficile montée en puissance, qui s'est traduite sur le plan budgétaire par une sous-consommation des crédits affectés au financement des CTE pour l'année 2000, s'explique notamment :

- par la lourdeur de la procédure d'instruction et d'examen des dossiers ;

- par le manque de lisibilité des règles qui a ralenti le travail des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, chargées d'élaborer les contrats types et les cahiers des charges ;

- par la réticence des agriculteurs face à l'importance des investissements à réaliser et au poids des contrôles impliqués par la signature d'un contrat.

L'analyse des CTE déjà signés fait apparaître les caractéristiques suivantes :

- la prédominance des projets individuels, même si le ministère de l'agriculture fait état de 677 projets collectifs en préparation, qui seraient porteurs de 58.000 CTE. Deux tiers de ces projets collectifs ont été déposés par les chambres d'agriculture et les coopératives.

- la faible part (moins de 20 %) de CTE signés par de jeunes agriculteurs ;

- l'impact relativement faible sur l'emploi, puisque d'après les données recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère de l'agriculture, seuls 74 emplois auraient été créés et 350 consolidés par les CTE signés.

– Le rapport sur la réforme de la fiscalité agricole

Ce rapport, remis au Gouvernement par les députés Béatrice Marre et Jérôme Cahuzac en application de l'article 141 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, et rendu public en avril 2000, a évalué les adaptations qu'il conviendrait d'apporter à la fiscalité des exploitations agricoles et au mode de calcul de leurs cotisations sociales. Il a dessiné ainsi plusieurs axes de réforme.

En premier lieu, il suggère d'établir une distinction entre les revenus de l'exploitation, qui constituent des revenus du capital, et les revenus propres de l'exploitant, qui sont des revenus du travail. Il s'agit de faire en sorte que les agriculteurs paient des cotisations sociales sur les seuls revenus de leur travail. A cet effet, les rapporteurs suggèrent de calculer les revenus du capital de l'exploitation en appliquant à la valeur de ce capital, composé des éléments inscrits à l'actif du bilan, un taux unique de rémunération de l'ordre de 3 à 4 %.

Les auteurs du rapport suggèrent, d'autre part, l'adoption de mesures de simplification de la fiscalité agricole. Celles-ci pourraient notamment consister en la refonte, grâce à la suppression du régime transitoire, des régimes d'imposition du bénéfice agricole, en l'aménagement du régime simplifié d'imposition, ou encore en la possibilité de choisir la date de clôture des exercices comptables.

Enfin, un allègement des charges pesant sur les agriculteurs est préconisé. Il s'agirait, par exemple, de relever le seuil maximal d'imputation des déficits agricoles sur le revenu global de 200.000 à 500.000 francs. L'allègement devrait également concerner le dispositif de déduction pour investissement, de sorte qu'il soutienne davantage le financement du capital d'exploitation. La baisse des charges devrait aussi viser à favoriser l'installation, notamment par la prorogation de trois ans de l'abattement sur le bénéfice des jeunes agriculteurs et par l'exonération des plus-values de cession réalisées en leur faveur.

Saluant la publication du rapport Marre-Cahuzac qui, même s'il ne permet pas de régler tous les problèmes auxquels les agriculteurs sont confrontés en matière fiscale, n'en constitue pas moins une base de travail appréciable, votre rapporteur pour avis regrette qu'il n'ait pas inspiré plus de dispositions fiscales du projet de loi de finances pour 2001.

Certes, des mesures y ont bien été inscrites, mais elles sont peu nombreuses et participent plus d'un effet d'affichage que d'une amorce de réforme ambitieuse de la fiscalité agricole. Il s'agit notamment :

– de la prolongation pour trois ans de l'abattement de 50 % sur les bénéfices des soixante premiers mois d'activité en faveur des jeunes agriculteurs qui s'installent ;

– de la suppression du régime transitoire d'imposition, qui concerne aujourd'hui moins de 4.000 exploitants ;

– de l'aménagement de la déduction pour investissement en cas d'acquisition de parts de coopératives ;

– de la possibilité de modifier tous les dix ans la date de clôture des exercices comptables.

Votre rapporteur pour avis regrette qu'aucune réforme d'envergure n'ait été engagée.

Conscient qu'un changement tel que la prise en compte d'un patrimoine d'affectation ne peut être réalisé qu'à moyen terme, il pense néanmoins que des aménagements auraient pu être apportés dans l'immédiat. C'est le cas, par exemple, de l'exonération des plus-values sur une cession réalisée au profit d'un jeune agriculteur qui s'installe, et de la déduction du fermage des terres en propriété de l'assiette des cotisations sociales, prélude à une séparation des revenus du capital et du travail.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE

1. Bilan de la tempête de décembre 1999

La tempête qui s'est abattue sur le territoire français les 26 et 27 décembre 1999 a touché de plein fouet les secteurs agricole et forestier.

En ce qui concerne la présentation des dégâts subis par la forêt française et des mesures prises par les pouvoirs publics pour y remédier, votre rapporteur s'en remet au rapport pour avis relatif au développement rural de notre collègue Henri Revol.

Les conséquences économiques de la tempête ont également été très lourdes pour les agriculteurs. De nombreuses productions ont été durablement handicapées par les dommages causés dans les régions concernées. C'est le cas, par exemple, du maraîchage et de l'horticulture. La situation des exploitants touchés a été aggravée par les difficultés de remise en état et de redémarrage de l'activité, liées à la pénurie de matériaux de clôture et de grillage, dont les prix ont été ponctuellement poussés à la hausse.

Si une partie des dommages a été prise en charge par les assurances, d'autres, tels les dégâts causés aux vergers, aux clôtures, aux serres et pépinières, ainsi que les pertes de récolte en étaient exclus.

Les dommages non assurables ont néanmoins pu être pris en charge par le Fonds national de Garantie des Calamités agricoles (FNGCA). La Commission nationale des calamités agricoles a estimé à 2 milliards de francs le montant des pertes constituant des dommages non assurables, relevant de l'indemnisation de ce fonds.

2. Mesures d'aides aux exploitants sinistrés

Les pouvoirs publics ont pris trois catégories de mesures destinées à venir en aide aux agriculteurs touchés par la tempête.

L'Etat a d'abord amélioré les conditions d'indemnisation par le Fonds national de Garantie des Calamités agricoles. Les taux habituels de prise en charge ont ainsi été relevés de 10 %. Par ailleurs, les seuils d'accès à l'indemnisation, définis en pourcentage des pertes n'ont pas été appliqués en matière de « pertes de fonds », c'est à dire pour les dommages subis par les moyens de production. Enfin, le versement d'acomptes a permis d'accélérer le paiement des indemnisations.

Le montant total des crédits engagés au titre du FNGCA dans les 80 départements sinistrés se chiffrait, au 20 juillet dernier, à 447 millions de francs.

Un plan d'urgence exceptionnel a également été mis en place en vue d'aider, au cas par cas, les petites exploitations les plus touchées. Une dotation de 300 millions de francs a ainsi été allouée aux offices intervenant dans le secteur des fruits et légumes (Oniflor) et dans celui de l'élevage (Ofival). Elle vise les dommages non couverts par le régime des calamités agricoles, ou encore les dommages mal assurés, telles les pépinières abîmées, en raison du montant prohibitif des primes pratiquées. Elle est également destinée à octroyer des aides exceptionnelles au redémarrage de l'activité.

Le Fonds d'allégement des charges a été doté de 200 millions de francs en vue de financer la réduction des charges des agriculteurs sinistrés.

Enfin, des mesures diverses, telles que l'octroi de délais de paiement, de dégrèvements, de charges sociales, ou encore l'abaissement à 1,5 % du taux des prêts calamités, ont complété ce dispositif.

En revanche, le Gouvernement s'est refusé à mettre en œuvre des mesures très attendues par les exploitants sinistrés, telles que l'exclusion des indemnités perçues de l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux, ou la baisse de la TVA applicable aux matériaux nécessaires à la reconstruction des bâtiments endommagés.

3. Etat des réflexions menées sur la question de l'assurance des risques agricoles

La tempête a relancé les réflexions sur la nécessité de renforcer le dispositif d'assurance en matière de calamités agricoles.

Actuellement, les assureurs privés proposent des contrats d'assurance ne couvrant qu'un nombre limité de risques :

- le risque « grêle » pour l'ensemble des cultures ;
- le risque « tempête » pour certaines cultures telles que le maïs, le colza, le tournesol et le houblon ;
- le risque « gel », qui concerne quelques vignobles et quelques exploitations arboricoles.

Par ailleurs, le Fonds national de garantie des calamités agricoles, qui indemnise les dommages subis par les biens agricoles non assurables, n'intervient que rarement et seulement pour les gros sinistres.

LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES

Institué par la loi du 10 juillet 1964, ce fonds permet aux agriculteurs d'être indemnisés pour les dégâts causés aux biens agricoles non assurables : cultures, mortalité d'animaux hors bâtiments, productions conchylicoles, sols, matériels, stocks hors bâtiments et ouvrages d'art.

L'indemnisation est possible, sous réserve que l'agriculteur ait souscrit une assurance garantissant l'un des éléments principaux de l'exploitation, lorsque deux conditions sont remplies :

- le taux de perte par culture doit être supérieur à 27 % ;
- le montant des pertes doit représenter plus de 14 % du chiffre d'affaires de l'exploitation.

La prise en charge par le FNGCA obéit à la procédure suivante :

- les agriculteurs victimes déclarent le sinistre au maire de leur commune ;
- une enquête préfectorale est réalisée pour déterminer si le sinistre revêt le caractère de gravité exceptionnelle requis par la loi ;
- si c'est le cas, un arrêté interministériel, pris après avis de la Commission nationale des calamités agricoles, reconnaît au sinistre le caractère de calamité agricole, et définit les productions et les zones concernées.

Doté d'un montant de ressources annuelles qui s'est élevé à 800 millions de francs en 2000, le FNGCA est alimenté à hauteur de 2/3 par une contribution additionnelle prélevée sur les contrats d'assurance dommages souscrites par les exploitants agricoles. Ce financement professionnel est complété par une subvention de l'Etat, d'un montant de 50 millions de francs pour l'année 2000, et de produits de placements financiers, pour un montant également proche de 50 millions de francs.

La couverture actuelle des risques agricoles apparaît donc insuffisante et peu adaptée à une agriculture de plus en plus spécialisée. L'Etat est donc favorable au développement de nouveaux contrats d'assurance, que les assureurs privés semblent aujourd'hui prêts à offrir.

En application de l'article 18 de la loi d'orientation agricole, le Gouvernement a commandé un rapport sur la gestion des risques en agriculture. Ce rapport doit évaluer les possibilités d'encourager la mise en place de nouveaux produits d'assurance récolte, notamment de contrats multirisques pour les grandes cultures, et de réformer le fonctionnement du FNGCA, en particulier en ce qui concerne les délais de versement des indemnisations.

Par ailleurs, l'article 49 du projet de loi de finances pour 2001 supprime, afin d'inciter au développement de ces contrats, la contribution additionnelle sur les contrats d'assurance-récolte, reportant ainsi la totalité de la charge du financement professionnel du Fonds de calamités sur les surprimes des contrats

d'assurance des bâtiments et du matériel agricole, ainsi que sur les contrats d'assurance-mortalité du bétail, dont le taux a augmenté en proportion.

Votre rapporteur pour avis regrette que l'Etat recoure, dans le but d'inciter au développement de l'assurance-récolte, à des transferts de charge à l'intérieur de la contribution professionnelle au Fonds, alors que sa propre contribution au Fonds, théoriquement égale à celle des assurés, reste très insuffisante.

C. LA GESTION DE LA CRISE DU SECTEUR DES FRUITS ET LÉGUMES

1. Les difficultés de la filière

Les relations commerciales entre producteurs de fruits et légumes et distributeurs ont été encore tendues durant cette année, sur fond de débat au Parlement du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques.

La profession, et notamment la Fédération nationale des producteurs de fruits, ont multiplié les avertissements concernant le recours de la grande distribution, qui détient 70 % du marché français des fruits et légumes, à des pratiques commerciales abusives aboutissant à la vente par les producteurs de leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production.

Selon une étude du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) parue en mars 2000, les distributeurs réaliseraient plus de la moitié de la marge dégagée par la filière fruits et légumes.

Si l'exploitation de la dépendance des producteurs de fruits et de légumes par la grande distribution porte une responsabilité déterminante dans les difficultés de cette filière, il convient aussi d'évoquer le problème de la surproduction, ainsi que celui de l'insuffisante organisation économique des producteurs : moins de 50 % d'entre eux sont structurés en groupements, lesquels ne commercialisent que 40 % de la production.

Des productions ont particulièrement souffert cette année.

C'est le cas du secteur de la pomme. Confronté à une surproduction structurelle, le marché de la pomme a vu sa situation aggravée par le boycott britannique sur les importations de pommes françaises en réaction au maintien de

l'embargo de la France sur le bœuf britannique. L'embargo serait ainsi responsable à lui seul d'une perte estimée à 2 milliards de francs par la Fédération nationale des producteurs de fruits, le marché britannique représentant plus du quart des exportations françaises de pommes.

Le marché de la pomme de terre a également subi des difficultés, en raison d'une sensible chute de ses prix de vente, imputable notamment à un chevauchement de la campagne des pommes de terre « primeur » avec celle des pommes de terre de conservation.

2. Les mesures prises par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont été à l'origine de différentes initiatives destinées à prévenir ou à juguler les crises conjoncturelles dans ce secteur.

Le 16 août 2000, le Gouvernement a étendu un accord de fixation d'un prix minimum de cession des pêches et nectarines, conclu entre producteurs et distributeurs, et valable jusqu'au terme de la campagne de commercialisation.

Un plan de maîtrise et d'adaptation des filières en difficulté est en cours d'élaboration, en concertation avec la fédération nationale des producteurs de fruits. Il devrait comporter notamment des mesures d'aide à la cessation d'activité et à l'adaptation des vergers, des mesures de relance de la consommation par la qualité, des incitations à l'organisation économique et à la structuration de l'offre.

Le Gouvernement a également pris un décret exonérant de charges sociales les travailleurs occasionnels, qui représentent une part significative de la main d'œuvre des exploitations de ce secteur au moment de la récolte. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000.

Enfin, concernant plus spécifiquement la filière pommes, le Gouvernement a annoncé un plan qui conditionne l'octroi des aides à la maîtrise de la production. Il s'agit de dépasser la simple logique d'indemnisation des crises conjoncturelles. Ce plan de maîtrise de la production de pommes devrait comporter plusieurs séries de mesures :

- des aides à l'arrachage des pommiers. L'arrachage de 12.000 hectares, soit 20 % du verger sur trois ans, serait nécessaire ;
- une politique d'accompagnement des producteurs souhaitant quitter le secteur ;
- des crédits destinés à financer des mesures fiscales et sociales.

Par ailleurs, le projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques, très attendu par la profession agricole, a été déposé en avril à l'Assemblée nationale et voté en première lecture par les deux assemblées.

Votre rapporteur pour avis tient à rappeler les grandes lignes des dispositions du titre premier de la seconde partie du texte, relatif à la moralisation des pratiques commerciales, qui intéressent les producteurs agricoles.

Dans sa version initiale, ce titre comportait des mesures destinées à rééquilibrer les relations entre producteurs et distributeurs :

- possibilité d'interdire par accord interprofessionnel les annonces promotionnelles de fruits et légumes sur catalogue par les distributeurs ;

- création d'une commission des pratiques commerciales destinée à observer et à rendre des avis sur les relations entre fournisseurs et distributeurs ;

- renforcement des sanctions contre les pratiques commerciales abusives, telle celle consistant à exiger des fournisseurs le versement de ristournes rétroactives.

L'Assemblée nationale a renforcé la protection accordée aux producteurs agricoles, en posant le principe d'une autorisation des annonces de prix promotionnelles par des accords professionnels, et en permettant au ministre de l'agriculture de rendre obligatoire un prix minimal de cession, déterminé par accord entre organisations représentatives de la production et de la distribution, en cas de crise conjoncturelle subie par une catégorie de fruits ou de légumes frais.

Le Sénat a approuvé ces dispositions et les a complétées. Il a notamment prévu que les accords de crise fixant un prix minimum pourraient être conclus dans le cadre interprofessionnel, et qu'ils devraient obligatoirement être étendus dans un délai de huit jours.

D. LA CRISE DE L'ENCÉPHALOPATHIE SPONGIFORME BOVINE

La crise de l'ESB a marqué l'actualité tout au long de cette année en raison, notamment, de l'augmentation continue du nombre de cas décelés d'animaux atteints par la maladie en France. Au 6 novembre, 84 animaux atteints avaient été recensés depuis le début de l'année 2000. L'augmentation de cas repérés est néanmoins à mettre en relation avec le lancement d'une campagne de dépistage de grande ampleur. Ainsi, sur ces 84 cas répertoriés pour l'année 2000, 29 ont été identifiés grâce au test utilisé à l'occasion de cette campagne, les 55 autres ayant été repérés par le réseau de surveillance vétérinaire.

Les avancées de la recherche ont également alimenté les craintes à l'égard de la propagation de la maladie.

Un débat scientifique portant sur les causes possibles de l'ESB a été engagé. Si la contamination par des farines animales accidentellement infectées reste l'hypothèse la plus privilégiée, celle d'une transmission de la vache au veau, quoique non démontrée est également plausible. L'hypothèse d'une troisième voie de transmission, par l'intermédiaire de réservoirs naturels tels que les bouses ou le foin, a également été évoquée.

Par ailleurs, une étude britannique rendue publique fin août a montré que le prion responsable de l'ESB pouvait franchir la barrière d'espèce sans que la maladie se déclare sur les animaux infectés. Ce résultat inquiétant suscite des interrogations sur l'éventuelle contamination d'animaux, tels les porcs et les volailles, ayant consommé des farines contaminées.

Par ailleurs, la possibilité d'une transmission par voie sanguine de la maladie de Creutzfeldt-Jakob a été démontrée scientifiquement.

Votre rapporteur pour avis vous propose d'examiner les différents volets de ce dossier qui ont marqué l'année écoulée.

● L'embargo sur la viande bovine britannique

La France est, pour l'heure, déterminée à maintenir l'embargo sur le bœuf britannique instauré en mars 1996, malgré la mise en œuvre d'une procédure d'infraction à son encontre par la Commission européenne.

La France est actuellement le seul Etat de l'Union européenne à maintenir cette mesure, l'Allemagne ayant décidé au printemps dernier de lever cet embargo.

● L'interdiction des tissus à risque

La Commission européenne avait proposé de rendre obligatoire le retrait des matériels à risque spécifiés (MRS) des bovins, caprins et ovins de la chaîne alimentaire à compter du 1^{er} juillet 2000. Il s'agit de tissus susceptibles de véhiculer l'agent infectieux de l'ESB :

– le crâne, les amygdales, les cordes vocales des bovins, ovins et caprins de plus de douze ans ;

– l'iléon (partie de l'intestin) du bétail de plus d'un an ;

– et la rate de tous les ovins et caprins.

Le conseil agricole de l'Union européenne n'ayant pas adopté ce projet, en raison de la réticence des Etats-membres non touchés par l'ESB, la Commission européenne a décidé en juillet 2000, conformément à la procédure du comité de réglementation, d'imposer elle-même ces mesures de retrait des MRS à compter du 1^{er} octobre 2000.

● Par ailleurs, le ministre de l'agriculture a pris, le 10 octobre 2000, un arrêté ministériel interdisant l'utilisation alimentaire des boyaux de bovins, quel que soit l'âge de ces derniers. Adopté à l'issue d'une controverse qui a duré presque un an, cet arrêté durcit un premier projet présenté en juillet dernier qui prévoyait que seuls les intestins de bovins nés après le 1^{er} mai 1999 pourraient être utilisés pour la consommation humaine.

Il fait suite à un avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) concluant à l'absence de fiabilité du délimonage, procédé industriel censé éliminer les éléments nerveux et lymphatiques des boyaux, potentiellement vecteurs de prions.

● **L'étiquetage de la viande bovine**

↳ Au plan communautaire, les Quinze, convaincus de la nécessité de mettre en place de manière urgente une réglementation relative à l'étiquetage et à la traçabilité de la viande bovine, ont finalement adopté, le 17 juillet dernier, un nouveau règlement destiné à entrer en vigueur en deux étapes.

A compter du 1^{er} septembre 2000, l'étiquetage de la viande bovine doit indiquer :

- un numéro de référence qui fait le lien entre l'animal et la viande ;
- le nom de l'Etat-membre (ou du pays tiers) dans lequel l'animal a été abattu ;
- le nom de l'Etat-membre (ou du pays tiers) dans lequel l'animal a été découpé.

Au 1^{er} janvier 2002, l'étiquette devra de plus mentionner :

- le nom de l'Etat (ou du pays tiers) de naissance ;
- le nom de l'Etat ou des Etats dans lesquels l'animal a été engraisé.

En outre, lorsque la viande provient d'animaux nés, élevés et abattus dans le même Etat membre ou le même pays, l'étiquette pourra indiquer, sous la dénomination « origine » le nom de cet Etat ou pays.

Un régime d'étiquetage et de traçabilité amélioré a été décidé pour la viande hachée. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2000, l'étiquette doit mentionner :

- le code de traçabilité ;
- le nom de l'Etat dans lequel l'animal a été abattu ;
- le nom de l'Etat dans lequel la viande a été transformée.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place de standards communs à l'ensemble des Etats membres, il n'en regrette pas moins que le Conseil européen ait renoncé à rendre obligatoire la mention de la catégorie de l'animal abattu -bœuf, veau, vache, génisse- ce qui constitue un pas en arrière par rapport à la réglementation en vigueur en France. Les producteurs (Fédération nationale bovine) et les associations de consommateurs déplorent aussi ce choix.

Au plan national, des initiatives concernant l'étiquetage de la viande bovine ont également été prises.

L'accord national interprofessionnel, signé le 17 février 1997 et sur l'étiquetage de la viande bovine arrivant à échéance le 31 août 2000, les acteurs de la filière ont à charge d'élaborer un nouvel accord.

Votre rapporteur pour avis espère que cette renégociation sera l'occasion de conforter l'étiquetage actuel, qui mentionne l'origine (fait qu'un animal soit né, élevé et abattu dans un même pays), la catégorie et le type racial (lait ou viande) de l'animal. Le règlement communautaire autorise en effet l'application de normes plus strictes au niveau national.

● **Réflexions autour d'une éventuelle réforme de l'abattage**

Sous la pression d'une partie des éleveurs, un débat s'est engagé sur l'opportunité de maintenir le principe, adopté en 1994, de l'abattage total du troupeau dans lequel un animal atteint de l'ESB a été découvert.

Selon certains, la pratique de l'abattage sélectif, moins traumatisante, permettrait en outre d'étudier l'évolution de l'état sanitaire du reste du troupeau. Le choix de l'abattage total a été notamment critiqué par le comité scientifique directeur européen.

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'abattage systématique du troupeau, actuellement pratiqué en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas, est garant de la sécurité sanitaire. En Suisse, se pratique depuis juillet 1999 une formule intermédiaire, qui consiste à abattre la cohorte, c'est-à-dire les animaux du troupeau nés dans un délai d'un an avant ou après l'animal atteint.

Le Gouvernement a indiqué qu'il pourrait élaborer prochainement un nouveau protocole pour les animaux abattus, à l'occasion de la mise en œuvre du programme de tests rapides et des protocoles scientifiques qui lui sont rattachés.

● Le dépistage de l'ESB

Le programme de dépistage de l'ESB par des tests rapides, qui avait été annoncé en début d'année, a été lancé début juin, avec plusieurs mois de retard. Il se compose en fait de deux programmes complémentaires : un programme de 12.000 tests qui anticipe le dépistage communautaire obligatoire en 2001, et un programme national ciblé de 40.000 tests, destiné à éprouver de nouveaux tests, plus rapides, et à évaluer la prévalence de la maladie.

Dans le schéma traditionnel de surveillance de la maladie, les éleveurs signalent les animaux présentant des troubles suspects à leurs vétérinaires. Un vétérinaire du réseau d'épidémiosurveillance décide ensuite de l'abattage de l'animal malade, dont la cervelle est analysée au laboratoire de l'AFSSA, à Lyon. Le test utilisé pour cette analyse, outre qu'il est d'un maniement complexe, ne donne des résultats que tardivement, après 48 à 72 heures.

La campagne ciblée de dépistage initiée par le ministère de l'agriculture vise à éprouver la fiabilité d'un des nouveaux tests, le test suisse Prionics, qui permet d'établir un diagnostic de la maladie en dix heures. Le choix de ce test au détriment du test mis au point par le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) a suscité une polémique, le comité d'experts français consulté sur ce choix ayant estimé le test français plus sensible.

Ce programme de dépistage, qui coûtera 271 millions de francs et qui mettra en œuvre 40.000 tests, sera réalisé sur une période de huit mois au plus, un premier bilan des résultats ayant été annoncé pour l'automne 2000.

Il est doublement ciblé. D'une part, les tests seront pratiqués sur les animaux dits « à risque » : les bovins de plus de deux ans morts à la ferme, abattus d'urgence ou blessés à l'abattoir (soit environ 340.000 bêtes). D'autre part, ce travail de dépistage se concentrera sur les trois régions les plus touchées

par l'ESB : la Basse-Normandie, la Bretagne et les Pays-de-Loire, qui regroupent douze départements.

Par ailleurs, 12.000 autres tests doivent être réalisés dans le cadre de la campagne européenne de dépistage. Ils concerneront 4.000 bêtes dans les départements du Grand Ouest -donc soumises parallèlement aux tests de la campagne nationale- et 8.000 bêtes provenant des autres départements.

● **Situation du marché français de la viande bovine**

L'année 2000 semblait signaler l'amorce d'une sortie de crise, la consommation de viande bovine ayant rattrapé son niveau d'avant 1996, année pendant laquelle elle avait reculé de 8 %. Les prix à la production ont augmenté de 4 % entre janvier et juin 2000, selon une note de conjoncture de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'agriculture (OFIVAL) en date du 14 juin 2000.

Pourtant, le marché de la viande bovine, frappé par la méfiance des consommateurs, menace de s'effondrer de nouveau à la suite d'une série de révélations inquiétantes :

- la publication du rapport d'une commission d'enquête sur la gestion maladroite de la crise par les autorités britanniques ;

- la révélation d'une tolérance de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à l'égard de la présence de farines animales, dans la limite de 0,3 % dans les aliments pour animaux, alors que l'utilisation de ces farines, suspectées d'être le principal vecteur de l'agent infectieux de l'ESB, est interdite dans l'alimentation des ruminants depuis un arrêté du 24 juillet 1990 ;

- ou encore l'alerte alimentaire provoqué par la mise en vente accidentelle de viande provenant d'un troupeau dont l'une des vaches était atteinte d'ESB.

Les mesures annoncées par le Gouvernement -élargissement du programme de dépistage à des tests réalisés de manière aléatoire à l'entrée des abattoirs sur la viande destinée à la consommation humaine, interdiction de l'incorporation de graisses animales dans l'alimentation des ruminants- n'ont pas été de nature à rassurer l'opinion publique.

Selon la Confédération des entreprises bétail et viande (CEBV), l'activité aurait diminué de moitié dans les abattoirs, et au moins de 30 % dans les ateliers de découpe depuis le 23 octobre 2000, date de l'annonce de la commercialisation

de viande suspecte dans plusieurs magasins de grande distribution. Le prix du bœuf aurait déjà baissé de 1 à 2 francs le kilogramme.

E. AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT

1. L'épandage des boues

Le débat sur l'épandage des boues des stations d'épuration en agriculture a été très présent tout au long de l'année. Si 60 % des 7.000 tonnes de boues produites chaque année font d'ores et déjà l'objet d'épandage, cette pratique a soulevé des questions dans un contexte de sensibilité accrue de l'opinion publique aux risques sanitaires. De plus, les agriculteurs s'inquiètent du problème de l'assurance des risques liés à l'épandage. Le souhait d'un engagement explicite des pouvoirs publics a été exprimé.

Un projet d'accord national a été proposé aux différents acteurs concernés par cette pratique.

Un colloque national réuni le 5 juillet 2000 sous l'égide des ministères de l'agriculture, de l'environnement et de l'économie a permis un dialogue autour du futur accord. Si un consensus en faveur de l'épandage semble s'être dégagé, y compris du côté des associations de consommateurs, deux questions restent néanmoins en suspens :

– la grande distribution n'a pas encore exprimé clairement son engagement ;

– la nécessité d'obtenir l'accord des propriétaires des terres avant l'épandage n'a pas encore été établie. Sans mettre en cause l'application actuelle du statut du fermage, la Fédération Nationale de la Propriété agricole plaide en faveur d'une autorisation d'épandage délivrée par les propriétaires des terres aux exploitants. Le Syndicat des professionnels du recyclage en agriculture craint pour sa part qu'un tel droit de veto ne conduise à des blocages.

2. Agriculture biologique et agriculture raisonnée

a) *L'agriculture biologique : une progression encourageante*

● Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que le plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique, lancé en 1997, porte ses fruits. Les résultats des études menées pour l'année 1999 par l'observatoire national de l'agriculture biologique font apparaître que :

– le nombre d'exploitants convertis à l'agriculture biologique progresse. Les conversions ont concerné 2.000 producteurs en 1999, ce qui porte à 8.140 le nombre des exploitants pratiquants l'agriculture biologique, soit plus de 1% des exploitants agricoles ;

– les surfaces consacrées au mode de production biologique, en augmentation de 44 % sur l'année 1999, représentant 316.000 hectares, soit 1,1 % de la surface agricole utile française, ce qui est toutefois inférieur à la moyenne européenne (2,2 % de la S.A.U.) ;

– le développement de l'agriculture biologique touche tous les secteurs, bien que celui de l'élevage enregistre les progressions les plus significatives. Le cheptel bovin biologique a connu une progression de 40 % en 1999 et représente désormais 0,6 % du troupeau français. Les cheptels ovin et porcin biologiques, de même que la production de poulets biologiques, ont crû au taux de 50 %. Les surfaces consacrées au mode de production biologique ont augmenté respectivement de 32 % pour les grandes cultures -0,5 % du total- et 39 % pour le vignoble. Enfin, le verger biologique a progressé de 28 % et les surfaces en légumes biologiques ou en conversion de 21 % ;

– cet engouement est encouragé par une forte demande de la part du secteur agro-alimentaire. Le nombre d'entreprises élaborant des produits biologiques a triplé en deux ans. Des créneaux nouveaux, telle que l'alimentation infantile biologique, se développent.

● Le cahier des charges français relatif aux productions animales biologiques, qui doit compléter le règlement européen n° 1804/1999 de juillet 1999, élaboré en concertation avec 500 professionnels, a été approuvé par la Commission pour le 24 août 2000, date de l'entrée en vigueur de ce règlement.

Jusqu'alors, en l'absence d'une réglementation européenne, la réglementation applicable en matière d'agriculture biologique était définie par douze cahiers des charges, relatifs au mode de production et de préparation

biologique des animaux et des produits animaux, qui ont été abrogés le 24 août 2000.

Le nouveau cahier des charges relatif au mode de production et de préparation biologique des animaux et des produits animaux comportera trois catégories de dispositions :

– des dispositions visant à définir les modalités de production et de transformation de secteurs qui, telles l'aquaculture ou l'alimentation animale, ne sont pas visés par le règlement ;

– des dispositions interprétant le règlement, notamment en ce qui concerne les dérogations ;

– des dispositions fixant des règles plus strictes que celles mentionnées par le règlement relatives, par exemple, à l'obligation du lien au sol -obligation de produire un certain pourcentage de l'alimentation des animaux sur l'exploitation-, à la gestion des effluents d'élevage ou encore à la limitation de la taille des bâtiments.

● La filière de l'agriculture biologique n'en est pas moins exposée à des dérives dues à son développement rapide.

Le démantèlement, en avril 2000, d'un trafic de fausses céréales biologiques importées a souligné la faiblesse des contrôles pratiqués, qui consistent, pour l'essentiel, en deux visites inopinées par an des organismes certificateurs - au nombre de trois en France, le principal étant Ecocert.

De telles fraudes révèlent également l'insuffisance de la production biologique française, au regard de la croissance rapide de la demande. La France est ainsi déficitaire à hauteur de 50 % en céréales biologiques, qui sont nécessaires à l'alimentation des bovins et des volailles élevés eux-mêmes selon ce mode de production. Les importations françaises de produits biologiques ont été multipliées par vingt depuis quatre ans.

Le ministère de l'agriculture a récemment annoncé son intention de renforcer l'encadrement et la structuration de l'agriculture biologique :

– par un meilleur contrôle des organismes certificateurs chargés de veiller au respect du cahier des charges ;

– par le regroupement de différentes structures intervenant dans ce secteur au sein d'un groupement d'intérêt public

– voire par une utilisation payante du logo AB.

b) L'agriculture raisonnée

La parution du rapport de Guy Paillotin, ancien président de l'INRA, sur la notion d'agriculture raisonnée a permis la progression de la réflexion dans ce domaine.

Ce rapport définit l'agriculture raisonnée comme une démarche consistant à maîtriser au niveau de l'exploitation les effets négatifs de l'activité agricole sur l'environnement, tout en assurant la qualité des produits et le maintien, voire l'amélioration de la rentabilité.

Il s'agit donc de promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement, recourant par exemple à des techniques alternatives afin de réduire le recours aux pesticides.

Pour permettre l'adoption de cette démarche par les agriculteurs, le rapport Paillotin préconise la mise en œuvre, sur une base conventionnelle qui pourrait être un contrat territorial d'exploitation, d'une norme du type ISO 14001.

Votre rapporteur pour avis, qui a déjà exprimé dans son avis de 1999 l'intérêt qu'il porte au développement de l'agriculture raisonnée, met en garde cependant contre toute proposition qui pourrait aboutir à un nouvel excès de réglementation et de formalisme au détriment des agriculteurs.

3. Le projet de réforme de la loi sur l'eau

Présenté par le ministère de l'environnement le 20 mai 1998, l'avant-projet de réforme de la politique de l'eau a été débattu tout au long de l'année écoulée.

Traduisant le volonté du Gouvernement de mettre en application le principe du pollueur-payeur, ce projet concerne l'agriculture sur plusieurs points :

– la réorientation du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

La réforme du PMPOA a été décidée à la suite des propositions énoncées par le rapport de la mission interministérielle d'évaluation de ce programme, tenu secret un temps, et finalement rendu public en janvier 2000.

Ce rapport a conclu à un coût excessif du PMPOA par rapport aux estimations initiales, alors que son impact sur l'environnement aurait été médiocre. Ainsi, la teneur de l'eau en nitrates n'aurait diminué que par endroits, alors qu'elle aurait augmenté dans d'autres.

Votre rapporteur pour avis souligne que le coût du PMPOA est surtout dû au succès que ce programme a rencontré auprès des éleveurs, succès dont il faut plutôt se réjouir.

La réorientation du programme suggérée par le rapport et reprise par un projet d'arrêté interministériel qui a déjà été soumis aux organisations professionnelles agricoles, repose sur deux mesures :

- D'une part, la mise en place de zones prioritaires, déterminées en fonction de la qualité des eaux, dans lesquelles tous les élevages, quelle que soit leur taille, seront éligibles à l'intégration dans le programme. Il s'agit de compléter par une approche géographique le critère actuel de l'intégration par la taille. En dehors des zones prioritaires, seuls les élevages d'une taille supérieure à 90 unités de gros bovins (Ugb) sont, en effet, éligibles.

- D'autre part, des critères d'éligibilité et de calcul plus restrictifs pour l'octroi des subventions sont établis en vue d'alléger le coût du programme. En particulier, le montant total des aides ne peut excéder 75 % du montant de l'ensemble des travaux éligibles dans les zones défavorisées et 60 % dans les autres zones.

Cette réforme devrait se traduire par une réduction comprise entre 15 et 20 % du volume des aides accordées dans le cadre de ce programme.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de la situation des petits élevages établis en dehors des zones prioritaires, qui devront réaliser leur mise aux normes sans aides, sous peine d'acquitter les redevances pollution, dont le moratoire s'est achevé au 1^{er} janvier 2000.

– la création d'une redevance sur les excédents d'azote destinée à financer le PMPOA

Cette redevance sur les excédents d'azote minéral et organique est destinée à se substituer aux redevances PMPOA sur les élevages, sauf pour certains élevages hors sol. Elle s'appliquerait aux quelques 240.000 exploitations soumises au régime du bénéfice réel.

Son mode de calcul pourrait se fonder sur un bilan matière par exploitation, c'est-à-dire un bilan des entrées (engrais, aliments) et des sorties (produits). Le bilan tiendrait compte des variations de stocks. Un abattement de 50 kilogrammes par hectare d'azote est par ailleurs envisagé pour les prairies et les engrais verts.

– l'harmonisation nationale des assiettes et des taux des redevances versées aux Agences de l'eau

Ces redevances sont aujourd'hui fonction des spécificités des six bassins français.

Leur harmonisation devrait être la conséquence du renforcement du contrôle du Parlement sur les redevances sur les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau.

– l'extension de la TGAP aux produits phytosanitaires

Elle s'accompagne d'une modulation de la taxe autour de sept catégories de matières actives, déterminées en fonction de leurs caractéristiques écotoxicologiques pour les milieux naturels et toxicologiques pour l'homme.

Prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, cette mesure est entrée en vigueur au 15 avril 2000.

Votre rapporteur pour avis déplore l'application de la TGAP aux produits phytosanitaires.

D'abord, elle s'inscrit dans une logique répressive, en contradiction avec le système incitatif mutualiste actuellement en vigueur.

Ensuite, on peut à bon droit contester l'affectation retenue pour le produit de cette taxe qui n'est pas destinée à financer le secteur de l'eau.

Enfin, sur le plan des principes, cette taxation ne met pas en œuvre le principe du pollueur-payeur, mais celui de l'utilisateur-payeur, dès lors qu'elle ne prend pas en compte la pollution réellement émise en direction du milieu.

– la mise en œuvre du Programme pluriannuel de réduction des pollutions liés aux produits phytosanitaires

Annoncé le 24 août dernier par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, ce programme comporte pour l'heure quatre mesures de portée nationale :

⇒ la récupération des emballages et des produits phytosanitaires non utilisés ;

⇒ le renforcement des contrôles de l'utilisation de ces produits;

⇒ l'étude de la faisabilité d'un contrôle obligatoire des pulvérisateurs à partir de 2003 ;

⇒ le développement de techniques de protection des cultures alternatives aux traitements chimiques.

Au plan régional, des mesures complémentaires devraient être élaborées par les services de la protection des végétaux

Ce programme sera notamment financé par le Fonds national de solidarité pour l'eau, mis en place cette année.

– des mesures en vue de favoriser la maîtrise de la consommation d'eau

Une réforme des redevances de l'eau interviendra, visant à supprimer les coefficients d'usage qui modulent les taux des redevances en fonction des types d'utilisation de l'eau, c'est à dire entre les catégories d'usagers -agriculteurs, industriels, ménages– et à lui substituer une modulation géographique, qui serait fonction de la fragilité et la rareté de la ressource en eau.

La ministre de l'Environnement a présenté le 16 juin 2000 un projet de réforme des redevances sur l'eau comportant quatre zones de modulation, pour lesquelles les taux de redevances varieraient entre 2 et 45 centimes par m³ d'eau.

PROJET DE MODULATION PAR ZONE DES TAUX DES REDEVANCES

Zones	Taux plancher	Taux plafond
1	2 c/m3	5 c/m3
2	8 c/m3	12 c/m3
3	20 c/m3	30 c/m3
4	35 c/m3	45 c/m3

Zone 1 : zone dont les quantités disponibles sont très supérieures aux prélèvements

Zone 2 : zone en équilibre, où les prélèvements sont importants, sans pourtant menacer le milieu naturel

Zone 3 : zone en déséquilibre quantitatif chronique, avec perturbation du milieu et restrictions d'usage régulières

Zone 4 : zone en déséquilibre important, avec menaces sur la production d'eau potable

Ce projet dans sa forme actuelle risque de faire passer la contribution des agriculteurs au titre de la redevance sur l'eau de 69 à 311 millions de francs.

En accord avec le monde agricole, votre rapporteur pour avis dénonce l'instauration de cette nouvelle modulation, qui va substituer à la gestion de l'eau par les volumes une gestion de l'eau par les prix. Il estime préférable le maintien d'une différence de tarification entre les usages productifs et les usages domestiques de l'eau.

Par ailleurs, la mise en place de compteurs destinés à mesurer les volumes d'eau consommés sera rendue obligatoire pour les agriculteurs bénéficiant des aides majorées aux cultures irriguées

Le projet de loi sur l'eau sera examiné en 2001 par le Parlement.

Ce projet de réforme s'accompagne, au plan communautaire, de l'élaboration du second programme d'action en vue de la mise en œuvre de la directive « nitrates » (directive CEE n° 91-676 du 12 décembre 1991).

Ce prochain programme, qui devrait permettre de renforcer les contrôles et les sanctions, de préciser certains concepts tel que celui de « fertilisation équilibrée » et de mieux prendre en compte les normes européennes en matière

d'eau potable, comportera des « actions renforcées » destinées aux « zones pertinentes ». Dans ces zones, les agriculteurs devraient s'engager par un contrat individuel à adopter une fertilisation équilibrée en contrepartie de soutien financier.

III. L'ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

A. L'ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE

1. Le contexte budgétaire

- L'année 2000 constitue la première année de mise en œuvre des perspectives financières 2000-2006, adoptées à Berlin en mars 1999.

La « paix budgétaire » qu'on escomptait après l'adoption difficile de ce nouveau cadre financier n'aura été pourtant que de courte durée.

Ayant annoncé une contribution communautaire de 5,5 milliards d'euros sur six ans au Pacte de stabilité pour les Balkans décidé par l'Union européenne à l'issue de la guerre du Kosovo, ce qui appelle un relèvement de la rubrique « actions extérieures » de 300 millions d'euros par an entre 2001 et 2006, la Commission européenne a suggéré de mettre à contribution le budget agricole en réduisant de 300 millions d'euros le plafond des dépenses de soutien agricole pour 2001 et 2002. Cette proposition a été rejetée par les ministres européens des finances, lors de leur première lecture du projet de budget, le 20 juillet dernier.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de ce rejet, il n'en déplore pas moins cette tentative de remise en cause précoce du consensus établi en matière de budget agricole, alors que des perspectives claires avaient été définies pour plusieurs années. Cette démarche met en évidence les contradictions en germe dans l'Agenda 2000, notamment la distorsion entre objectifs et moyens alloués.

- Le cadre financier défini à Berlin a été complété par l'adoption le 20 juillet dernier d'un nouveau règlement du Conseil relatif à la discipline budgétaire dans le secteur agricole, et destiné à remplacer le précédent règlement datant de 1994. Ce règlement vise notamment à préciser les règles relatives au

niveau des dépenses, à l'évaluation des besoins, aux modalités de versement des crédits par le FEOGA ou encore aux corrections financières à opérer.

Le projet de budget communautaire pour 2001 a été adopté le 20 juillet dernier par les ministres des finances de l'Union Européenne qui, par rapport à l'avant-projet de la Commission, ont réduit de 330 millions d'euros (soit -15 %) les crédits de soutien des marchés et des revenus agricoles, et de 225 millions d'euros (soit -5 %) les crédits destinés au développement rural.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la cohérence entre cette décision de réduction de l'enveloppe agricole et les décisions concernant les OCM qui, pour certaines d'entre elles, comme l'OCM lin et chanvre, entraîneront une augmentation à court terme des aides versées.

L'enveloppe consacrée à l'agriculture en 2001, d'un montant de 43,545 milliards d'euros, offrira néanmoins une marge de 984,8 millions d'euros par rapport au plafond de dépenses posé dans les perspectives financières, tout en assurant une progression des crédits de 6,3 % par rapport à l'année 2000.

Les crédits consacrés au soutien agricole devraient atteindre 39,275 milliards d'euros, alors que l'enveloppe dévolue au développement rural se monterait à 4,270 milliards d'euros.

- Le débat budgétaire de l'année 1999-2000 aura été également marqué par une insistance sur la question du contrôle des aides allouées dans le cadre de la PAC.

Le Conseil a adopté une modification du système de gestion et de contrôle des aides PAC, ce qui devrait contribuer à une meilleure appréciation de la légitimité des versements réalisés. Le nouveau système devrait permettre la mise en œuvre d'innovations technologiques, telles que des dispositifs d'informations géographiques et d'orthophotographie (réalisation de photos aériennes numérisées pour mieux contrôler les surfaces cultivées).

En outre, la Commission a annoncé qu'elle allait recouvrer 350 millions d'euros indûment versés au titre de la PAC au cours des exercices 1997 et 1998.

Cette somme se répartit en 174 millions pour les cultures arables, 55 millions pour les primes animales, 50 millions pour les restitutions à l'exportation, 25 millions pour les mesures d'accompagnement, 18 millions pour les fruits et légumes, 14,4 millions pour le lin et le chanvre et 8 millions pour les retards de paiement.

La France devra rembourser à ce titre près de 129 millions d'euros, ce qui la place en tête des Etats membres en termes de montant à rembourser.

2. Les actions accomplies

a) Les décisions de marché

La Commission européenne a pris plusieurs décisions de baisse des restitutions à l'exportation afin de permettre à l'Union européenne de se conformer, malgré la hausse des prix sur le marché européen, aux engagements qu'elle a contractés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Ces décisions ont concerné les secteurs bovin et porcin, le secteur laitier et les céréales.

Le secteur des céréales, dont les prix ont sensiblement augmenté dans l'Union européenne en raison de mauvaises récoltes, s'est également vu imposer par la Commission européenne une limitation des ventes à l'exportation et un durcissement des critères d'intervention, lequel a été très vivement critiqué par les organisations professionnelles.

b) Les réformes des OCM

L'accord de Berlin avait prévu que trois organisations communes de marché pourraient faire l'objet de mesures de révision d'ici 2006 :

– l'OCM céréales pourrait subir, en fonction de l'évolution des marchés, une réduction supplémentaire de ses prix d'intervention à partir de la campagne 2002/2003 ;

– l'OCM oléagineux pourrait être réformée en cas de détérioration du potentiel de production ;

– l'OCM lait serait révisée en 2003, en vue de préparer la suppression du régime des quotas prévue pour 2006.

Cependant, la Commission européenne a pris au cours de l'année écoulée plusieurs initiatives destinées à réviser des OCM sur lesquelles un consensus s'était pourtant dégagé à l'occasion de l'accord sur l'Agenda 2000.

C'est notamment le cas pour l'OCM sucre et l'OCM riz, pour lesquels des projets de révision très contestés ont été présentés par la Commission.

● L'OCM fruits et légumes

La réforme de cette OCM, mise en place en janvier 1997, constitue l'une des priorités de la présidence française de l'Union.

La Commission européenne doit remettre au Conseil agricole avant la fin de l'année 2000 un rapport sur la réforme du fonctionnement de l'OCM.

Cependant, au vu des dysfonctionnements préoccupants qui affectent actuellement le système de gestion de l'OCM, la Commission a proposé en septembre dernier aux ministres européens de l'agriculture l'adoption immédiate des mesures d'ajustement suivantes :

- simplification du système de financement des fonds opérationnels par la suppression du mécanisme du double plafond ;

- création d'un système d'adjudication des restitutions à l'exportation, afin de permettre à la Commission de fixer des montants différents d'un Etat membre à l'autre, en fonction des besoins ;

- accroissement de 10 % des quantités garanties pour les tomates, les poires et les agrumes transformés, pour répondre à l'augmentation de la demande ;

- assouplissement du régime des tomates transformées, assorti d'une baisse du taux unitaire de l'aide.

Ces propositions, dont l'aboutissement rapide apparaît souhaitable au regard des difficultés rencontrées par la filière fruits et légumes, ne font pour l'instant pas l'objet d'un consensus entre les Etats-membres, plusieurs d'entre eux souhaitant notamment un relèvement du plafond de la valeur de la production, qui sert à déterminer le financement communautaire des fonds opérationnels.

Par ailleurs, plusieurs Etats membres estiment insuffisante l'augmentation des quantités garanties pour les tomates, les poires et les agrumes.

● L'OCM sucre

L'OCM sucre est actuellement régie par un Règlement communautaire de 1968. Reposant à la fois sur un système de prix garantis et sur un régime de quotas, cette OCM fonctionne bien, à la satisfaction de l'ensemble des acteurs du secteur. Elle a jusqu'à présent préservé les producteurs européens de la dégradation tendancielle des cours mondiaux, due à l'existence d'un excédent structurel mondial à l'origine d'un stock de sucre de 56 millions de tonnes. Elle a, dans le même temps, fait profiter les consommateurs et les utilisateurs de sucre d'une baisse des prix de 36 % en termes réels depuis quinze ans.

L'OCM sucre fait actuellement l'objet d'une double négociation au plan européen.

D'une part, afin de satisfaire les engagements européens de limitation des exportations subventionnées, pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce, et de réduire l'excédent communautaire, la Commission européenne a récemment proposé de déclasser 115.000 tonnes de sucre sur le quota prévu pour la campagne en cours (2000/2001). C'est la première fois que la Commission propose des mesures destinées à respecter les contraintes de l'OMC.

D'autre part, la Commission a présenté le 4 octobre dernier une proposition visant à ne reconduire que pour deux ans l'actuel règlement régissant l'OCM sucre (règlement n° 2038/99), qui arrive à échéance le 30 juin 2001, afin de réformer l'OCM sucre dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, prévue pour 2002. Ceci viserait à prendre en compte les éventuels résultats de futures négociations sur le sucre dans le cadre de l'OMC. Cette reconduction limitée serait assortie d'une suppression du dispositif de stockage minimal obligatoire.

Partisan d'une reconduction pour six ans à volume égal et à prix inchangés, la Confédération générale des planteurs de betteraves s'est élevée contre cette proposition de la Commission qui fragilisera une OCM performante, et financée par ses propres acteurs.

Votre rapporteur pour avis s'interroge quant à lui sur cette nouvelle mise en cause de l'accord de Berlin, censé fixer la politique agricole communautaire pour six ans, qui ne prévoyait nullement de révision de l'organisation commune du marché du sucre.

Son régime de quotas de production expire pourtant à la fin de la campagne 2000/2001. Son nouveau règlement, appelé à entrer en vigueur avec la campagne de commercialisation 2001/2002, devra dès lors avant tout conforter ce bon fonctionnement.

● L'OCM vin

L'année passée a été marquée par la dégradation des marchés viti-vinicoles dans les différentes régions de la Communauté. Elle appelle une limitation des rendements, ce qui rend nécessaires des prix à la production suffisants.

Les propositions réalisées par la Commission européenne en vue de la réforme de l'OCM sont pourtant loin de satisfaire les professionnels du secteur qui les jugent trop faibles. Ainsi, alors que la distillation d'alcool de bouche doit être au fondement de la régulation de ce marché, ces propositions ne prévoient, en matière de distillation, ni contingentement par Etat, ni modulation autour d'un prix moyen.

Le ministre de l'agriculture ayant affirmé son opposition à ces propositions, votre rapporteur pour avis espère que le Gouvernement français fera preuve d'une réelle détermination à conduire la réforme de l'OCM vin dans un sens conforme aux intérêts de la viticulture française.

● L'OCM porc

La mise en place d'un dispositif de maîtrise de la production et de régulation des crises cycliques que connaît le marché de la viande porcine apparaît d'autant plus indispensable que les exportations, qui constituent un débouché essentiel, subissent depuis le 1^{er} juillet 2000 de nouvelles contraintes, les contingents annuels d'exportation du GATT ne pouvant plus faire l'objet d'un report d'une année sur l'autre.

L'Union européenne a exporté en 1999 quelques 1.500.000 tonnes de viande porcine, en progression de 25 % par rapport à 1998, principalement à destination de la Russie -590.000 tonnes- et du Japon -260.000 tonnes-. En raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet dernier des nouvelles règles du GATT en matière de contingentement, les exportations de viande de porc devraient baisser cette année de 200.000 tonnes, selon les prévisions de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL).

Conformément au vœu des éleveurs, la Commission européenne a présenté un projet de fonds de solidarité, destiné à soutenir leur revenu en cas de crise conjoncturelle. Il s'agirait d'un système d'assurance revenu, alimenté quasi exclusivement par des contributions des éleveurs.

Votre rapporteur pour avis déplore les déclarations pessimistes du ministre de l'agriculture sur la possibilité d'initier une maîtrise de la production au plan européen. Le souci de ce dernier d'agir prioritairement en direction d'une

meilleure application de la réglementation ne saurait suffire au regard de la situation difficile du secteur porcin.

Il réaffirme son souhait de voir le Gouvernement profiter de la présidence française de l'Union européenne pour conforter un modèle européen équilibré de production porcine, en favorisant une homogénéisation des conditions de concurrence, un respect accru des la réglementation européenne -notamment en matière de normes d'abattage et d'alimentation-, dans tous les Etats membres, et une réforme de l'OCM qui en conforterait les instruments actuels. Le rapport transmis en ce sens par la Fédération nationale porcine devrait constituer un document de travail utile.

● **La réforme de l'OCM riz**

La Commission européenne a proposé en juin 2000 une réforme de l'OCM riz, qui tendrait à l'inclure dans l'OCM « grandes cultures ». Cette réforme vise à réduire la production communautaire de riz, qui présente actuellement un excédent stocké de près de 20%. Les points forts de la proposition de la Commission sont les suivants :

- suppression des achats d'intervention ;
- en compensation, augmentation de 52,65 à 65 euros par tonne du paiement ;
- application du gel des terres ;
- remplacement du système actuel des droits communautaires à l'importation par un dispositif de tarifs négociés avec les pays tiers fournisseurs (essentiellement les Etas-Unis, l'Inde et le Pakistan).

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur le sens de cette réforme qui, tout en supprimant l'intervention, laquelle constituait jusqu'à présent une garantie de revenus pour les producteurs communautaires, risque d'avantager les producteurs des pays fournisseurs, dans la mesure où elle n'exclut pas une diminution à terme des droits d'importation.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'il s'agit, là encore, d'une proposition de réforme qui n'avait pas été prévue par l'accord de Berlin sur l'Agenda 2000.

● **La réforme de l'OCM lin et chanvre**

Un projet de réforme, destinée à intégrer l'OCM « lin et chanvre » dans l'OCM « grandes cultures » a été présentée par la Commission européenne en février 2000. Il se compose des volets suivants :

- alignement de l'aide à l'hectare sur l'aide applicable aux graines de lin, qui est progressivement ramenée au niveau des paiements prévus pour les céréales en 2002/2003 ;

- octroi d'aides à la transformation indéfiniment pour le lin à fibre longue ou jusqu'en 2004/2005 seulement pour le lin à fibres courtes et le chanvre ; en outre, exclusion du chanvre dont les produits sont destinés à la consommation humaine du régime d'aides ;

- fixation de quantités nationales garanties dans ces deux catégories.

Ces propositions ont fait l'objet de critiques. Etait en particulier contestée la discrimination établie entre le lin à fibres longues et le lin à fibres courtes au regard de l'attribution des aides. Un accord sur la réforme de l'OCM lin et chanvre est finalement intervenu le 17 juillet 2000. Il reprend les propositions de la Commission, moyennant l'octroi d'aides à la transformation plus élevées.

3. L'élargissement de l'Union Européenne

En avril 1998, les négociations d'adhésion avaient été entamées avec les six Etats dits de la première vague : Estonie, Hongrie, Pologne, Slovénie, République Tchèque et Chypre.

Tirant les conséquences de la nouvelle approche dite globale de l'élargissement proposée par la Commission européenne en octobre 1999, les Quinze ont décidé lors du Sommet d'Helsinki en décembre 1999, l'ouverture des négociations d'élargissement à six autres pays candidats (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie). Ils ont également accordé à cette occasion le statut de candidat à la Turquie.

Les négociations concernant l'agriculture ont été lancées le 14 juin 2000 avec les six pays considérés comme les plus avancés : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie, la Slovaquie et Chypre. L'ouverture de ces négociations a été précédée de l'adoption par les Etats membres de l'Union de positions communes de négociations en matière agricole, sur la base des projets présentés par la Commission. Ces positions ont mis l'accent sur trois enjeux :

- la réticence de l'Union vis-à-vis de la question des aides directes aux pays candidats, qui ne sera abordée qu'à un stade ultérieur des négociations ;

– le souci de choisir des années de référence récentes pour la fixation des quotas ;

– le refus d’octroyer des périodes transitoires longues, et le refus d’en accorder dans les domaines sanitaires et vétérinaires. Les questions vétérinaires seront les plus délicates à traiter dans le dossier agricole, les Etats-membres exigeant une transposition et une application intégrale de la législation communautaire, alors que les pays candidats affichent un retard important en la matière.

Par ailleurs, des progrès notables ont été accomplis dans le sens de l’intégration des marchés agricoles, grâce à la signature de dix accords de libéralisation des échanges agricoles avec l’Estonie, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovénie et la Pologne, destinés à instaurer de nouvelles concessions réciproques.

Leur négociation a été quelque peu retardée en raison du refus initial de la Pologne de revenir sur l’augmentation, décidée en décembre 1999, des droits d’importation polonais sur plusieurs produits européens, alors que la Commission faisait de l’abaissement des tarifs douaniers à leur niveau initial le préalable à tout accord.

Ces accords, rétroactifs au 1^{er} juillet 2000, prévoient :

– la suppression de toutes les restrictions au commerce de plus de 400 produits dits « non sensibles », c’est à dire non produits par les PECO, tels les agrumes, l’huile d’olive ou encore les fruits à coque, et les produits -comme les abats ou la viande chevaline- pour lesquels un droit d’importation inférieur à 10 % est appliqué dans l’Union européenne ;

– une augmentation réciproque des quotas ;

– la suppression progressive des droits d’importation et des subventions à l’exportation pour d’autres produits dans le cadre de l’option « double zéro » ;

– l’octroi de concessions ad hoc en fonction des spécificités des pays candidats.

PRODUITS SOUMIS À L’OPTION « DOUBLE-ZÉRO » DANS LE CADRE DES NOUVEAUX ACCORDS DE LIBÉRALISATION AGRICOLE (sauf Pologne et Slovénie)

PECO	Viande porcine	Volailles	Oeufs	Fromages	Tomates fraîches	Tomates transformées	Pommes
Bulgarie	X			X	X	X	X

Estonie	X	X	X	X			X
Hongrie	X	X		X			
Lettonie	X	X		X	X	X	X
Lituanie	X	X	X	X	X		X
République tchèque	X	X		X			
Roumanie		X		X			
Slovaquie	X	X		X	X	X	

Source : Commission européenne - () sous réserve de l'approbation des accords sans modification*

Sept de ces accords ont déjà été approuvés par les Etats membres. Ils devraient aboutir à ce que la part des exportations exonérées de droits de douanes de ces pays passe de 37 % à 77 %, alors que celle des exportations de l'Union vers ces pays augmentera de 20 % à 37 %.

De nouvelles négociations devraient être conduites ultérieurement pour parvenir à une libéralisation totale des échanges agricoles.

La marche vers l'élargissement ne semble pourtant pas avancer assez vite aux yeux des pays candidats, en raison notamment de l'incertitude concernant la date des adhésions, qu'ils voudraient voir fixer au 1^{er} janvier 2003.

Du côté des Etats membres, l'inquiétude persiste sur le financement de l'élargissement.

Selon une étude présentée par l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture en février 2000, le surcoût pour la politique agricole commune d'une adhésion simultanée des dix pays candidats en 2006 s'élèverait à 10 milliards d'euros si l'ensemble des aides PAC leur sont accordées. Il convient de comparer ce montant avec le montant actuel de la PAC -40 milliards d'euros.

Or, le financement de ce surcoût n'a pas été prévu par l'accord de Berlin de mars 1999 relatif à l'Agenda 2000.

B. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

1. L'OMC

La Conférence ministérielle qui s'est tenue à Seattle du 30 novembre au 3 décembre 1999 devait permettre de définir le calendrier et le contenu du prochain cycle de négociations multilatérales, axé prioritairement sur l'agriculture et les services.

Cette Conférence ministérielle s'est arrêtée sur un constat d'échec en raison de la persistance de divergences sur les futures négociations, aggravées par les surenchères des Etats-Unis, dont la campagne électorale pour l'élection présidentielle commençait.

Le projet de déclaration ministérielle du 3 décembre 1999 était tout à fait inacceptable en matière agricole. Il proposait, en effet, de supprimer la reconnaissance du statut spécifique de l'agriculture au regard de l'application des règles de l'OMC. En outre, il refusait de prendre réellement en compte les préoccupations d'ordre social et environnemental dans les négociations agricoles. Enfin, il appréhendait de manière trop restrictive les soutiens à l'exportation qu'il conviendrait de supprimer.

Après l'échec de la conférence ministérielle de Seattle, les 135 Etats membres de l'OMC ont décidé le 7 février 2000, que les négociations sur la libéralisation de ces secteurs allaient reprendre en dehors du cadre d'un nouveau round. Les négociations agricoles se déroulent donc, depuis le 20 mars, au sein de sessions spéciales du Comité pour l'agriculture de l'OMC.

- Au cours de la première session spéciale de l'année, au mois de mars 2000, les Etats-membres se sont accordés sur un calendrier pour les douze mois suivants. Ils ne sont en revanche pas parvenus à s'entendre sur la désignation d'un président pour le comité spécial sur l'agriculture, en raison de divergences trop fortes entre l'Union européenne et le groupe de Cairns.

- A l'occasion de la session spéciale des 29 et 30 juin 2000, ont été présentées des prises de position émanant des grands pays ou groupes de pays exportateurs.

Confortés par la position du groupe de Cairns, les Etats-Unis se sont ainsi prononcés en faveur d'une réduction globale et sans exception des tarifs, ainsi que d'une élimination complète des subventions à l'exportation.

L'Union européenne a, pour sa part, présenté :

– une contribution sur le soutien interne qui légitime le maintien des mesures internes de soutien à la réduction de la production (aides dites de la boîte bleue) ;

– une contribution sur les produits de qualité, qui plaide pour la création d'un régime d'appellations traditionnelles et géographiques protégées dans le cadre de l'OMC ;

– une prise de position sur le bien-être animal.

● Lors de la session spéciale des 28 et 29 septembre 2000, l'Union européenne a présenté une nouvelle position dans laquelle elle accepte le principe d'une nouvelle réduction des subventions à l'exportation, sous réserve que toutes les formes de soutien à l'exportation des produits agricoles et alimentaires soient visées, y compris :

– les crédits à l'exportation ;

– l'utilisation de l'alimentaire par les pays donateurs comme un moyen d'écouler les surplus pesant sur les prix ;

– ou encore la pratique des entreprises commerciales d'Etat - entreprises contrôlant une part importante des exportations de produits tels que le blé dans un pays, et qui bénéficient de privilèges exclusifs.

● Par ailleurs, le Conseil agricole de l'Union européenne a débattu, le 23 octobre 2000, de la position des Quinze à l'égard de la « proposition globale de négociation » qui sera examinée lors de la prochaine session spéciale de l'OMC, fin novembre. La position établie par les ministres de l'agriculture de l'Union européenne rappelle les exigences de ses contributions écrites et souligne l'enjeu d'une adhésion de l'opinion publique aux futures négociations, ce qui implique que des préoccupations telles que la sûreté alimentaire ou le bien-être animal soient prises en considération.

Votre rapporteur pour avis réitère le souhait, exprimé dans son précédent avis, que l'Union européenne, notamment à l'occasion de la

présidence française, défende lors de ces négociations, le modèle agricole européen et la PAC.

Dans un rapport sur la politique commerciale de l'Union européenne, publié le 14 juillet dernier, l'OMC a de nouveau critiqué la politique agricole européenne fondée sur d'importantes aides au secteur agricole communautaire, ainsi que sur des obstacles à l'entrée de produits des pays tiers. Les prélèvements à l'importation en 1999 auraient été de 17,3 % pour les produits agricoles, contre seulement 4,2 % pour les produits industriels.

2. Les rapports de l'Union européenne et des Etats-Unis

a) Les différends commerciaux

L'Union européenne n'ayant pas appliqué les décisions de l'OMC relatives au conflit du « bœuf aux hormones » et à celui du régime d'importation des bananes, les Etats-Unis ont résolu de mettre en place un système de sanctions commerciales tournantes, dit « législation carroussel », sur la base d'une loi votée le 18 mai 2000. Aux termes de celle-ci, l'administration américaine est en effet tenue de réviser les sanctions qu'elle impose tous les six mois, afin d'en évaluer l'efficacité.

A la suite de cette décision, l'Union européenne a déposé le 5 juin dernier une demande de consultations à l'OMC, estimant que ce système de sanctions tournantes est de nature à affecter la prévisibilité des relations commerciales multilatérales.

Par ailleurs, le différend entre l'Union européenne et les Etats-Unis est toujours alimenté par les subventions déguisées aux exportations que permet le régime des Foreign Sales Corporation (FSC). Les Etats-Unis sont actuellement contraints, sous la pression de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de réviser ce régime fiscal qui octroie d'importantes exonérations d'impôts aux filiales étrangères d'entreprises exportatrices américaines installées dans des paradis fiscaux.

Cependant, le projet de révision de ce dispositif n'était toujours pas voté le 31 octobre dernier, alors que l'OMC avait fixé au 1^{er} novembre 2000 le délai accordé aux Etats-Unis pour procéder à cette révision.

L'Union européenne, qui évalue à 4 milliards de dollars le montant des subventions déguisées aux exportations octroyées par les FSC, paraît déterminée

à bloquer en réaction une partie des importations américaines, sous réserve d'une autorisation de l'OMC.

b) La politique agricole américaine

Le régime du Fair Act, qui semblait mettre en place une politique agricole libérale tendant à réduire les aides à l'agriculture, pourrait être supprimé.

En effet, une réflexion se fait jour aux Etats-Unis sur l'élaboration d'une nouvelle loi agricole, destinée à remplacer le Fair Act, dont l'échéance est fixée à 2002.

Les orientations retenues pour cette future loi font apparaître une volonté de mettre en place des aides plus directes et couplées au marché, qui permettraient la compensation des pertes de revenus des agriculteurs.

Ces propositions, qui vont à l'encontre de la logique du Fair Act, sont sous-tendues par l'argument selon lequel ce dernier n'aurait pas permis de stabiliser les prix agricoles, de sorte que des aides exceptionnelles, d'un montant total de 20 milliards de dollars en 1999 et 28 milliards de dollars en 2000 ont dû être versées.

Ce changement de cap de la politique agricole américaine devrait, s'il était confirmé, conduire l'Union européenne à s'interroger sur l'opportunité de renoncer aux aides au revenu et de mettre à bas le système des organisations communes de marché au moment où les Etats-Unis reviennent précisément à une logique protectionniste.

Le commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, a récemment dénoncé la progression des soutiens directs à l'agriculture américaine, estimant à 16.000 dollars le montant moyen annuel des soutiens versés chaque année par agriculteur, soit plus du triple de la somme allouée par agriculteur européen.

3. La politique de l'Union européenne vis à vis des pays tiers

a) Les pays ACP

Un accord de partenariat, remplaçant la Convention de Lomé IV qui arrivait à échéance en février 2000, a été signé le 31 mai 2000 par les Etats membres de l'Union européenne et par les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Cet accord vise à favoriser l'intégration des pays ACP dans les échanges mondiaux, en les incitant à conclure des accords régionaux de partenariat avec lesquels l'Union européenne passerait ensuite des accords de libre-échange. Il s'agit de substituer un partenariat régional au dispositif actuel de préférences unilatérales dont bénéficient les produits de ces pays à leur entrée sur le marché européen.

L'accord de partenariat signé en mai est assorti d'un « protocole banane » par lequel l'Union européenne s'engage à garantir l'accès au marché communautaire des bananes des pays ACP, ainsi que deux déclarations conjointes, portant l'une sur le rhum et l'autre sur le riz.

Une enveloppe de 13,5 milliards d'euros sera destinée aux pays ACP en accompagnement de ce nouveau partenariat.

b) Les relations de l'Union européenne avec les pays méditerranéens

De nouvelles concessions devraient être accordées par l'Union européenne au Maroc, à la Tunisie et à Israël, à l'occasion de la prochaine révision des protocoles agricoles de leurs accords d'association.

Votre rapporteur pour avis rappelle que les organisations professionnelles agricoles ont souhaité que ces concessions soient assorties de mesures compensatoires en faveur de l'agriculture européenne.

Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé en septembre dernier des mesures visant à accélérer la libéralisation du commerce agricole avec les pays parties au processus de Barcelone, en vue de créer une zone de libre-échange à l'horizon 2010.

c) Les relations avec l'Afrique du Sud

L'accord de commerce et de coopération, conclu le 24 mars 1999, devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Son application a été repoussée à plusieurs reprises en raison de la réticence de l'Afrique du Sud à permettre l'application des deux accords annexes sur les vins et spiritueux signés en octobre 1999.

Les divergences actuelles concernent la fixation du début de la période transitoire de douze ans pendant laquelle l'Afrique du Sud pourra encore recourir sur son marché intérieur aux appellations porto et sherry, ainsi que sur les modalités d'octroi des aides communautaires au secteur des vins et spiritueux de ce pays.

Votre rapporteur pour avis rappelle, à cet égard, que la Commission des Affaires économiques a adopté le 10 novembre 1999, sur le rapport de notre collègue Gérard César, une proposition de résolution de M. Hubert Haenel, relative à la mise en œuvre de l'accord de commerce et de développement entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne, et plaidant en faveur d'une position ferme de cette dernière dans le traitement du dossier du vin, afin de garantir une réelle protection des appellations européennes.

4. L'analyse de l'OCDE

Dans son dernier rapport consacré aux politiques agricoles de ses pays membres, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) critique la hausse persistante des aides à l'agriculture, qui freine la libéralisation des échanges agricoles.

Confortant une tendance amorcée l'année précédente, ces aides à l'agriculture auraient augmenté en 1999 de 3 %. D'un montant total de 361 milliards de dollars, elles représentent 1,4 % du PIB de la zone OCDE.

Le taux de soutien aux producteurs varie cependant selon les pays membres. Inférieur à 10 % en Australie et en Nouvelle-Zélande, membres du groupe de Cairns, il dépasse 65 % au Japon, en Corée, en Norvège et en Suisse.

Il convient de noter que les deux tiers de ces aides ont été allouées aux producteurs au titre du soutien aux prix du marché. **L'essentiel des soutiens au secteur agricole s'explique donc par la faiblesse des prix mondiaux et par les tensions qui en résultent sur le revenu des agriculteurs.**

CHAPITRE II

LES CRÉDITS POUR 2001

I. ORIENTATION GÉNÉRALE

A. *LES CRÉDITS DU MINISTÈRE*

Les crédits affectés au projet de budget de l'agriculture et de la pêche pour 2001 s'élèvent à 29,617 milliards de francs, contre 28,048 milliards de francs pour l'année 2000, ce qui constitue une **augmentation apparente de 2%**, plus importante que l'augmentation moyenne de l'ensemble des crédits du budget de l'Etat (+1,5 %).

Il convient néanmoins de relativiser cette progression, qui est due en partie au transfert sur le budget du ministère de l'agriculture de 418 millions de cotisations patronales (payées par le ministère au titre de ses employés), jusqu'alors inscrites au budget des charges communes du ministère de l'Economie et des Finances, ce qui ramène la progression du budget de l'agriculture et de la pêche à 0,6 %.

Si l'on déduit en sus l'augmentation mécanique imputable à l'inflation, estimée à 1,2 % par le Gouvernement, le budget de l'agriculture décroît en termes réels de 0,6 %.

Parmi ces crédits, environ 182 millions de francs sont, en outre, affectés à la pêche maritime et aux cultures marines.

Cependant, ce budget ne tient pas compte des crédits européens à l'agriculture. Les dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à l'agriculture française, d'un montant de 68 milliards de francs, soit plus du double du budget du ministère, constituent désormais la principale source de financement de cette dernière.

1. Les dépenses ordinaires

Le montant des dépenses ordinaires, passant de 27,934 milliards de francs en 2000 à 28,363 milliards de francs en 2001, augmente de 1,5%.

Comme l'année dernière, votre rapporteur pour avis constate à regret que cette progression est due à une forte augmentation (+6,76 %) des moyens des services, alors que parallèlement les crédits consacrés aux interventions diminuent de 2 %.

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	2001/2000 (en %)
Titre III - Moyens des services			
Personnel	9 111,74	59 829,1	+7,9 %
Fonctionnement	2 056,55	2 094,36	+1,8%
Total Titre III	11 168,29	11 923,28	+6,76 %
Titre IV - Interventions publiques			
Action éducative	3 566,88	3 653,30	+2 %
Action économique	13 104,54	12 711,04	-3 %
Action sociale (hors BAPSA/AAH)	95,12	94,00	-1,2 %
Total Titre IV	16 766,54	16 440,33	-2 %
Dépenses ordinaires	27 934,00	28 363,00	+1,5 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital progressent de 35 % en autorisations de programme pour atteindre un montant de 1,703 milliards de francs, et de 19,07 % en crédits de paiement, soit 1,253 milliards de francs en 2001.

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	2001/2000 (en %)
Tableau dépenses en capital (AP)	1 262,69	1 703,95	+35 %
Total dépenses en capital (CP)	1 102,27	1 253,65	+13,7 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

B. ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE

En annexe de la présentation du budget du ministère de l'agriculture figure celle de l'ensemble des dépenses publiques bénéficiant à ce secteur.

Pour 2001, l'évolution de cet agrégat fait apparaître une hausse de 3%, contre 2,25% pour les seuls crédits du ministère de l'agriculture.

(dépenses ordinaires + dépenses en capital (CP))

	LFI 2000 (en milliers de francs)	PLF 2001 (en milliers de francs)	2001/2000 (en %)
Ministère de l'agriculture et de la pêche	102 784,83	105 097,98	+2,25 %
. Budget général (hors pêche)	29 846,53	29 434,79	-1,38 %
. BAPSA et subvention d'expertise au BAPSA et à l'AAM	71 255,00	73 874,00	+3,67 %
. Comptes spéciaux du trésor	1 683,3	1 789,19	+6,29 %
Autres ministères			
. Recherche : INRA, CEMAGREF	3 813,95	3 815,56	+0,04 %
. Intérieur : Décentralisation de l'enseignement agricole	371,96	384,34	+3,33 %
. Travail	85,32	89,70	+5,13 %
Estimation des dépenses agricoles de l'Union Européenne bénéficiant à la France	65 128,22	68 048	+4,48 %
TOTAL	172 184,28	177 435,58	+3,05 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

C. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE PRODUCTIVE

La prise en compte des seuls crédits bénéficiant à l'agriculture productive permet de nuancer cette évolution apparemment favorable des crédits alloués au secteur agricole.

1. Dans le projet de budget du ministère de l'agriculture

L'agrégat 21 (« Activités agricoles productives ») présente les dépenses destinées à l'agriculture productive au sein des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Pour 2001, ces dépenses s'élèvent à 10,333 millions de francs, contre 10, 863 millions en 2000, soit en diminution de près de 5%.

2. Dans l'ensemble des dépenses publiques

Cette diminution des dépenses agricoles productives est d'autant plus inquiétante qu'elle s'inscrit dans une tendance, comme le montre le rapport relatif aux concours publics à l'agriculture.

Publié depuis 1994, ce document présente le détail des dépenses figurant à l'annexe du projet de loi de finances de l'année précédente, qui récapitule les crédits du ministère de l'agriculture.

Il met en évidence les dépenses qui, parmi l'ensemble des crédits publics en faveur de l'agriculture, bénéficient aux activités agricoles productives.

En 1999, ces crédits se sont élevés à 73 295,6 milliards de francs, sur un montant total de concours nets à l'agriculture de 173 522, 3 milliards de francs, soit 42, 2% contre 43% l'année précédente.

Parmi ces 73 295,6 milliards de francs, 63 083,2 milliards de francs sont d'origine européenne et 10 212,4 milliards de francs sont des financements nationaux.

Le « domaine 1 », qui réunit dans ce rapport l'ensemble des dépenses revenant de façon directe à l'agriculture productive agricole, est divisé en huit « ensembles » qui regroupent les différentes actions concourant à une même finalité.

LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE PRODUCTIVE (« domaine 1 ») EN 1999

	Montant 1999 en milliers de francs	Part dans l'ensemble des dépenses agricoles productives	Variation 1999/1998 (%)
1-1 Installation et modernisation des exploitations	3707,1	5 %	- 14,75 %
1-2 Régularisation des marchés et orientation des productions	60485,2	82,4 %	- 1,2 %
1-3 Maîtrise de l'offre	3819,1	5,2 %	+ 41 %
1-4 Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	4595,3	6,3 %	+ 0,3 %
1-5 Aides transitoires non liées aux produits	102,9	0,14 %	- 8,2 %
1-6 Calamités agricoles	20,2	0,02 %	- 91,7 %
1-7 Lutte contre les maladies des végétaux et animaux	396,8	0,54 %	+ 32 %
1-8 Autres financements	285,8	0,40 %	+ 2,4 %

L'analyse de ce domaine 1 révèle que la diminution des crédits affectés à l'agriculture productive résulte d'abord de la diminution de 1,2 % -soit un montant de 740 millions de francs- des crédits de l'ensemble 1-2 « régularisation des marchés et orientation des productions », en raison de la baisse des aides compensatrices versées aux producteurs de céréales et de protéagineux imputable à la diminution des surfaces cultivées.

La baisse de 14,75 % -soit 640 millions de francs- des dépenses en faveur de l'installation et de la modernisation, réunies dans l'ensemble 1-1, et de 91,7 % -soit un montant de 220 millions de francs- des dépenses calamités agricoles de l'ensemble 1-6 contribuent également à cette diminution globale des dépenses à l'agriculture productive, qui ne peut être que déplorée.

II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS PRIORITAIRES

Le ministère a affiché quatre priorités pour le budget 2001 : l'agriculture multifonctionnelle, la sécurité et la qualité alimentaires, l'enseignement agricole et la forêt.

A. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE

● **L'installation** étant présentée comme l'une des priorités de ce volet, les crédits affectés à la Dotation Jeunes Agriculteurs s'élèvent à **490 millions de francs**, ce qui constitue

une reconduction du dispositif en vigueur sur la base d'un objectif de 8.000 installations par an.

- Alors qu'ils doivent constituer le pilier de l'agriculture multifonctionnelle, **les contrats territoriaux d'exploitation** voient les crédits du ministère affectés à leur financement baisser à 400 millions de francs, contre 950 millions en 2000. D'après le ministère, cette diminution devrait être compensée par les reports de crédits non consommés en 2000, ainsi que par des crédits provenant du cofinancement communautaire, des mesures agri-environnementales, ainsi que des sommes dégagées par la modulation.

Votre rapporteur pour avis regrette ce désengagement de l'Etat. Il souligne que la non-consommation des crédits l'année dernière s'explique par les difficultés rencontrées par les agriculteurs dans leurs démarches administratives en vue de conclure un CTE, ainsi que par l'incertitude inhérente à l'articulation de ce contrat avec le règlement européen de développement rural, lequel est fondé sur une logique de mesures, alors que le CTE est sous-tendu par une logique de projet.

- **Les crédits affectés au soutien des conditions d'exercice des activités sont variables.**

Les crédits de paiement destinés à financer le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et les bâtiments d'élevage en zone de montagne augmentent de 26 millions de francs (soit de 19,4 %).

Ainsi, cette dotation passe de 134 millions de francs en 2000 à 160 millions de francs en 2001, parmi lesquels 90 millions sont destinés au financement exclusif des bâtiments d'élevage en zone de montagne. Le solde, réservé au PMPOA (74 millions de francs), apparaît bien modeste au regard des objectifs de la réforme du Programme, qui pourrait alors conduire à une fixation a minima du nombre et de la taille des zones prioritaires au sein desquelles l'ensemble des élevages peuvent accéder au dispositif d'aide.

Les crédits de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) sont également en augmentation (+ 14 %) et s'établissent à 113 millions de francs. Cette augmentation vise à financer la seconde partie du programme triennal visant à relever le niveau de la prime nationale de 30 à 50 euros.

En revanche, les crédits inscrits au titre des Indemnités compensatoires de handicaps naturels, d'un montant de 1.284 millions de francs, diminuent de près de 18 % par rapport au budget 2000. Certes, cette diminution des crédits nationaux est compensée par une dépense communautaire équivalente, puisque la part de ces indemnités financée par le FEOGA est passée, au terme du règlement européen sur le développement rural, de 25 à

50 %. Le budget du ministère de l'agriculture réalise ainsi une économie de 600 millions en matière d'agriculture de montagne.

Votre rapporteur pour avis regrette que ces crédits nationaux ne soient pas maintenus au profit de l'agriculture de montagne. La réforme des modalités d'attribution des ICHN, en vertu du nouveau plan de développement rural national, risquant d'exclure du dispositif un certain nombre d'agriculteurs, le Ministre de l'Agriculture s'est engagé à exploiter toutes les marges de manoeuvre inhérentes à la fixation de critères, ce qui nécessitera des crédits.

● Les crédits visant à accompagner et orienter les évolutions des différents secteurs figurent également parmi les points forts de ce volet.

Les crédits des offices agricoles sont reconduits, à hauteur de 2.959 milliards de francs, en vue d'encourager l'organisation des filières.

B. RENFORCER LA QUALITÉ ET LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Les moyens consacrés à la qualité et la sécurité sanitaire augmentent de 14 %.

Le renforcement de cette politique se traduit, en premier lieu, par l'augmentation des moyens humains, qui représenteront plus d'un milliards de francs en 2001, soit une hausse de 14 %. Des créations d'emploi dans les services du ministère (20) et à l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (40), des titularisations et des vacances supplémentaires sont prévues.

L'accent est également mis sur la lutte contre les maladies des animaux. Les moyens d'intervention de l'Etat en santé animale augmentent de 100 millions de francs, passant de 285 à 385 millions de francs. Il s'agit notamment de financer la montée en puissance du programme de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine lancé à l'été 2000, ainsi que la mise en place du réseau d'épidémiosurveillance bovine.

D'autre part, les crédits alloués à l'amélioration de la traçabilité progressent de 10,8 % en vue de conforter les mesures relatives à l'identification et aux mouvements des animaux.

La subvention de fonctionnement allouée à l'AFSSA augmente de 11 millions de francs, passant de 199 à 210 millions de francs. Ils seront surtout consacrés à l'appui

technique et scientifique à la politique sanitaire du ministère, ainsi qu'à l'évaluation des risques.

Il convient enfin de souligner une notable progression des crédits affectés à la politique dite de la qualité.

La subvention à l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) augmente de 6,8 %, afin de permettre la mise en place de la nouvelle politique relative aux Indications Géographiques Protégées (IGP). En vertu d'un décret publié le 28 août 2000, l'INAO est, en effet, désormais chargée, en plus de ses missions traditionnelles de contrôle et de protection des appellations d'origine contrôlées, d'instruire les dossiers d'enregistrement et de modification des Indications géographiques protégées, créées par un règlement communautaire de 1992.

Par ailleurs, les crédits consacrés à la promotion de la qualité alimentaire progressent de 10,8 %. Quatre milliards de francs serviront notamment à la mise en place du groupement d'intérêt public « agriculture biologique », annoncée en septembre dernier.

C. LE SOUTIEN DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

392 millions de francs supplémentaires, soit une progression de 5,5%, sont attribués à l'enseignement agricole, qui bénéficie d'un montant total de crédit de 7,7 milliards de francs.

Cette hausse de crédits doit notamment servir à financer la création de 200 emplois, ainsi que la titularisation de 400 emplois précaires.

Les moyens alloués à l'enseignement public progressent de 3 %, contre 2,1 % pour l'enseignement agricole privé.

En revanche, votre rapporteur regrette la baisse des crédits affectés au programme national formation et emploi en milieu rural.

Il s'en remet à la commission des affaires culturelles pour une analyse approfondie des dotations de ce secteur.

D. LES CRÉDITS AFFECTÉS AU SECTEUR FORESTIER

Les crédits affectés au secteur forestier augmentent de 563 millions de francs, de sorte que le montant total des crédits alloués au secteur forestier s'élève à 2,425 milliards de francs. Cette progression de 31 % vise, non seulement, à poursuivre l'effort de réparation des dégâts causés à la forêt française par la tempête de décembre 1999, mais également à prendre en compte la future loi d'orientation pour la forêt qui devrait être adoptée en 2001.

Les crédits affectés à l'investissement forestier, d'un montant de 653 millions de francs, viseront notamment :

– à financer des travaux de reboisement et de voiries forestières liés aux conséquences de la tempête ;

– à répondre aux engagements relatifs au boisement pris par la France à Kyoto en décembre 1997 ;

– à satisfaire les engagements de la France à l'égard du règlement européen de développement rural du 17 mai 1999.

Les dépenses destinées à la protection de la forêt augmentent de 53,4 millions de francs pour atteindre 385,9 millions de francs.

Parmi celles-ci, les crédits consacrés à la protection phytosanitaire et à la surveillance sanitaire des forêts bénéficient d'une hausse de 30 millions de francs. Les crédits alloués à la protection des incendies sont en revanche stables. Par ailleurs, une dotation supplémentaire de 20 millions de francs sera affectée à la restauration des terrains en montagne.

Le montant du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts, soit 957 millions de francs, est maintenu à son niveau de l'année précédente.

Enfin, les dépenses en faveur de la modernisation de la filière-bois augmenteront de 80 millions de francs, soit de plus de 30 %.

E. LES CREDITS CONSACRES AUX RETRAITES

La poursuite de la revalorisation des retraites figure également parmi les priorités affichées par le Gouvernement.

A cet effet, le montant des prestations d'assurance vieillesse au sein du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) s'élève à 50,9 milliards de francs.

Cette revalorisation permettra de porter le minimum mensuel de pension à :

- 3.395 francs pour les chefs d'exploitation ;
- 3.185 francs pour les personnes veuves ;
- 2.740 francs pour les conjoints, dont le minimum de pension rejoint celui des aides familiaux.

III. LES AUTRES DOTATIONS

A. LES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

Les aides attribuées au titre du programme agri-environnemental qui, pour l'essentiel, constituent désormais le volet environnemental des contrats territoriaux, voient leurs crédits baisser de 29% dans le projet de loi de finances pour 2001.

Ces crédits, inscrits à l'article 22 du chapitre 44-41, diminuent en effet de 819 millions pour 2000 à 580 millions pour 2001.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de cette diminution, qui ne permettra manifestement pas le financement d'aides agri-environnementales versées en dehors du cadre d'un CTE, alors que la Commission européenne n'exclut pas cette possibilité.

Rappelons que ces crédits regroupaient jusqu'à présent :

- la dotation consacrée à la « prime au maintien des systèmes d'élevage extensif », dite « prime à l'herbe » ;
- les programmes agri-environnementaux régionaux.

B. LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTE

1. Les procédures « agriculteurs en difficultés »

Le dispositif « agriculteurs en difficultés » se compose de deux volets, dont les crédits sont inscrits dans deux chapitres différents :

– les crédits en faveur du « dispositif analyse-suivi des exploitations/plans de redressement » figurent à l'article 80 du chapitre 44/53

– l'aide à la réinsertion professionnelle est financée par les crédits inscrits à l'article 28 du chapitre 44-41.

Les crédits en faveur du premier volet augmentent de 28,5 %, de 70 millions de francs pour 2000 à 90 millions de francs pour 2001, le Gouvernement ayant pris acte de l'insuffisance des crédits alloués l'année dernière, qui l'a contraint à octroyer 15 millions de francs supplémentaires par la loi de finances rectificative de juillet 2000.

En revanche, les crédits affectés à la réinsertion professionnelle diminuent d'un tiers, passant de 30 millions de francs pour 2000 à 20 millions de francs pour 2001.

2. Le fonds d'allégement des charges financières (FAC)

Mis en place en 1990 en vue d'intervenir sur l'endettement bancaire des agriculteurs, le FAC était géré jusqu'à l'année dernière par le Crédit Agricole, en contrepartie des produits financiers que celui-ci tirait de la collecte des dépôts des notaires en zone rurale. Dans le cadre de conventions triennales, l'Etat versait au FAC une dotation annuelle.

Le FAC aide les agriculteurs de trois façons :

- par la consolidation de prêts professionnels à moyen et long terme ;
- par la prise en charge de frais financiers ;
- enfin, plus rarement, par l'abandon de créances en capital.

Par ailleurs, des mesures exceptionnelles, telles que la prise en charge de frais financiers générés par des prêts de trésorerie, peuvent être décidées, comme ce fut le cas au cours de l'année 2000, à la suite de la tempête de décembre 1999.

Le FAC a été intégré au budget de l'Etat par la loi de finances pour 2000, en prévision de la suppression du droit de collecte des dépôts des notaires, dont bénéficiait le Crédit agricole.

Pour 2001, une dotation de 200 millions de francs a été inscrite au chapitre 44-46, destinée à abonder le FAC.

C. LES CREDITS CONSACRES A L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Les crédits d'intervention en faveur de l'aménagement rural (chapitre 44-80, article 20 nouveau) sont quasiment stables à 20,93 millions de francs pour 2001, contre 20,928 millions de francs en 2000.

Les crédits d'intervention en faveur des actions de formation et des actions éducatives en milieu rural (chapitre 43-23, articles 20, 40 et 50) diminuent légèrement de 60,61 millions de francs en 2000 à 59,5 millions de francs pour 2001.

Les subventions d'investissement consacrées à l'aménagement de l'espace rural (chapitre 61-44) progressent en autorisations de programme de 10 %, augmentant de 149,21 millions de francs à 164,6 millions de francs. En revanche, elles baissent de 11 % en crédits de paiement, de 149,59 millions pour 2000 à 133,6 millions pour 2001.

Pour une analyse détaillée des crédits alloués au développement rural, votre rapporteur pour avis s'en remet au rapport pour avis de notre collègue Henri Revol, consacré à ce sujet.

D. LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES

Le projet de loi de finances pour 2000 a abondé de 50 millions de francs de crédits le chapitre 46-33 « Participation à la garantie contre les calamités agricoles », qui correspond à la subvention que l'Etat est tenu de verser au Fonds national de garantie des calamités agricoles, en vertu de la loi du 10 juillet 1964.

C'est la seconde année consécutive que l'Etat s'acquitte de cette obligation, une dotation de 50 millions de francs ayant été allouée pour 2000, après une absence de crédits pour l'année 1999.

Votre rapporteur pour avis estimé néanmoins que cette contribution reste modeste, et nettement inférieure à la contribution professionnelle, alors même que l'article 3-1 de la loi du 10 juillet 1964 précitée impose que le montant de la subvention versée par l'Etat soit au moins égale à cette dernière.

* *

Sur la proposition de son rapporteur, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'agriculture inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.