

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Par MM. Gérard CÉSAR, Jean-Marc PASTOR
et Gérard DELFAU

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 3) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS LIÉS À L'AGRICULTURE | 7 |
| A. LES MISSIONS | 7 |
| B. LES PROGRAMMES..... | 8 |
| C. LES ACTIONS..... | 9 |
| D. LES OBJECTIFS..... | 10 |
| E. LES INDICATEURS | 11 |
| II. UN BUDGET GLOBALEMENT EN HAUSSE CENTRÉ AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS | 12 |
| A. UNE HAUSSE GLOBALE DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (MAP) POUR 2006 | 12 |
| 1. <i>Le budget du MAP au sein du budget public de l'agriculture</i> | 12 |
| 2. <i>La hausse du budget du MAP pour 2006</i> | 13 |
| 3. <i>Les incertitudes liées au cofinancement communautaire</i> | 14 |
| B. UN RECENTRAGE DES ACTIONS AUTOUR DE QUATRE GRANDES PRIORITÉS..... | 15 |
| 1. <i>La contribution de l'agriculture à de nouvelles fonctions sociétales</i> | 15 |
| 2. <i>La maîtrise des risques pesant sur l'activité agricole</i> | 17 |
| 3. <i>L'incitation à l'initiative et à l'innovation</i> | 19 |
| 4. <i>La poursuite des réformes administratives structurelles</i> | 21 |
| C. DES CARENCES OU INCERTITUDES CORRÉLATIVES CONCERNANT D'AUTRES ACTIONS | 22 |
| 1. <i>Le renouvellement des exploitations</i> | 22 |
| 2. <i>La sélection animale et végétale</i> | 23 |
| 3. <i>Les actions relatives à la forêt</i> | 24 |
| 4. <i>L'hydraulique agricole</i> | 25 |
| III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS | 26 |
| A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF D'ASSURANCE RÉCOLTE | 26 |
| 1. <i>Des systèmes d'indemnisation publics à l'efficacité limitée nécessitant le développement de dispositifs reposant sur la responsabilité individuelle</i> | 26 |
| a) Des systèmes d'indemnisation publics à l'efficacité limitée..... | 26 |
| b) Des systèmes reposant sur la responsabilité individuelle des exploitants devant être développés..... | 27 |
| 2. <i>Des expériences étrangères incitatives</i> | 28 |
| a) L'exemple de l'Espagne..... | 28 |
| b) L'exemple des Etats-Unis..... | 29 |
| 3. <i>La mise en place récente d'un dispositif d'assurance récolte devant aujourd'hui être élargi</i> | 30 |
| a) Le mécanisme d'assurance récolte institué par le décret du 14 mars 2005 | 30 |
| b) La nécessité d'en élargir le champ d'application et d'en préciser les modalités | 31 |

| | |
|--|----|
| B. LA PRISE EN COMPTE DE L'EMPLOI EN ZONE RURALE..... | 33 |
| 1. <i>Un constat plus nuancé qu'il n'y paraît</i> | 33 |
| a) Un renouveau de la population et de l'emploi en zone rurale depuis une quinzaine d'années | 33 |
| b) La persistance de faiblesses structurelles | 33 |
| c) Une répartition entre domaines d'activité rééquilibrée au détriment du secteur primaire | 34 |
| d) Des situations à la fois contrastées et originales | 35 |
| 2. <i>La nécessité d'une politique volontariste d'accompagnement</i> | 36 |
| a) Une loi relative au développement des territoires ruraux dense mais devant faire l'objet de mesures d'application | 36 |
| b) Un partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires dont les dispositions doivent être concrétisées | 37 |
| c) Un projet de loi d'orientation agricole en cours d'examen parlementaire..... | 38 |
| d) Des mesures de soutien restant aujourd'hui à prendre..... | 39 |
| C. LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE HALIEUTIQUE ET SA GESTION..... | 39 |
| 1. <i>Une baisse tendancielle de la ressource sujette à des différences d'appréciation</i> | 40 |
| a) La complexité des structures et des instruments d'évaluation | 40 |
| b) Les divergences de diagnostics entre professionnels et scientifiques | 41 |
| c) Un état des lieux stock par stock globalement alarmant | 42 |
| 2. <i>La nécessité de réponses adaptées en termes d'analyse, de gestion et de contrôle</i> | 43 |
| a) L'amélioration des dispositifs d'évaluation | 43 |
| b) L'adaptation de la flotte et de la gestion des stocks en vue d'un développement durable..... | 44 |
| c) Le renforcement de la mise en œuvre des contrôles | 45 |

Madame, Monsieur,

L'année 2005 restera pour notre agriculture une année de transition, synonyme en tant que telle d'inquiétudes, mais aussi d'espoirs.

Transition à l'échelle internationale, d'abord, avec la poursuite des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre du cycle de Doha, engagé en novembre 2001. Si l'accord-cadre adopté le 1^{er} août 2004, lors la conférence ministérielle de Genève, a permis de relancer les débats et de fixer un certain nombre de principes ou d'objectifs, la position de l'Union européenne tend aujourd'hui à perdre de sa force et de son unité, alors qu'aura lieu, courant décembre, une nouvelle conférence à Hong Kong.

D'une part, le respect de son mandat par le Commissaire européen au commerce, M. Peter Mandelson, a fait l'objet d'une âpre discussion initiée par un groupe de pays membres emmenés par la France. De plus, la présidence anglaise de l'Union européenne a pris position en faveur d'une remise en cause du budget communautaire consacré à la politique agricole commune (PAC) et d'un rééquilibrage de ses crédits au profit d'autres secteurs économiques, réanimant une discussion que l'on pensait close sur son éventuelle renationalisation. Enfin, les efforts consentis par l'Union européenne dans le cadre de la dernière réforme de la PAC sont jugés insuffisants par de nombreux pays souhaitant aujourd'hui qu'elle aille au-delà.

Transition à l'échelle communautaire, ensuite, 2005 étant l'ultime année avant que ne soit entièrement mise en œuvre au niveau national la réforme de la PAC décidée à Luxembourg le 26 juin 2003. A compter de 2006, le découplage s'appliquera en effet, deux types d'aides étant alors octroyées : des aides couplées à la production, traditionnelles, et de nouvelles aides découplées, fondées sur un dispositif de droits à paiement unique (DPU) établis pour chaque exploitation sur la base des surfaces et des aides directes perçues au cours de la période 2000, 2001 et 2002.

Les agriculteurs ont reçu, le 15 octobre, les dossiers de leurs DPU. Le 15 mai 2006 au plus tard, ils devront avoir déclaré leurs derniers événements. En septembre 2006, ils recevront leurs DPU définitifs, qui tiendront compte des prélèvements et des attributions à partir de la réserve. L'année 2006 aura donc valeur de test pour ce nouveau régime d'aide qui va devenir central pour le monde agricole dans les années à venir.

Transition à l'échelle nationale, enfin, où plusieurs projets de loi d'importance pour le monde agricole ont été examinés.

En premier lieu, la *loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux*. Premier texte législatif spécifiquement dédié à la ruralité, il comporte toutefois des dispositions de nature purement agricole, comme celles instaurant des instruments permettant d'encadrer la commercialisation des produits agricoles, insérées à l'initiative du Sénat. Seule une très faible part des mesures règlementaires d'application ayant été prise, il conviendra donc que le Gouvernement veille à accélérer leur publication durant l'année 2006 afin de donner à ce texte toute sa portée.

En deuxième lieu, le *projet de loi d'orientation agricole*. Enrichi substantiellement par l'Assemblée nationale et le Sénat, qui ont porté son contenu de 35 à 109 articles, il a pour ambition de favoriser l'évolution de nos exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise, d'aider notre agriculture à répondre aux attentes nouvelles de la société et d'engager une nouvelle étape dans la simplification administrative. L'avancement du calendrier parlementaire d'examen de ce projet de loi permettra son entrée en vigueur au début de l'année 2006, concomitamment à l'application dans notre pays de la PAC réformée.

Troisièmement, le *projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques*. Examiné par le Sénat en première lecture au mois d'avril, il devrait être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en début d'année 2006. Visant à atteindre d'ici 2015 un bon état écologique sur la grande majorité des masses d'eau en luttant contre la pollution diffuse, il réforme de façon équilibrée le système de financement de la politique de l'eau, auquel prend part de façon active le monde agricole, et procède à une réforme substantielle de l'organisation de la pêche.

Enfin, et même si elle a été adoptée depuis plus de quatre ans, la *loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001* va recouvrir pour la première fois en 2006 une portée pleine et entière. Après une année 2005 expérimentale, le projet de budget pour 2006 va en effet lui être intégralement conforme. L'incidence est loin d'être neutre sur le secteur agricole puisque cette réforme impacte aussi bien la présentation que la gestion des crédits lui étant consacrés.

Le budget de l'agriculture pour 2006 tient compte de ces différents éléments de transition, dans ses composantes européennes comme nationale et locale. Le présent rapport pour avis traite, en son sein, des crédits **du ministère de l'agriculture et de la pêche** (MAP), et plus spécifiquement de ceux d'entre eux relevant de sa seule compétence, regroupés au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Du fait de l'importance financière et politique de ce budget, la commission des affaires économiques a souhaité en confier l'examen à trois rapporteurs : M. Gérard César, M. Gérard Delfau et M. Jean-Marc Pastor.

I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR LA PRÉSENTATION DES CRÉDITS LIÉS À L'AGRICULTURE

L'exercice 2004-2005 a permis au MAP d'expérimenter les nouveaux instruments budgétaires et comptables mis en œuvre cette année. Ces expérimentations se sont traduites par la création de huit chapitres nouveaux correspondant soit à des actions des futurs programmes de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », soit à des programmes entiers de cette même mission ministérielle ou des trois autres missions interministérielles intéressant le MAP.

Le projet de loi de finances pour 2006 fait donc l'objet, pour la première fois, d'une présentation entièrement conforme aux prévisions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Celle-ci décline les crédits en missions, programmes et actions, lesquels font l'objet d'objectifs et d'indicateurs. L'idée générale sous-tendant cette nouvelle présentation est de la rendre plus lisible, de mieux associer le Parlement à son contrôle et de renforcer l'efficacité de la dépense publique.

A. LES MISSIONS

Quatre des trente-quatre missions du budget de l'Etat concernent l'agriculture.

L'une est **propre au MAP** : il s'agit de la **mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »** (APFAR). Elle regroupe les programmes et actions spécifiques au ministère et aux politiques qu'il mène en matière agricole. Ainsi, 2,95 des 5,01 milliards d'euros¹ constituant le budget de l'agriculture lui sont affectés, soit 59 % environ de ce total.

C'est uniquement de cette mission que vont relever les développements du présent rapport pour avis. En effet, les autres missions intéressant l'agriculture font l'objet d'autres rapports pour avis.

Ces **trois autres missions, de nature interministérielle**, s'intitulent respectivement « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur » et « Sécurité sanitaire ».

¹ En crédits de paiement. D'une façon générale, et sauf mention explicite, les sommes auxquelles il est fait référence dans ce rapport renvoient à des crédits de paiement.

B. LES PROGRAMMES

Chacune de ces missions est divisée en programmes, propres à un seul ministère, qui regroupent un ensemble cohérent d'actions. Sept des cent trente-deux programmes du budget de l'Etat sont pris en charge par le MAP.

Quatre sont regroupés dans la mission APFAR :

– le *programme n° 154* : « *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et le développement rural* ». Il vise à définir et mettre en œuvre une politique en faveur du monde rural tenant compte des attentes de la société et favorisant le succès économique des exploitants. Il représente environ 1,47 milliard d'euros, soit 29,5 % des crédits du ministère ;

– le *programme n° 227* : « *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* ». S'inscrivant dans la mise en œuvre du « premier pilier » de la PAC, il vise à renforcer la compétitivité des produits et des filières, ainsi qu'à adapter la production à la demande et à développer de nouveaux débouchés. Il regroupe environ 0,74 milliard d'euros, soit 14,8 % des crédits du ministère ;

– le *programme 149* : « *Forêt* ». Il vise à conforter les trois grandes fonctions (écologique, sociale et économique) attribuées aux forêts. Il rassemble pour cela environ 0,3 milliard d'euros, soit 6 % des crédits du ministère ;

– le *programme 215* : « *Soutien des politiques de l'agriculture* ». Il regroupe les fonctions nécessaires à la gestion des politiques publiques mises en œuvre par le MAP, et notamment les fonctions support d'administration générale. Il représente environ 0,43 milliard d'euros, soit 8,6 % des crédits du ministère.

Si le contenu des deux derniers programmes de la mission APFAR est relativement facile à identifier, celui des deux premiers est en revanche moins aisément repérable, la distinction entre les deux n'étant pas toujours évidente.

Les trois autres programmes conduits par le MAP se situent dans les trois missions interministérielles auxquelles celui-ci participe :

– le *programme n° 143* : « *Enseignement technique agricole* », au sein de la mission « *Enseignement scolaire* ». Il représente une dotation conséquente d'environ 1,26 milliard d'euros, soit 25,1 % des crédits du ministère ;

– le *programme n° 142* : « *Recherche et enseignement supérieur* », au sein de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ». Il rassemble 0,26 milliard d'euros environ, soit 5,2 % des crédits du ministère ;

– le *programme n° 206* : « *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ». Il regroupe 0,54 milliard d'euros environ, soit 10,7 % des crédits du ministère.

La répartition des crédits entre programmes fait apparaître un certain déséquilibre, qu'il est toutefois difficile d'éviter, au vu de la cohérence nécessaire de leur contenu. Ainsi, les programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et le développement rural » et « Enseignement technique agricole » regroupent à eux deux plus de la moitié des crédits alloués au ministère.

C. LES ACTIONS

Elles correspondent à un découpage indicatif des programmes, leurs gestionnaires pouvant modifier l'affectation des crédits correspondants s'ils le jugent opportuns.

Au sein de la mission APFAR, **le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » rassemble sept actions** : « Soutien aux territoires ruraux et aux acteurs ruraux », « Politique du cheval », « Appui au renouvellement des exploitations agricoles », « Modernisation et maîtrise des pollutions », « Mesures agro-environnementales et territoriales », « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » et une action spécifique dédiée aux dépenses de personnel et de fonctionnement pour la mise en oeuvre par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) de ces politiques et de celles des programmes « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » et « Forêt ».

Le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » comporte quatre actions : « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », « Gestion des aléas de production », « Promotion des produits et du modèle agro-alimentaire français » et « Gestion des aides nationales et communautaires ».

Le programme « Forêt » est constitué de quatre actions : « Développement économique de la filière bois », « Gestion du patrimoine forestier public », « Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée » et « Prévention des risques et protection de la forêt ».

Enfin, **le programme « Soutien des politiques de l'agriculture » rassemble quatre actions** : « Moyens de l'administration centrale », « Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique », « Moyens des DRAF » et « Moyens communs ».

D. LES OBJECTIFS

A chaque programme est attachée une série d'objectifs. Définis de façon générale au niveau national, ils sont déclinés dans l'ensemble des services en tenant compte des spécificités territoriales, à l'échelon des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), des DDAF et des directions départementales des services vétérinaires (DDSV). Cette déconcentration progressive des moyens et des interventions devra être totalement achevée en 2007, seuls devant continués d'être gérés au niveau central ceux pour lesquels il est impossible de faire autrement.

Ces objectifs ne doivent pas orienter l'activité ou la mise en oeuvre des moyens du ministère, mais rendre compte de l'efficacité socio-économique, de la qualité de service et de l'efficacité de gestion, du triple point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable.

Au programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » se rattachent cinq objectifs : concilier activités économiques et préservation des milieux, favoriser l'attractivité des territoires ruraux, assurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique, mettre en oeuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service, et mettre en oeuvre les actions des DDAF dans les mêmes conditions.

Le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » rassemble quatre objectifs : développer et promouvoir la production agricole sous signe officiel de qualité, renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires, encourager la présence des entreprises françaises à l'international sur les marchés et mettre en oeuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût en valorisant pleinement les ressources en bois, renforcer les capacités de la forêt à résister aux risques naturels et promouvoir une gestion forestière durable développant la qualité environnementale et le rôle social de nos forêts.

Enfin, **le programme « Soutien des politiques de l'agriculture » contient sept objectifs** : développer une gestion des ressources humaines de qualité en favorisant la diversité des parcours professionnels et en accompagnant l'évolution des missions et des métiers, maîtriser les coûts de gestion, maîtriser et optimiser les moyens de fonctionnement, produire et diffuser des informations pertinentes pour l'aide à la décision auprès des acteurs économiques et des pouvoirs publics, mettre en oeuvre les actions des DRAF dans des conditions optimales de coût et de qualité de service, gérer de manière optimale la politique immobilière du ministère et gérer d'une même façon sa politique informatique.

E. LES INDICATEURS

A chaque objectif sont associés des indicateurs de performance¹. Ils doivent permettre de déterminer dans quelle mesure la puissance publique est parvenue, avec les moyens qui lui ont été attribués, à remplir les objectifs qui lui ont été assignés. Chiffrés, ou pouvant tout au moins faire l'objet d'un comptage, ils sont assortis de valeurs cibles pour l'année du projet de loi de finances et pour les années suivantes.

Comme les objectifs -dont ils sont d'ailleurs indissociables-, ils sont déclinés dans chaque service selon les spécificités territoriales, ce qui permet de mobiliser les agents sur des programmes d'action précis et opérationnels. Chaque responsable de programme s'engage sur les objectifs et les indicateurs correspondants. Il doit rendre compte au Parlement de ses résultats dans les rapports annuels de performance, lors de l'examen du projet de loi de règlement.

Pour ce premier exercice sous une présentation entièrement conforme à la LOLF, les différents indicateurs retenus par le MAP suscitent une appréciation nuancée.

Votre rapporteur a bien observé que **certaines des observations émises concurremment par la commission des affaires économiques et des finances** -mais également par leurs homologues de l'Assemblée nationale- **au cours de cette année ont été retenues**. Ainsi, ont été supprimés des indicateurs purement quantitatifs, dont la « plus-value » en terme informationnel était faible ou quasi inexistante. Ils ont été remplacés par d'autres indicateurs donnant de réelles connaissances quant au coût de gestion de certaines politiques et à leur efficacité. Au total, un peu moins de la moitié des indicateurs renseignent sur l'efficacité et la qualité du service rendu.

En revanche, et tout en ayant bien conscience qu'il s'agit d'une première année de mise en œuvre nécessitant certains ajustements et que plusieurs indicateurs sont encore en cours de construction, il tient à souligner **certaines carences ou insuffisances** :

– bon nombre d'indicateurs ne font pas état des réalisations pour l'année 2004, ni de prévisions pour l'année 2005 ;

– la majorité d'entre eux renvoient à des cibles fixées à moyen terme (2008 ou 2009, généralement), *sans que des objectifs chiffrés intermédiaires ne soient posés* ;

– certains *continuent de ne se référer qu'à des éléments quantitatifs*. Ainsi, l'indicateur n° 5 de l'objectif n° 2 du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » comptabilise le nombre d'emplois dans la filière cheval, sans qu'une approche qualitative (type d'emploi, durée du contrat ...) ne lui soit associée ;

¹ *Qui ne seront pas énumérés de façon exhaustive, vu l'importance de leur nombre.*

– d’autres *ne peuvent faire l’objet d’une interprétation univoque*. Ainsi en est-il de l’indicateur n° 2 de l’objectif n° 2 du programme « Gestion durable de l’agriculture, de la pêche et développement rural », qui indique le nombre d’exploitations dans les zones défavorisées par rapport au nombre d’exploitations dans les autres zones. En effet, une hausse de ce *ratio*, qui signifie une augmentation de la part d’exploitations en zones défavorisées par rapport au nombre total d’exploitations, peut également s’expliquer par une diminution de ce nombre total affectant moins en proportion les zones défavorisées que les autres zones ;

– certains *ne renseignent pas de façon entièrement pertinente sur l’objectif fixé*. Ainsi, l’indicateur n° 1 de l’objectif n° 1 du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui fournit la part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée totale, ne dit rien des débouchés commerciaux auxquels peuvent prétendre ces produits, c’est-à-dire de leurs parts de marché par rapport aux productions conventionnelles. Or, c’est cet aspect qui paraît le plus incitatif à la conversion des producteurs à l’agriculture biologique.

II. UN BUDGET GLOBALEMENT EN HAUSSE CENTRÉ AUTOUR DE QUATRE PRIORITÉS

A. UNE HAUSSE GLOBALE DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (MAP) POUR 2006

L’analyse du budget du ministère de l’agriculture et de la pêche (MAP) pour l’exercice 2005-2006 et sa comparaison avec celui de l’exercice précédent est rendue difficile à un double titre. D’une part, du fait de sa réorganisation conformément aux prévisions de la LOLF, qui empêche toute comparaison terme à terme entre les lignes budgétaires des deux exercices. D’autre part, du fait de la déconcentration d’une partie importante des crédits¹, dont la gestion sera assurée au niveau régional ou départemental dans une fourchette établie au niveau central.

1. Le budget du MAP au sein du budget public de l’agriculture

D’une façon générale, il convient de rappeler le budget du MAP ne fournit qu’une partie minoritaire (5,01 milliards d’euros) du budget public de l’agriculture (29,51 milliards d’euros). En effet, il faut également compter avec les contributions communautaires, au titre de la protection sociale, provenant des autres ministères et des collectivités locales.

¹ 1,5 milliards d’euros environ sur les 5 milliards d’euros que comporte approximativement le budget.

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DU BUDGET PUBLIC DE L'AGRICULTURE

- budget communautaire : 10,5 milliards d'euros
 - . 1^{er} pilier PAC : 9,7 milliards d'euros
 - . 2^{ème} pilier PAC : 0,8 milliard d'euros
- protection sociale agricole : 12,5 milliards d'euros
- moyens budgétaires du ministère : 5,01 milliards d'euros
 - . mission ministérielle « agriculture, pêche et affaires rurales » : 2,95 milliards d'euros
 - . mission interministérielle « enseignement scolaire » : 1,26 milliard d'euros
 - . mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » : 0,26 milliard d'euros
 - . mission interministérielle « sécurité sanitaire » : 0,54 milliard d'euros
- contributions des autres ministères : 0,6 milliard d'euros
- contributions des collectivités locales : 0,9 milliard d'euros

2. La hausse du budget du MAP pour 2006

Si elle est plus difficile et incertaine, la comparaison entre les projets de lois de finances initiales pour 2005 et 2006 n'en est pas moins possible. Ainsi, **le budget du ministère passe de 4,88 à 5,01 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,5 %**, ce dont se félicite d'ailleurs votre rapporteur. Elle devrait en effet permettre de concrétiser les dispositifs d'actions institués ou améliorés par la future loi d'orientation agricole, qui devrait entrer en vigueur presque en même temps que la loi de finances pour 2006.

Toutefois, **il convient de relativiser cette augmentation des crédits en valeur absolue** : d'une part, elle n'est que très légèrement supérieure à l'inflation prévisionnelle ; d'autre part, elle intervient après d'importants gels budgétaires au cours de l'exercice 2004-2005, qui avaient d'ailleurs été soulignés par le président de notre commission lors de son intervention à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005.

Au sein de la mission propre au ministère de l'agriculture et de la pêche, qui seule sera l'objet des développements ci-après, **les évolutions sont contrastées** : si seul le programme « Forêt » voit ses crédits prévisionnels diminuer en autorisations d'engagement, seul le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » bénéficie d'une hausse en crédits de paiement. La revalorisation du budget du MAP concerne en effet essentiellement les programmes « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur » et « Sécurité sanitaire », qui font l'objet de missions interministérielles.

| Budget de l'agriculture en 2006 | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| | PLF 2005 en M€ | | PLF 2006 en M€ | | PLF 2006 en % | |
| | AP | CP | AE | CP | | |
| Mission ministérielle | | | | | | |
| "Agriculture, pêche et affaires rurales" | | | | | | |
| Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural | 1 249,5 | 1 489,4 | 2 382,0 | 1 474,7 | 35,6% | 29,4% |
| Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés | 45,5 | 709,3 | 1 191,3 | 741,4 | 17,8% | 14,8% |
| Forêt | 312,1 | 321,1 | 294,6 | 303,4 | 4,4% | 6,1% |
| Soutien des politiques de l'agriculture | 6,2 | 430,0 | 461,8 | 432,0 | 6,9% | 8,6% |
| TOTAL | 1 613,3 | 2 949,8 | 4 329,6 | 2 951,5 | 64,8% | 58,9% |
| Mission interministérielle | | | | | | |
| "Enseignement scolaire" | | | | | | |
| Enseignement technique agricole | 1,0 | 1 198,1 | 1 259,2 | 1 259,5 | 18,8% | 25,1% |
| Mission interministérielle | | | | | | |
| "Recherche et enseignement supérieur" | | | | | | |
| Enseignement supérieur et recherche agricoles | 18,4 | 237,2 | 260,5 | 262,3 | 3,9% | 5,2% |
| Mission Interministérielle | | | | | | |
| "Sécurité sanitaire" | | | | | | |
| Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation | 189,4 | 503,0 | 837,3 | 538,3 | 12,5% | 10,7% |
| TOTAL | 1 822,1 | 4 888,1 | 6 686,6 | 5 011,5 | 100,0% | 100,0% |

3. Les incertitudes liées au cofinancement communautaire

Le dernier compromis sur les perspectives financières 2007-2013, obtenu sous la présidence luxembourgeoise, avait l'accord de 20 Etats membres sur 25, dont la France. Il proposait une réduction des crédits de 22 milliards d'euros par rapport aux propositions initiales de la Commission, au travers essentiellement d'une économie de 13 milliards d'euros sur le développement rural¹.

Ce compromis a été finalement refusé par le Royaume-Uni, ce dernier ayant établi un parallèle entre la réduction de son rabais historique et la réduction des dépenses agricoles. On peut craindre légitimement que l'accord qui sera finalement conclu soit moins favorable que cet accord de compromis.

S'agissant plus particulièrement des mesures agro-environnementales, le cofinancement communautaire est en diminution substantielle. 587,4 milliards d'euros y étaient en effet consacrés en 2005, contre seulement

¹ Il prévoyait ainsi une enveloppe globale de 74 milliards d'euros pour les dépenses de développement rural, à comparer aux 88,75 milliards d'euros de la proposition initiale de la Commission européenne.

499,5 milliards d'euros de prévus pour 2006, soit une baisse significative de 15 %. Par conséquent, dès lors que cette question du cofinancement demeure un sujet d'incertitude pour l'avenir au niveau communautaire, votre rapporteur s'interroge sur la diminution de la part nationale de ce cofinancement à laquelle il est procédé dans le projet de budget.

B. UN RECENTRAGE DES ACTIONS AUTOUR DE QUATRE GRANDES PRIORITÉS

1. La contribution de l'agriculture à de nouvelles fonctions sociétales

Le budget 2006 du MAP conforte l'évolution du monde agricole et rural, amorcée depuis plusieurs années, consistant à prendre davantage en compte la préservation de l'environnement et du bien-être animal, l'aménagement du territoire ou encore la qualité et la sécurité des produits alimentaires. Cette évolution se trouve parfaitement en phase avec les grandes orientations de la nouvelle PAC telles qu'elles apparaissent à travers les principes d'écoconditionnalité et de modulation.

L'aide à un élevage respectueux de l'environnement est soutenue au travers de quatre principales mesures :

– mis en place par un arrêté ministériel du 3 janvier 2005, le **plan bâtiment d'élevage** est reconduit en 2006. Les crédits de paiement en sont portés à 45 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 14 %. Sachant qu'il s'agit de dépenses cofinancées à hauteur de 50 % par l'Union européenne, cela porte à 90 millions d'euros les capacités de financement en ce domaine. Accessible sur l'ensemble du territoire, ce plan permet aux éleveurs de rénover leurs bâtiments et d'ainsi les mettre aux normes sanitaires et environnementales ;

– institué en 1994 et révisé en 2003, le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (dit PMPOA 2) fait l'objet pour 2006 d'une demande d'autorisations d'engagement à hauteur d'environ 80 millions d'euros et de crédits de paiement s'élevant à environ 39 millions d'euros. Ces crédits devraient permettre de financer les engagements datant de 2004 ou d'années antérieures, passés en 2005 ou prévus en 2006. Le PMPOA 2 vise à assurer le respect par les éleveurs des exigences communautaires en matière de rejet de nitrates. Votre rapporteur note avec satisfaction que ses dotations sont inscrites pour la première fois dans le projet de loi de finances initial, et non plus dans un compte d'affectation spéciale ou sur des crédits de report ;

– favorisant l'utilisation extensive des prairies et la production de viande de qualité, la **prime au maintien du troupeau de vache allaitante** (PMTVA) voit sa dotation progresser de 3 millions d'euros, à 16,3 millions d'euros, tandis qu'est maintenu le barème des aides bénéficiant aux éleveurs ;

– cofinancée à hauteur de 60 % par l'Union européenne et bénéficiant à 59 000 exploitants, la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE) est reconduite à hauteur de 214 millions d'euros au total, dont 85 inscrits sur le seul budget du MAP. Intéressant principalement les zones de montagne, elle soutient les pratiques d'élevage extensif afin de maintenir quantitativement et qualitativement les prairies existantes. Comme pour les contrats d'agriculture durable, on pourra regretter, toutefois, que la hausse des contributions européennes n'ait pas été l'occasion, à travers un maintien de la part nationale du cofinancement, d'augmenter globalement les sommes allouées à ces actions.

Outre ces mesures concernant spécifiquement le secteur de l'élevage, sont maintenus d'autres dispositifs incitant à des pratiques respectueuses de l'environnement. Il en est ainsi des instruments de contractualisation territorialisée que sont les **contrats d'agriculture durable** (CAD), créés en 2003 pour prendre le relais des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) instaurés par la loi d'orientation agricole de 1999. Passés entre l'Etat, des collectivités locales le cas échéant et l'exploitant pour une durée de cinq ans, les CAD combinent un volet socio-économique à un volet agro-environnemental liant l'obtention de l'aide à une rentabilité minimale de l'exploitation ainsi qu'au respect de normes concernant le bien-être animal et la préservation de l'environnement.

Si la dotation inscrite au budget de l'Etat pour ces actions est en recul substantiel pour l'année 2006¹, il convient de noter que cette baisse des crédits nationaux tient compte de la hausse des crédits communautaires, s'agissant de dépenses cofinancées à hauteur de 60 % par le budget européen, ainsi que du ralentissement du dispositif. Toutefois, la totalité des crédits (nationaux + communautaires) alloués pour l'ensemble de ces contrats environnementaux (CAD + CTE) diminue fortement, passant de 216 à 162 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 394 à 350 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui devrait permettre de ne financer que 6.000 des 10.000 nouveaux contrats initialement programmés.

S'agissant de l'**agriculture biologique**, votre rapporteur attire l'attention sur l'apport substantiel de l'article 24 du projet de loi d'orientation agricole, tel que modifié par le Sénat à l'initiative de la commission des finances. Il instaure en effet un avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt pour les entreprises ayant achevé leur conversion à l'agriculture biologique. Non négligeable, la portée d'une telle mesure est estimée à une quinzaine de millions d'euros chaque année.

Votre rapporteur note cependant, par ailleurs, que si les **indemnités compensatrices de handicap naturel** (ICHN) voient leur dotation augmenter d'un peu plus de 6 %, à 250 millions d'euros, cette hausse ne permettra pas de

¹ Elle passe en effet de 108 à 65 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 210 à 144 millions d'euros en crédits de paiement.

satisfaire les engagements ministériels quant à la réduction du différentiel d'indemnisation des 25 premiers hectares par rapport aux hectares suivants.

Attribuées aux hectares de superficies fourragères et à certaines cultures de montagne sèches exploitées par des agriculteurs des zones défavorisées, à la condition que le bénéficiaire recoure à de bonnes pratiques agricoles, les ICHN font en effet l'objet de taux différents selon que l'exploitation s'étend sur plus ou moins de 25 hectares. Afin de ne pas défavoriser les exploitations les plus modestes, le Gouvernement s'était engagé à porter ce différentiel de 10 % en 2003 à 50 % en 2007, ce que ne permettra vraisemblablement pas la dotation inscrite pour 2006.

S'agissant enfin de la **pêche**, qui fait désormais l'objet de l'action « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » au sein du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural », les crédits lui étant affectés sont en léger recul de 1,1 %, à environ 32 millions d'euros. Cette baisse rend compte de la priorité donnée à la préservation de l'état des ressources halieutiques et du revenu des pêcheurs, laquelle passe par une réduction des capacités de pêche et un renforcement du contrôle de la réglementation.

2. La maîtrise des risques pesant sur l'activité agricole

La multiplication des crises économiques, climatiques ou sanitaires ayant affecté de façon récurrente le monde agricole rend aujourd'hui nécessaires de véritables dispositifs de gestion financière. C'est d'ailleurs l'un des axes majeurs du projet de loi d'orientation agricole, dont le chapitre III du titre II est justement consacré à la maîtrise des risques.

Votre rapporteur prend acte, en ce domaine, des **avancées induites par la LOLF** grâce à son principe de fongibilité des crédits au sein d'un même programme : il devrait ainsi être plus facile aux responsables budgétaires, suite à la survenance d'aléas affectant les récoltes, de réagir plus rapidement et de façon mieux adaptée en modifiant l'ordre des priorités fixées dans la loi de finances initiale. Il en a d'ailleurs été ainsi durant l'année 2005, en préfiguration de l'application de la LOLF, pour apporter un soutien aux agriculteurs rencontrant des difficultés de marché et de trésorerie.

Le présent rapport pour avis réservant une partie de ses développements à la problématique de l'**assurance récolte**, il n'en sera donc que superficiellement traité ici, au profit des autres instruments de gestion des aléas. On signalera simplement le doublement des moyens consacrés à l'assurance récolte, passant de 10 à 20 millions d'euros, ce qui constitue un effort notable mais encore insuffisant, comme cela sera expliqué plus loin, pour garantir une montée en puissance d'une grande ampleur du dispositif.

La dotation du **Fonds d'allègement des charges financière** (FAC) est doublée, passant de 2,4 à 5 millions d'euros. Visant à pallier des crises imprévisibles en prenant en charge une partie des intérêts supportés par les exploitants confrontés à des difficultés conjoncturelles après examen de leur situation individuelle, ce fonds a été mobilisé lors de la crise de l'ESB en 2000-2001, la sécheresse de l'été 2003 ou encore la faillite du groupe Parmalat l'année passée.

Les **prêts bonifiés pour aléas**, qui comprennent les charges de bonification des prêts aux victimes de calamités agricoles et les mesures d'aménagement de dette mises en oeuvre en cas de crise conjoncturelle, font l'objet d'une enveloppe s'élevant à :

– 117,6 millions d'euros au titre des engagements pris les années antérieures et concernant des prêts réalisés au plus tard le 31 décembre 2005 ;

– 27,3 millions d'euros au titre des engagements nouveaux qui seront pris en 2006, lesquels correspondent au coût engendré sur les années à venir par la reconduction en 2006 de l'enveloppe 2005 des mesures d'aménagement de la dette (137 millions d'euros) et, s'agissant des prêts calamités, du montant moyen des réalisations constatées ces dix dernières années (80 millions d'euros).

Face à la **hausse du prix des carburants** et à ses conséquences sur l'équilibre financier des exploitations, le Gouvernement s'est engagé, par l'intermédiaire de son Premier ministre lors de son discours d'inauguration du salon de l'élevage à Rennes, le 13 septembre dernier, à mettre en place un certain nombre de mesures dans ce projet de loi de finances. Il est ainsi prévu de procéder à un remboursement forfaitaire de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), sur le fioul domestique utilisé par les agriculteurs et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

Parallèlement, et conformément aux annonces du ministre en charge de l'agriculture, le 16 septembre dernier au Touquet, les pêcheurs bénéficient de mesures spécifiques : l'assurance du maintien d'une compensation financière à la hausse du gazole, après le 31 décembre, par le biais du Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP) ou d'un mécanisme qui viendrait l'améliorer, ainsi qu'une première enveloppe de 2 millions d'euros destinée à venir en aide aux pêcheurs les plus en difficulté.

Enfin, et à titre privé, les agriculteurs peuvent bénéficier de l'aide à la cuve de 75 euros, mise en place début septembre par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour les foyers se chauffant au fioul domestique.

S'agissant de la **maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires**, votre rapporteur note avec satisfaction l'augmentation de 7 % des crédits correspondants, à 538,3 millions d'euros, qu'il ne détaille toutefois pas du fait qu'ils relèvent de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », et plus

précisément de son programme « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », qui fait l'objet d'un autre rapport pour avis.

3. L'incitation à l'initiative et à l'innovation

Comme pour tout autre secteur économique, le secteur agricole a besoin d'évoluer dans ses méthodes, ses pratiques et ses structures afin de conquérir davantage de valeur ajoutée.

Cette conquête s'origine tout d'abord dans un effort accru en matière de **développement et de formation**. S'il ne s'étend pas sur son contenu, du fait qu'il relève de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », votre rapporteur se réjouit toutefois, à ce titre, de la progression de 10 % de la dotation du programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles », qui passe de 237 à 262 millions d'euros. Il souligne également l'importance des pôles de compétences axés sur la formation, la recherche et le développement, dont la création a été annoncée en mai 2004 dans le cadre de la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole.

Le développement rural voit son organisation entièrement renouvelée, avec la disparition au 1^{er} janvier 2006 de l'**Agence de développement agricole et rural** (ADAR) et son remplacement par un compte d'affectation spéciale.

Créée dans le cadre de la loi de finances rectificative 2002, l'ADAR a succédé à l'Agence nationale pour le développement agricole (ANDA), dont le financement devenait problématique en raison de la disparition des taxes parafiscales. Etablissement public alimenté par une taxe unique sur le chiffre d'affaires des agriculteurs, l'ADAR assurait ainsi, depuis 2003, le financement de programmes portant sur la recherche appliquée et sur la diffusion des innovations techniques auprès des exploitants agricoles.

Estimant cependant qu'il avait connu cette année de graves difficultés ayant entraîné de sérieux retards dans la mise en oeuvre des actions de développement agricole, le ministre en charge de l'agriculture a décidé, après consultation des organisations agricoles représentées au sein du conseil d'administration de l'ADAR, une réforme en profondeur du dispositif.

L'article 37 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit donc la création, en lieu et place de l'ADAR, d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural ». Ses recettes seront constituées à 85 % du produit d'une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricole, ce qui devrait représenter 95 millions d'euros sur un total de 112 millions en 2006. Le solde proviendra de la trésorerie constatée au compte de liquidation de l'ADAR.

Cette réforme devrait permettre, selon le ministère, de réduire les frais de fonctionnement du dispositif, en économisant une partie des

deux millions d'euros budgétés pour l'ADAR. Elle devrait également clarifier les modalités de prise de décision en matière de financement des actions de développement agricole et rural. Le compte sera en effet géré directement par le MAP, qui s'appuiera pour ce faire sur les principaux organismes intéressés en matière de développement agricole et rural : réseau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, réseau de l'Association de coordination technique agricole et opérateurs relevant du ministère lui-même.

L'incitation à l'innovation concerne aussi le secteur de l'agroalimentaire. Il est ainsi prévu d'augmenter notablement le volet financier du **Partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire** (PNDIAA), dont les crédits sont presque doublés.

Rendu public au mois de mai de cette année, le PNDIAA traduit la volonté du Gouvernement de construire une action cohérente et durable en faveur des entreprises agroalimentaires. Prenant acte des faiblesses structurelles et conjoncturelles affectant l'agroalimentaire français, il se donne pour ambition de redynamiser le secteur en y développant l'emploi, reconquérant des parts de marché à l'export, augmentant le taux de valeur ajoutée consacré à la recherche-développement, ainsi qu'en permettant aux entreprises de mobiliser des fonds propres et dégager une rentabilité suffisante. Une enveloppe globale de 150 millions d'euros a été constituée, pour des actions devant être mises en œuvre jusqu'en 2007.

D'une façon générale, les aides à l'investissement dans les entreprises de transformation et commercialisation, qui s'élèvent pour 2006 à 19 millions d'euros, sont réparties de la façon suivante :

– 14,8 millions d'euros dans le cadre de la **prime d'orientation agricole**. Il s'agit de subventions prévues dans le cadre de la mesure « g » du Plan de développement rural national (PDRN) approuvé par la Commission européenne pour la période 2000-2006. Ces aides sont en moyenne de 200 000 euros par projet en procédure centralisée, permettant de mobiliser 750 000 euros de concours FEOGA complémentaire et de financer 3,5 millions d'euros d'investissements (contre respectivement 50 000, 100 000 et 800 000 en procédure déconcentrée) ;

– 4,1 millions d'euros pour financer les **aides du Fonds régional d'aides aux investissements immatériels** (FRAII). Ces aides ont pour objet d'inciter les entreprises du secteur agroalimentaire, notamment les PME, à réaliser des investissements immatériels, afin d'optimiser leur développement. Elles prennent la forme d'interventions sur des opérations de conseil, d'embauche de cadre et d'actions collectives de sensibilisation.

La politique gouvernementale de soutien à l'agroalimentaire défendue s'attache tout particulièrement aux petites et moyennes entreprises (PME), particulièrement nombreuses dans le secteur. Ainsi, 85 % des entreprises ayant une activité de nature agroalimentaire emploient moins de 250 salariés. Les

aides qu'elles obtiennent à travers le PNDIAA, la POA et le FRAII, distribuées ou abondées par l'Etat, les collectivités locales et le budget communautaire, répondent particulièrement bien à leurs besoins en matière d'investissements matériels.

4. La poursuite des réformes administratives structurelles

Exceptée celle relevant du programme « Enseignement technique agricole », les actions menées en vue de réformer l'organisation du MAP s'inscrivent toutes dans le programme « Soutien des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Le principe sous-tendant ce programme consiste, par une ambitieuse stratégie pluriannuelle, à rechercher une certaine unité des structures administratives, à faire progresser leur efficacité et à limiter leurs poids sur le budget du ministère.

Cette politique est mise en œuvre sous la direction du **secrétariat général du ministère**, structure créée en avril de cette année et qui, placée directement auprès du ministre, a pour mission d'assurer la cohérence de l'activité du ministère aussi bien de façon interne, notamment dans le cadre d'une LOLF accroissant l'autonomie des gestionnaires de crédits, que de façon externe, lors des négociations interministérielles.

C'est dans cette optique que l'**augmentation des crédits** affectés à ce programme est **extrêmement réduite**, ceux-ci passant de 430 millions d'euros pour 2005 à 432 millions d'euros pour 2006.

La gestion des ressources humaines fait également l'objet d'adaptations notables. Dans la droite ligne des engagements gouvernementaux de **réduction des personnels publics**, le ministère ajuste ses effectifs en tirant profit du nombre élevé de départs à la retraite, 200 d'entre eux n'étant pas remplacés par la création de nouveaux postes. Si cela ne représente qu'une part symbolique dans les effectifs totaux de la fonction publique, votre rapporteur se félicite toutefois de cette politique de gestion responsable et économe des deniers publics.

Parallèlement, les gains de productivité et les marges de manœuvre budgétaires ainsi induits pourront être réaffectés à la politique de gestion du personnel. En effet, la LOLF induit de **nouvelles modalités de gestion des effectifs**, permettant l'utilisation de ces moyens supplémentaires pour valoriser la rémunération des agents en place.

L'amélioration de l'efficacité du travail administratif et du service rendu aux usagers se retrouve également dans deux politiques transversales affectant le ministère. D'une part, la **politique informatique** : dotée de 20,8 millions d'euros, elle vise notamment à numériser et mettre à la disposition du public un nombre croissant de documents, le succès des

procédures de télé déclaration en témoignant. Par ailleurs, la **politique immobilière** : dotée de 9,3 millions d'euros, elle tend à optimiser l'occupation par le ministère de ses locaux, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

La **territorialisation de la gestion des crédits** participe aussi de cette volonté d'en rationaliser l'utilisation, 800 millions d'euros environ devant être gérés de façon déconcentrée lors du prochain exercice. Le MAP a choisi l'échelon régional comme niveau de référence pour la programmation et le suivi de ses crédits d'intervention, que ce soit à travers les DRAF -dont la dotation en moyens de fonctionnement se stabilise à 120,7 millions d'euros- ou les DDSV des chefs lieux de région.

Enfin, la **restructuration de l'architecture des établissements publics** du ministère porte également le sceau de la recherche générale de l'efficacité. Outre des réformes en cours au sein des haras nationaux et de l'Office national des forêts (ONF), l'année 2006 devrait être marquée par la réforme des offices d'intervention. Sont prévus le regroupement des sièges nationaux en 2007 et une révision de l'organisation des établissements régionaux, le tout devant se traduire par une réduction de 2 % de leurs dépenses de fonctionnement, portant ainsi l'effort de mutualisation sur la gestion, le contrôle des aides et l'intervention en faveur des filières de production agricole.

C. DES CARENCES OU INCERTITUDES CORRÉLATIVES CONCERNANT D'AUTRES ACTIONS

1. Le renouvellement des exploitations

Au sein du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », l'action « Appui au renouvellement des exploitations » regroupe les moyens de la politique d'installation, des aides au départ, des aides aux agriculteurs en difficulté et des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Elle est dotée globalement de 236,2 millions d'euros.

Regroupant les crédits consacrés à la **dotation jeunes agriculteurs (JA)**, à la **bonification de prêts** et au **Fonds d'incitation, de communication et d'animation pour l'installation en agriculture (FICIA)**, la politique de l'installation est moins dotée que l'année précédente, avec 127,2 millions d'euros. Cette baisse se cale, il est vrai, sur une diminution des besoins, les nouvelles installations de jeunes agriculteurs ayant reculé de 9 % durant le précédent exercice, tandis que la demande adressée au FICIA, en forte hausse en 2004, se stabiliserait en 2005.

Avec 88,7 millions d'euros, le dispositif consacré à la **cessation d'activité** (indemnités volontaires de départ et préretraite) est en réduction par rapport à la dernière loi de finances.

S'il est mieux doté que l'année passée, puisqu'il double quasiment avec 9,9 millions d'euros, le dispositif en faveur des **agriculteurs en difficulté** n'est pas sans susciter des interrogations : cette revalorisation ne fait en effet que ramener leur niveau à celui des années précédentes, qui était déjà considéré comme insuffisant.

Destiné à des exploitations endettées disposant d'un outil insuffisamment adapté à l'évolution des marchés, il se traduit d'abord par une analyse technique et économique permet de déterminer la capacité de redressement de l'exploitation. Si cette analyse est positive, une aide est accordée à l'exploitation sous forme de prise en charge de frais bancaires. L'objectif est de rétablir, dans un délai de 5 ans, les conditions durables d'un meilleur fonctionnement de l'exploitation.

Enfin, les crédits consacrés aux **SAFER**, à 5,5 millions d'euros, poursuivent leur baisse. Ils auront ainsi été réduits de 27 % en quatre ans.

2. La sélection animale et végétale

Intégrées dans le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », les actions relatives à la sélection animale et végétale font l'objet d'une dotation en recul, à 12,5 millions d'euros. Si elle atteignait 16,1 millions d'euros dans la précédente loi de finances initiale, les gels successifs dont elle a fait l'objet ont porté les moyens effectifs à moins d'une dizaine de millions d'euros sur le précédent exercice.

Cette dotation globale se répartit de la façon suivante :

– 1 million d'euros pour les **subventions à des études** réalisées par l'INRA, des instituts techniques et des organismes professionnels ou publics (10 conventions) ;

– 6 millions d'euros pour l'**encadrement national et départemental** en sélection animale, à travers les instituts techniques et les établissements départementaux de l'élevage (environ 80 conventions ou arrêtés) ;

– 1,8 million d'euros pour l'indexation, le traitement des données et la rénovation des **systèmes d'information génétique** par le centre de traitement de l'information génétique et les centres régionaux informatiques pour la maintenance évolutive des chaînes génétiques (entre 5 et 10 conventions) ;

– 1,3 million d'euros pour l'**encadrement technique racial**, à travers les dotations aux Unions de sélection et de promotion des races animales

(UPRA) et aux associations tenant les livres généalogiques (70 structures concernées environ).

La réduction de cette enveloppe est tout aussi préoccupante en autorisations d'engagement, où elle perd 28,5 %, à 11,5 millions d'euros. Ces restrictions vont poser des difficultés de financement aux organismes directement concernés. Elles interviennent alors que le projet de loi d'orientation agricole s'apprête à réformer le dispositif collectif d'amélioration génétique du cheptel.

3. Les actions relatives à la forêt

Au sein de la mission propre à l'agriculture, le programme « Forêt » regroupe l'ensemble des actions relatives à ce secteur sous quatre actions. Or, ce programme voit ses moyens réduits de 6,1 %, à 303,4 millions d'euros, poursuivant la tendance baissière constatée lors des deux derniers exercices budgétaires. Cette restriction budgétaire se produit alors que le projet de loi d'orientation agricole a été enrichi de plusieurs mesures de soutien à la forêt, aux sylviculteurs et, plus généralement, à la filière bois.

Dans le détail, cette baisse se répartit entre chacune des quatre actions de la façon suivante :

- - 6,1 % pour le **développement économique de la forêt-bois**, à 27,3 millions d'euros. Cette action, qui concerne le financement des organismes de promotion du bois, avait déjà vu ses crédits diminuer de 20 % environ en 2005 ;

- - 2 % pour la **mise en œuvre du régime forestier**, à 154,5 millions d'euros. Cette action concerne plus spécifiquement le financement de l'ONF ;

- - 14,6 % pour la **gestion et l'organisation de la forêt**, à 70,8 millions d'euros. Ces crédits servent au financement du Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et des 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Ils servent également au financement de l'Institut pour le développement forestier (IDF), institut technique professionnel de la forêt privée ayant des missions de recherche, d'interface et de coordination entre les acteurs, organismes et sylviculteurs concernés ;

- une quasi stabilisation pour la **prévention des risques et la protection de la forêt**, à 50,7 millions d'euros. Ces crédits sont utilisés, notamment, pour la restauration des terrains de montagne, la lutte contre les incendies de forêt et la lutte phytosanitaire.

Si cette diminution des crédits peut être déplorée en tant que telle, votre rapporteur se félicite toutefois d'avoir intégré dans le projet de loi de loi d'orientation agricole plusieurs mesures à caractère financier soutenant ce secteur : ainsi, et entre autres, des réductions d'impôt, d'un montant

conséquent, pour les propriétaires forestiers effectuant des travaux sur leurs parcelles, ainsi que pour ceux versant des cotisations aux associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l'incendie.

4. L'hydraulique agricole

Les crédits consacrés à l'hydraulique agricole, que l'on trouve au sein de l'action « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux » du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », s'élèvent à 14,5 millions d'euros. Si cette enveloppe n'est pas négligeable, elle n'atteint toutefois pas la barre des 20 millions d'euros sur laquelle s'était engagé le Gouvernement au mois de septembre dernier. S'il devrait être possible de mobiliser des crédits prévus au titre des années précédentes mais non encore engagés, cette enveloppe risque d'être en partie consommée avec le financement de projets reportés depuis plusieurs années. Or, le renforcement de l'hydraulique agricole revêt une importance stratégique fondamentale, alors que les pénuries d'eau tendent à devenir chroniques et leurs conséquences de plus en plus délicates pour les exploitants.

Au sein des dispositifs en faveur de l'hydraulique agricole, une place particulière doit être faite aux **sociétés d'aménagement rural**. Au nombre de trois (Bas-Rhône, Languedoc, Canal du Midi et Coteaux de Gascogne), elles financent des actions remédiant aux diverses causes de déséquilibre territorial. Le montant de la subvention leur étant allouée pour 2006 est de 500.000 euros en autorisations d'engagement et 800.000 euros en crédits de paiement, entièrement contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

Ces sociétés d'aménagement rural interviennent pour l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation d'ouvrages lorsque la mise en valeur régionale nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels et la mobilisation de diverses sources de financement. Il conviendrait toutefois que soient levées les interrogations concernant leur statut juridique : constituées sous la forme d'établissements publics dotés de l'autonomie financière, de sociétés d'économie mixte ou de toute autre forme d'organisme groupant l'ensemble des personnes publiques et privées intéressées, à condition que la majorité des capitaux appartienne à des personnes publiques, ces sociétés sont capables, de par leur objet même, de remplir les missions dévolues aux sociétés d'investissement pour le développement rural.

III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF D'ASSURANCE RÉCOLTE

1. Des systèmes d'indemnisation publics à l'efficacité limitée nécessitant le développement de dispositifs reposant sur la responsabilité individuelle

L'agriculteur et son exploitation sont soumis à trois catégories de risques particulièrement importants. D'une part, ceux liés à son approvisionnement et aux instruments nécessaires à la production (par exemple, le prix des intrants ou du carburant). D'autre part, ceux liés à son activité de production proprement dite (aléas climatiques et de rendement) : ce sont ces risques que couvre l'assurance récolte. Enfin, ceux liés à tout ce qui est produit et aux débouchés (risques de prix et de qualité).

a) Des systèmes d'indemnisation publics à l'efficacité limitée

De façon très globale, la couverture des risques agricoles s'articule aujourd'hui autour d'une architecture à plusieurs piliers.

Deux piliers sont constitués de systèmes d'indemnisation obligatoires et collectifs :

– le **régime dit de « calamités agricoles »**. Il concerne certains biens agricoles expressément exclus de la garantie catastrophe naturelle par l'article L. 125-5 du code des assurances : récoltes non engrangées, cultures, sols et cheptel vivant hors bâtiment. La calamité doit être de nature spécifiquement agricole et avoir occasionné des dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel. La constatation de l'état de calamité intervient par arrêté interministériel, sur avis de la Commission nationale des calamités agricoles. Le niveau des pertes doit représenter 27 % de la valeur de la récolte et 14 % de la production brute totale de l'exploitation. La prise en charge des indemnités est assurée par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), financé à parité par les agriculteurs et les pouvoirs publics ;

– le **régime dit de « catastrophe naturelle »**. Il couvre les dommages causés aux bâtiments, stocks, matériels, véhicules et cheptel vif en bâtiment. L'état de catastrophe naturelle est constaté, comme celui de calamité, par un arrêté interministériel dans les cas où les événements revêtent un caractère de force majeure du fait de leur extériorité, de leur imprévisibilité et de leur irrésistibilité. Le financement est assis sur une prime additionnelle s'appliquant à toutes les primes afférentes aux contrats d'assurance, l'indemnisation étant assurée directement par les compagnies d'assurance.

Ces systèmes obligatoires et collectifs d'indemnisation des risques naturels souffrent de **nombreuses limites et insuffisances**. Le régime des « catastrophes » ne s'applique que pour des aléas tout à fait exceptionnels, de façon par conséquent peu fréquente. Le régime des « calamités » se caractérise par la longueur et la complexité de sa procédure de reconnaissance, les difficultés d'interprétation des critères d'intervention, la faiblesse des indemnités octroyées et la précarité de son équilibre financier. Aussi cherche-t-on aujourd'hui à développer des systèmes basés sur l'initiative individuelle.

b) Des systèmes reposant sur la responsabilité individuelle des exploitants devant être développés

Deux systèmes d'indemnisation facultatifs et privés existent aujourd'hui.

D'une part, le dispositif de la **dotation pour aléas** (DPA). Il offre aux agriculteurs soumis à un régime réel d'imposition et ayant souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou au bétail la possibilité de déduire une partie de leur bénéfice en vue d'abonder un compte d'affectation utilisable dans les sept ans pour faire face à un aléa de nature économique, climatique ou sanitaire. En cas de non usage au terme de cette période, elle est réintégrée dans les résultats du septième exercice. L'article 20 du projet de loi d'orientation agricole vise à assouplir les conditions d'utilisation de ce mécanisme.

D'autre part, les **produits d'assurance**. Quatre produits d'assurance peuvent aujourd'hui intéresser les exploitants agricoles :

– *l'assurance multirisques agricole*. Elle couvre les risques pesant sur les bâtiments (professionnels comme d'habitation) et sur les biens d'exploitation (auxquels sont assimilés les animaux lorsqu'ils sont à l'intérieur -et, sous certaines conditions, à l'extérieur- des bâtiments), ainsi que la responsabilité civile des exploitants. Elle ne couvre pas les risques liés au matériel roulant. La cotisation est de 1 % de la base taxable (bâtiments, matériels d'exploitation et animaux). 600 millions d'euros de primes nettes hors taxe ont été versés en 2003, pour un montant moyen par exploitant de 1.300 euros.

– *l'assurance matériel roulant*. Elle couvre la responsabilité civile obligatoire et la garantie dommage (pannes ou incidents affectant le matériel). 272 millions d'euros de primes nettes hors taxe ont été versés en 2003, pour un montant moyen par exploitant de 600 euros ;

– *l'assurance mortalité des animaux*. Elle ne couvre en pratique que les animaux de valeur (chevaux de course, reproducteurs...). Elle ne couvre pas les maladies réputées contagieuses, qui relèvent du Fonds vétérinaire d'urgence au niveau communautaire. Existe pour les élevages une garantie

spécifique, concernant essentiellement le risque coup de chaleur. 19 millions d'euros de primes nettes hors taxe ont été versés en 2003.

– l'*assurance récolte*, ci-après définie.

2. Des expériences étrangères incitatives

a) L'exemple de l'Espagne

L'Espagne s'est dotée, dès 1978¹, d'un dispositif d'assurance agricole, qui a depuis largement évolué.

Le système espagnol repose sur trois organismes complémentaires :

– l'ENESA, organisme d'Etat qui assure la gestion du dispositif. Il s'occupe aussi bien des aides publiques aux primes d'assurance, de l'élaboration des contrats cadre et de la préparation du plan annuel d'assurances ;

– le pool d'assurance Agraseguro, qui regroupe 39 compagnies et assure la mutualisation des gains et des pertes des compagnies d'assurance ;

– le consortium, qui est le réassureur public du système et se charge également de contrôler l'exécution de l'expertise de sinistres déclarés.

L'adhésion au contrat d'assurance récolte est volontaire. La totalité des productions végétales et la majeure partie des productions animales sont assurables. L'expertise des sinistres est effectuée par des experts indépendants engagés par Agraseguro. Le paiement des indemnisations intervient 60 jours après la récolte.

Les lignes d'assurance existant actuellement sont appliquées conformément aux conditions générales fixées par l'ENESA, déclinées pour chaque type de culture et chaque zone de production par les compagnies d'assurance. Chaque groupe de lignes d'assurance est soutenu via une subvention publique aux lignes d'assurances versée par l'ENESA et définie dans le cadre du plan annuel, dans une fourchette allant de 5 à 49 %.

En 2002, environ 350.000 agriculteurs, éleveurs et pisciculteurs avaient souscrit un contrat d'assurances, soit un peu moins de la population concernée, contre 250.000 dans les années 80. Du fait de cette évolution et de l'augmentation des lignes d'assurance, le coût de l'assurance, et donc de l'intervention publique, a fortement augmenté, passant de moins de 30 millions d'euros en 1980 à 210 millions d'euros en 2004.

Pour la période 2004 à 2006, le Gouvernement a annoncé son intention d'améliorer les couvertures, d'étendre le système à de nouveaux risques et de le simplifier.

¹ Loi n° 87- 1978 du 28 décembre 1978 sur les assurances agricoles.

b) L'exemple des Etats-Unis

Les pays d'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada) encouragent fortement leurs agriculteurs à s'assurer contre la baisse des rendements et des prix de marché.

Aux Etats-Unis, les programmes d'assurance sont devenus ces dernières années un élément fondamental du système de soutien aux grandes cultures. A l'assurance récolte, existant depuis plusieurs décennies, s'est ajoutée depuis l'entrée en vigueur du Fair act, en 1996, une assurance des recettes par culture, qualifiée improprement d'assurance revenu. Continue parallèlement d'exister l'« emergency disaster program », sorte de fonds de calamités mobilisé de façon ponctuelle.

Les polices d'assurance sont distribuées par des compagnies privées, mais les conditions d'assurance en sont fixées par l'Etat. Ce dernier intervient d'ailleurs de façon importante dans le dispositif : il subventionne les primes à hauteur de 60 % en moyenne, fournit partiellement la réassurance et rembourse les compagnies de leur frais à hauteur de 28 % de la prime en moyenne.

Ce dispositif a fait l'objet d'un vif engouement depuis son introduction, près de 70 % des superficies en blé et en maïs bénéficiant aujourd'hui d'une assurance récolte ou d'une assurance revenu. Les budgets ont suivi : les dépenses du département en charge de l'agriculture au titre des programmes d'assurance étaient, en 2004, de 4 milliards de dollars pour l'assurance climatique et de 3 milliards de dollars pour les calamités agricoles.

Les aides à l'assurance influent sur les décisions de production des agriculteurs de plusieurs façons. Elles encouragent l'agriculteur à planter en réduisant le risque de production et/ou le risque de marché. Les subventions de primes étant proportionnelles au montant des primes d'assurance, elles bénéficient tout particulièrement aux producteurs situés dans des « régions à risques » ou aux producteurs de « cultures à risques ».

A l'OMC, les Etats-Unis ont classé les aides à l'assurance dans la « boîte orange » de l'accord de Marrakech sur l'agriculture, ce qui implique normalement qu'elles devraient être soumises à réduction. Toutefois, ces aides sont notifiées comme des mesures de soutien interne « autres que par produit ». Elles sont dès lors exemptées de réduction au motif que leur montant est inférieur à 5 % de la valeur totale de la production agricole (clause dite « de minimis »).

3. La mise en place récente d'un dispositif d'assurance récolte devant aujourd'hui être élargi

a) Le mécanisme d'assurance récolte institué par le décret du 14 mars 2005

Dans notre pays, l'assurance récolte a, jusqu'à aujourd'hui, été limitée essentiellement à des produits mono-risque, couvrant les aléas grêle et tempête. Ils ont représenté à eux deux 200 millions d'euros de primes nettes hors taxe en 2003, soit environ 200.000 contrats d'assurance.

Devant la multiplication des incidents climatiques et les difficultés croissantes de financement du FNGCA, qui indemnise les agriculteurs dans le cadre du régime « calamités naturelles », les pouvoirs publics ont souhaité que le relais de ce régime soit pris par des mécanismes d'assurance récolte couvrant non pas un, mais plusieurs risques, conformément aux préconisations du rapport du député Christian Ménard.

Le dispositif d'assurance récolte lancé par le Gouvernement poursuit cet objectif. Le décret n° 2005-234 du 14 mars 2005 fixant pour 2005 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du livre III (nouveau) du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles combine en effet un financement provenant pour l'essentiel des exploitants sur une base volontaire à des subventions incitatives de l'Etat.

Afin de bénéficier d'une prise en charge partielle de ses cotisations par l'Etat (à hauteur de 35 % normalement, et de 40 % pour les jeunes agriculteurs), l'exploitant doit souscrire un produit d'assurance récolte couvrant quatre risques obligatoirement (grêle, sécheresse, inondation, gel) et d'autres types de risques s'il le souhaite (tempête, échaudage, ravinement ...). Les franchises représentent au moins 20 % du montant des capitaux assurés pour les contrats à l'exploitation et 25 % pour les contrats par culture. Sont couvertes les cultures de vente (viticoles, fruitières arboricoles, céréalières, oléoprotéagineuses industrielles et maraîchères).

La première campagne de souscription de ces contrats d'assurance récolte multirisques est un succès puisque 55.000 environ ont été conclus pour l'instant, représentant un montant total de primes nettes hors taxes de 55 millions d'euros. La prise en charge publique, qui représente entre 35 et 40 % des cotisations selon les cas, s'élève donc au total à 20 millions d'euros, soit le montant affecté par le Gouvernement au FNGCA pour 2006 (la dotation devant être portée à 30 millions d'euros en 2007). 300.000 exploitations sur les 450.000 existantes sont couvertes, soit 60 % des hectares cultivés. Groupama est de très loin l'assureur le plus présent sur ce marché, devant le Crédit agricole.

b) La nécessité d'en élargir le champ d'application et d'en préciser les modalités

Malgré de bons débuts, le dispositif d'assurance récolte se heurte aujourd'hui, de façon globale, à trois grandes limites ou interrogations.

● S'agissant, tout d'abord, de son **assiette**, le dispositif reste, en l'état, insuffisant. En effet, il laisse à la seule initiative des agriculteurs la souscription de contrats d'assurance. Or, seul un mécanisme assis sur une assiette de cotisants aussi large que possible présenterait une réelle portée. En élargissant la surface de financement, il permettrait en effet d'en mutualiser le coût pour les exploitants, dont les primes seraient alors réduites et les perspectives d'indemnisation réévaluées.

Il s'agit là d'un point fondamental qui a donné lieu à discussion lors de l'examen par le Sénat des articles 18 et 19 du projet de loi d'orientation agricole. Ces deux articles concernent d'ailleurs très directement l'assurance récolte :

– l'article 18 tend à créer un cadre institutionnel et réglementaire permettant le développement d'un tel mécanisme, tout en conservant un système d'indemnisation public. Ainsi, il réaffirme l'orientation prioritaire du FNGCA vers le financement de l'assurance et crée en son sein le cadre comptable adapté au financement de l'aide à l'assurance ;

– l'article 19 ; qui tendait à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de favoriser le développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles et à la forêt, a vu ses dispositions réintégrées en son sein par des amendements parlementaires. Il crée notamment un Comité national de l'assurance en agriculture (CNAA) qu'il substitue à l'actuelle Commission nationale des calamités agricoles (CNCA). Ce comité sera consulté, de sa propre initiative s'il l'estime nécessaire, par les autorités administratives compétentes pour toutes les questions relatives aux calamités agricoles.

Si ces deux articles vont dans la bonne direction, ils ne sont toutefois pas suffisamment explicites quant au développement à venir du mécanisme d'assurance récolte. Aussi votre rapporteur, qui rapporte également le projet de loi d'orientation agricole, a-t-il déposé et fait adopter un amendement suggéré initialement et soutenu constamment par le président de notre commission des affaires économiques, M. Jean-Paul Emorine. Créant un article 20 *ter* dans le projet de loi, cet amendement précise que l'assurance récolte, à compter de la date d'application de la présente loi, est progressivement étendue à l'ensemble des productions agricoles dans des conditions fixées par décret.

Suffisamment souple car ne fixant ni son délai, ni son champ d'application, cette disposition fixe un socle législatif pour l'extension à venir du mécanisme d'assurance récolte, dont les modalités seront précisées par voie réglementaire. Ce développement n'impliquerait pas la suppression du

mécanisme de solidarité nationale que constitue le FNGCA, lequel continuerait d'exister et de prendre en charge les sinistres non assurables. Ce ne serait qu'à partir du moment où le recours à l'assurance récolte serait suffisamment généralisé qu'il pourrait être mis fin à ce mécanisme, dont le solde budgétaire serait alors affecté au subventionnement des produits d'assurance récolte.

- La deuxième incertitude concernant l'assurance récolte porte justement sur l'**engagement financier de l'Etat**.

Les dotations du FNGCA visant à financer l'aide aux cotisations d'assurance récolte (10 millions d'euros en 2005) devraient rapidement s'avérer insuffisantes si un nombre important d'autres contrats était souscrit. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé, dans le projet de loi de finances pour 2006, de doubler sa contribution à l'assurance récolte, 20 millions d'euros étant prévus pour le FNGCA, montant qui devrait s'élever à 30 millions d'euros en 2007.

De plus, le plafond de la subvention publique (de 35 à 40 % des cotisations) est considéré par les professionnels comme constituant un frein à l'extension du dispositif. On notera à cet égard que les pouvoirs publics subventionnent les primes à hauteur de 50 % de leur montant en Espagne, et 60 % aux Etats-Unis.

- Troisième limite handicapant le développement de l'assurance récolte : la question de la **réassurance**. S'agissant de risques climatiques dont les conséquences financières peuvent être très élevées, un mécanisme de réassurance est en effet indispensable. Or, le marché global de l'assurance agricole n'est aujourd'hui pas en mesure de supporter les dommages d'une année calamiteuse couverts par l'assurance des risques climatiques sur récoltes.

En effet, en se basant sur les comptes du FNGCA et sur l'expérience des assureurs en matière d'indemnisation des récoltes, le sinistre maximum, correspondant à une année du type 1991 (gel de printemps et sécheresse), est estimé (hors fourrages) à près de trois fois le montant de l'encaissement annuel « assurance de biens et de responsabilité » des exploitations agricoles, soit un montant d'environ 3,5 milliards d'euros, pour une franchise de 25% et un taux de pénétration de l'assurance de 60 %. Les réassureurs privés ne peuvent aujourd'hui mobiliser ce montant en permanence pour les seuls dommages agricoles et les assureurs agricoles ne disposent pas de fonds propres suffisants pour se dispenser d'une réassurance en cas de sinistres importants.

En vue d'y remédier, un amendement au projet de loi d'orientation agricole, présenté par M. Daniel Soulage, le groupe Union centriste - Union pour la démocratie française et M. Georges Mouly, tendait à habiliter la Caisse centrale de réassurance à pratiquer, avec la garantie de l'Etat, les opérations de réassurance des risques climatiques sur récoltes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. S'il a finalement dû être retiré, il n'en reste pas

moins qu'il pose une question centrale pour l'avenir du système assuranciel en agriculture.

B. LA PRISE EN COMPTE DE L'EMPLOI EN ZONE RURALE

1. Un constat plus nuancé qu'il n'y paraît

a) Un renouveau de la population et de l'emploi en zone rurale depuis une quinzaine d'années

En France, 10,6 millions de personnes, soit 18 % de la population métropolitaine, résident en zone rurale. Selon les chiffres résultant du recensement de la population de 1999, l'espace à dominante rurale regroupe environ 3.553.000 emplois, qui correspondent à environ 20 % des emplois nationaux.

Au cours des vingt dernières années les territoires ruraux ont globalement cessé d'être marqués par l'exode et le déclin de leur **population**. Durant cette période, 2,2 millions de personnes ont ainsi quitté la ville pour résider en zone rurale. 72 départements à dominante rurale, dont certains étaient en voie de désertification, ont aujourd'hui un solde migratoire positif. Pour la seule année 1999, l'espace rural a vu sa population augmenter de 410.000 habitants, compensant largement son déclin naturel, c'est-à-dire le solde de 163.000 personnes s'appliquant au bilan des naissances et des décès.

S'agissant, non de la population, mais de l'**emploi** en zone rurale, le mouvement de déclin qu'il suivait depuis plusieurs dizaines d'années s'est interrompu au tout début des années 1990, pour entamer une progression de 1 % par an environ. Cette croissance de l'emploi rural dans son ensemble vient compenser l'affaiblissement de la part des emplois spécifiquement agricoles, qui n'ont eux cessé de se réduire.

b) La persistance de faiblesses structurelles

Si la tendance est donc à la progression quantitative de l'emploi en zone rurale, l'analyse qualitative de ces emplois met en lumière certains éléments de fragilité.

En premier lieu, **la part de l'emploi en milieu rural reste inférieure à son poids démographique**. Ainsi, alors qu'un Français sur quatre y réside, seul un sur cinq y travaille. Une partie du solde migratoire positif des territoires ruraux résulte en effet de l'arrivée de ménages actifs qui travaillent dans des pôles urbains, ainsi que de populations de retraités.

Ensuite, et en liaison avec le précédent constat, **la population rurale est plus âgée**. En effet, elle accueille 27,5 % des plus de 60 ans, mais

seulement 21,4 % des 20-39 ans. Il n'en reste pas moins que les populations accueillies en zone rurale sont plus souvent qu'autrefois des populations d'actifs.

Par ailleurs, **le chômage touche traditionnellement un nombre proportionnellement plus important de personnes en zones rurales** qu'en zones urbaines. Les explications ne manquent pas, qu'il s'agisse des carences de l'offre, du moindre degré de formation ou de la difficulté d'installation des jeunes agriculteurs. Mais les campagnes peuvent également être victimes de leur attractivité, voyant arriver des villes de nouveaux arrivants précédant ou excédant les activités induites par cet afflux.

Enfin, l'analyse de la **composition socioéconomique** de la population rurale fait apparaître un certain contraste par rapport à celle des espaces urbains. Ainsi, ce sont les cadres supérieurs qui résident le moins en zone rurale (13,6 %), les professions intermédiaires et employés y étant également plus rares (21 %), contrairement à ce qui est le cas dans les ensembles urbains.

c) Une répartition entre domaines d'activité rééquilibrée au détriment du secteur primaire

Contrairement à l'image que s'en fait le grand public, l'emploi agricole n'occupe pas la majorité des travailleurs en zone rurale, loin s'en faut.

Certes, les terres agricoles restent largement majoritaires sur le territoire, avec près de 30 millions d'hectares sur 55 millions au total. Cependant, leur évolution est marquée par une « déprise » notable, la superficie recouverte par ces terres ayant reculé de 5 % au cours des vingt dernières années. De plus, si l'agriculture reste aujourd'hui, avec la forêt, un secteur structurant de l'emploi rural, en raison notamment d'emplois induits en amont comme en aval, **l'emploi agricole** dans les exploitations ne représente aujourd'hui qu'environ 20 % des emplois en zone rurale.

La physionomie de ces emplois évolue à la suite du développement d'emplois salariés agricoles permanents ou saisonniers qui viennent compenser la réduction de la main d'œuvre familiale participant aux travaux des exploitations. Elle tend par ailleurs à se différencier selon les types d'exploitation considérés. A cet égard, la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), dans son rapport sur la France rurale de 2020¹, distingue trois formes d'agricultures -productive et de précision, de terroirs, de territoires- dont le profil des emplois s'y rattachant varie considérablement.

Les **emplois industriels** représentent 30 % des emplois des zones rurales. Les deux tiers de ces emplois correspondent à des industries agroalimentaires traditionnelles. On constate que les emplois industriels

¹ *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural, étude prospective de la DATAR, Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003.*

résistent mieux en milieu rural qu'en milieu urbain à la tendance au déclin dont ils souffrent de façon générale. Cette résistance serait attribuable à certaines qualifications spécifiques au milieu rural, à la qualité des relations de travail, à des niveaux de rémunération différents mais aussi à l'impact de l'emploi du secteur des industries agroalimentaires.

En effet, dans ce secteur, les restructurations d'entreprises n'ont pas empêché la croissance régulière des effectifs salariés depuis 1997, bien que depuis 2004 cette tendance se soit inversée. De nombreuses offres d'emploi ne sont toutefois pas satisfaites, vraisemblablement en raison du manque d'attractivité des métiers concernés, notamment chez les jeunes.

Enfin, les **emplois de services** (services aux particuliers, éducatifs, de santé et commerciaux) représentent plus de 50 % des emplois en milieu rural, où ils acquièrent peu à peu une position structurellement dominante. Les emplois de services liés à la demande des ménages progressent, avec l'accueil de nouveaux arrivants, ainsi que les emplois liés au développement du tourisme rural. Les emplois des services aux entreprises restent en revanche beaucoup moins représentés qu'en zone urbaine.

d) Des situations à la fois contrastées et originales

Ces données générales sur la situation de la population et de l'emploi en zone rurale recouvrent une grande diversité de situations selon les territoires et les bassins d'emploi.

Comme le soulignait très explicitement l'exposé des motifs du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, *« si la croissance démographique qui s'observait dans les communes rurales les plus proches des villes touche désormais un périmètre de plus en plus large autour des bassins d'emplois urbains, répondant plus à une logique d'extension des couronnes périurbaines qu'à une densification, ce processus ne concerne pas une fraction importante de territoire, qui continue à se dépeupler et où l'emploi à dominante agricole recule, sans que d'autres activités ne viennent prendre le relais ».*

Ainsi, l'emploi rural résiste généralement mieux dans les pôles ruraux et leur périphérie que dans les espaces ruraux isolés, tandis que la capacité des services liés aux fonctions d'accueil à compenser la chute des emplois traditionnels varie selon les zones considérées. La dynamique de l'emploi est en effet confrontée à des difficultés particulières souvent liées à la faible densité de population, ainsi qu'à une forte proportion de très petites entreprises.

Dans son étude prospective sur la France de 2020, la DATAR faisait clairement état de cette situation contrastée, en se référant à trois France rurales dont les éléments caractéristiques et les évolutions sont très différentes : la campagne des villes, nouvelle forme d'un rural dynamique et

périurbain ; les campagnes plus fragiles, marquées par le recul économique et démographique ; enfin, de nouvelles campagnes « multifonctionnelles », à la recherche d'un équilibre.

Pour faire face à leurs handicaps structurels, les zones rurales sont l'objet d'expérimentations d'emplois innovants. L'emploi nécessite souvent en zone rurale une importante capacité d'invention et d'innovation, notamment pour tirer parti des atouts spécifiques : qualité des produits, des terroirs, des paysages et du cadre de vie, mais aussi contraintes liées à l'insuffisance des équipements, au caractère cyclique des activités ou encore aux difficultés de déplacement. Ces spécificités doivent être prises en compte par les réglementations administratives, civiles et fiscales, ainsi que dans les organisations administratives ou professionnelles qui sont structurées selon des logiques de filières et d'emplois permanents.

Ainsi, dans le domaine des activités de couple, le secteur rural contribue à l'innovation dans l'évolution des formes sociétaires, notamment dans le cadre de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes pour la prise en compte de la participation des conjoints. Par ailleurs, la pluriactivité, les emplois saisonniers, les emplois partagés, les formes coopératives, présents de longue date en milieu agricole, sont plus fréquents dans ces territoires en raison de la nécessité des partenariats et du partage des ressources.

2. La nécessité d'une politique volontariste d'accompagnement

Initiée au plan législatif dès la loi d'orientation agricole de 1999, cette politique s'est poursuivie par la suite mais reste à ce jour lacunaire, soit que manquent certaines mesures, soit que celles existantes ne soient pas encore applicables.

a) Une loi relative au développement des territoires ruraux dense mais devant faire l'objet de mesures d'application

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a introduit un ensemble de dispositions favorisant le développement de l'emploi au-delà du seul secteur agricole et contribuant à l'accueil des actifs en milieu rural, certaines mesures tendant à améliorer la situation des travailleurs saisonniers en matière de condition d'emploi, de formation et de logement.

Tout d'abord, la loi comporte plusieurs dispositions encourageant la **mutualisation de l'emploi entre différents employeurs** :

– elle favorise l'extension des services de remplacement, en les prolongeant au-delà du secteur agricole ;

– elle institue la neutralité fiscale des groupements d’employeurs au regard de la taxe d’apprentissage, la création d’une réserve défiscalisée pour faire face au risque d’impayé des salaires et des charges sociales, ainsi que d’autres dispositions facilitant le développement de groupements d’employeurs multisectoriels ;

– elle facilite le cumul des emplois publics et privés dans les communes de moins de 3.500 habitants.

Ensuite, la loi favorise le **développement de la pluriactivité** :

– elle simplifie les règles de rattachement aux régimes sociaux pour les pluriactifs non salariés dont l’activité secondaire est saisonnière ;

– elle prévoit, en complément, d’aménager la règle de rattachement des conjoints participant à l’activité non agricole de leur époux(se) pluriactif non salarié.

Enfin, la loi renforce l’**attractivité de l’emploi saisonnier** :

– afin de lever les freins au recrutement de main d’œuvre saisonnière, elle comporte des mesures améliorant la situation des travailleurs saisonniers en matière d’accès à la formation professionnelle et d’égalité des droits avec les salariés permanents (calcul de l’ancienneté, affectation scolaire des enfants, repos compensateur) ;

– par ailleurs, elle prévoit des mesures fiscales favorables à l’amélioration de l’offre de logement pour cette catégorie de travailleurs.

Si cette loi relative au développement des territoires ruraux comporte donc un nombre important de dispositions d’une portée non négligeable en faveur de l’emploi rural, encore convient-il que celles-ci puissent être mises en œuvre. Or, à la date d’impression du présent rapport pour avis, 18 seulement des mesures règlementaires d’application prévues dans le cadre de ce texte ont à ce jour été prises, 70 restant à prendre.

b) Un partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires dont les dispositions doivent être concrétisées

Très présentes en milieu rural, les industries agroalimentaires peinent aujourd’hui à pourvoir leurs offres d’emploi, du fait de la faible demande de travail dans ce secteur. En liaison avec les partenaires sociaux au travers du PNDIAA, le ministère de l’agriculture et de la pêche a proposé une série de mesures destinées à faire connaître les emplois et les métiers et à améliorer les conditions de travail ainsi que l’offre de formation :

– pour valoriser l’image de l’agroalimentaire et mieux faire connaître ses métiers, une campagne nationale de communication a été engagée, notamment sur les radios et par l’outil Internet ;

– afin de faciliter les recrutements de jeunes et de salariés en reconversion par le biais, notamment, des nouveaux contrats aidés de la loi de cohésion sociale, une convention a été passée entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), l'Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens de l'agriculture et de l'agroalimentaire (APECITA) et les partenaires sociaux ;

– dans le même objectif, il est par ailleurs prévu d'adapter les formations aux évolutions des métiers et des techniques, en particulier par la rénovation des diplômes, la création de nouvelles formations et la mise en œuvre des procédures validation des acquis de l'expérience ;

– enfin, afin de pourvoir les emplois et de former des salariés aux technologies, est conduite une réflexion sur l'incitation à la formation de l'encadrement intermédiaire au management et à l'utilisation de technologies innovantes pour améliorer les conditions de travail.

Si ces toutes ces mesures paraissent intéressantes, elles n'en sont cependant pour l'essentiel qu'au stade de projet ou d'étude.

c) Un projet de loi d'orientation agricole en cours d'examen parlementaire

S'il a essentiellement pour objet les structures d'exploitation ou de gestion et les productions agricoles, le projet de loi d'orientation agricole examiné actuellement par le Parlement comporte plusieurs dispositions ayant un impact positif sur l'emploi : ainsi en est-il de celles visant à conforter l'installation des jeunes agriculteurs, à promouvoir une agriculture à forte valeur ajoutée ou à développer les débouchés non alimentaires des produits agricoles.

Plus spécifiquement, le texte comporte plusieurs dispositions tendant à l'amélioration de la protection sociale et des conditions de travail dans les exploitations agricoles :

- la limitation à 5 ans du statut d'aide familial ;
- la possibilité d'opter pour le statut de conjoint collaborateur sans l'accord préalable du chef d'exploitation ;
- l'ouverture de ce statut aux concubins et personnes liées par un pacte civil de solidarité (PACS) ;
- la création d'un crédit d'impôt destiné à favoriser le remplacement pour congé, afin de rapprocher les conditions de vie des exploitants dont l'activité nécessite leur présence quotidienne sur l'exploitation de celles des autres catégories professionnelles ;
- la revalorisation des retraites des femmes polypensionnées.

Le projet de loi habilite également le Gouvernement à améliorer par ordonnance la protection sociale des pluriactifs exploitant moins d'une demi-SMI (surface minimum d'installation) et à adapter le régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

d) Des mesures de soutien restant aujourd'hui à prendre

L'article 40 de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 prévoyait une étude sur le cumul d'emploi permettant d'intégrer une ou plusieurs communes dans un **groupement d'employeurs** avec des partenaires privés, posant ainsi la question de l'harmonisation du régime social du salarié.

Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, en mai 2004, le Sénat a examiné un amendement parlementaire insérant dans le code du travail un chapitre VII *bis* instituant de tels groupements d'employeurs composés d'adhérents de droit privé et de collectivités territoriales.

Evoquant à cette occasion la notion de **statut de l'employé rural** en tant que multisalarié, notre assemblée avait obtenu l'engagement du secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et à la ruralité, M. Nicolas Forissier. Après que le président de notre commission, rapporteur du projet de loi, s'était déclaré très intéressé, le secrétaire d'Etat avait souscrit à l'objectif de l'amendement et opiné sur la nécessité de mettre de l'ordre dans les statuts liés aux groupements d'employeurs. Il avait ajouté que cette question ferait l'objet d'une étude émanant du ministère des affaires sociales.

L'article 59 de la loi relative aux territoires ruraux, résultant de cet amendement, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités de choix de la convention collective applicable au groupement ainsi que les conditions d'information de l'autorité administrative compétente pour la création du groupement. Or, cette mesure réglementaire d'application n'a toujours pas été prise à ce jour, retardant d'autant l'entrée en vigueur d'une disposition très attendue par le monde agricole.

C. LA RARÉFACTION DE LA RESSOURCE HALIEUTIQUE ET SA GESTION

La question de la ressource halieutique et de son évaluation est devenue centrale dans la politique commune de la pêche (PCP), et plus précisément dans les négociations préalables à l'adoption de mesures de gestion par les autorités compétentes, celles-ci se fondant de plus en plus scrupuleusement sur des estimations scientifiques considérées par les professionnels comme excessivement alarmistes.

1. Une baisse tendancielle de la ressource sujette à des différences d'appréciation

a) La complexité des structures et des instruments d'évaluation

L'évaluation de la situation biologique des ressources halieutiques est prise en charge par une pluralité d'organismes utilisant des instruments de mesure différents, bien que pouvant être harmonisés ou comparés.

- S'agissant des **structures**, un des principaux acteurs de l'évaluation des stocks dans les eaux communautaires et, plus largement, dans l'ensemble de l'Atlantique nord, est le *Conseil international pour l'exploration de la mer* (CIEM). Régulièrement sollicitée par la Commission européenne pour délivrer des diagnostics et des recommandations de gestion, cette instance scientifique internationale regroupe 19 pays membres, dont elle fédère les travaux des instituts scientifiques. Pour la France, l'essentiel des chercheurs est issu de l'Institut de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER).

Les ressources ne se trouvant pas dans cette région, mais d'importance suffisante pour être traitées à un niveau international sont, quant à elles, suivies par les *comités scientifiques des organisations régionales de pêche* (ORP) compétentes, telles que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA/ICCAT), la Commission générale des pêches de Méditerranée (CGPM) ou encore l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO/NAFO).

Parallèlement, certains stocks sont suivis à un *niveau purement national*. Il s'agit de stocks locaux en métropole, suivis principalement par l'IFREMER, ou de stocks se trouvant dans les eaux des départements et territoires d'Outre-Mer, dont le suivi est confié aux établissements publics compétents, tel que le Muséum national d'histoire naturelle, par exemple.

Enfin, les *professionnels* de la pêche en mer, par l'intermédiaire de leurs syndicats représentatifs, émettent régulièrement des estimations qualitatives sur les stocks.

- S'agissant à présent des **instruments de mesure**, les organismes internationaux susmentionnés ont chacun défini un ensemble de points de référence pour l'ensemble des stocks dont ils assurent le suivi. Ils concernent le plus souvent deux grandeurs donnant une image synthétique de la situation : le niveau de biomasse de reproducteurs et le niveau de « mortalité par pêche », qui reflète le niveau de la pression de pêche.

Chacun de ces deux points de référence est divisé en deux groupes d'indicateurs : les indicateurs « limite » et les indicateurs « de précaution ». La *mortalité par pêche limite* correspond à un niveau d'exploitation qui, lorsqu'il est maintenu suffisamment longtemps, conduit le stock en dessous du niveau de *biomasse limite*, lequel est défini comme le niveau de biomasse en-deçà duquel il existe un fort risque biologique. La *mortalité par pêche de précaution* et la *biomasse de précaution* sont définies de façon symétrique.

En résumé, les indicateurs utilisés au niveau européen aujourd'hui sont composés de cinq catégories. Les quatre premières résultent d'un couplage des deux points de référence et groupes d'indicateurs susmentionnés, gradué de la situation la plus grave à la situation la moins grave en termes de ressources. S'y ajoute une cinquième catégorie pour les stocks dont l'état est inconnu.

Parallèlement à cette classification, les autres organismes ont adopté leurs propres catégories d'indicateurs, dont le vocabulaire est différent mais qui recouvre des concepts semblables.

b) Les divergences de diagnostics entre professionnels et scientifiques

Ces dernières années, les mesures de gestion proposées par la Commission européenne, dont certaines ont été adoptées par le Conseil des ministres de la pêche de l'Union européenne, ont fait l'objet de vives critiques de la part des professionnels de la pêche, qui ont notamment mis fortement en doute leur base scientifique. Cette contestation s'est amplifiée depuis le milieu des années 90, les autorités de gestion arrêtant de fixer des taux de capture au-dessus des niveaux recommandés par les scientifiques pour suivre ces derniers de façon de plus en plus rigoureuse.

Il paraît difficile de dresser un inventaire complet et exact des différences de point de vue entre scientifiques et professionnels, leurs principes et méthodes d'évaluation divergeant largement. Alors que les avis scientifiques sont généralement quantitatifs, uniques pour chaque stock ou chaque pêcherie et font l'objet d'une publication transparente, les appréciations des professionnels revêtent en effet un aspect plus qualitatif et ne sont pas nécessairement monolithiques.

Il peut néanmoins être dressé un descriptif, non exhaustif, des divergences existant entre professionnels et scientifiques, à propos des principaux stocks controversés :

– *cabillaud de la Mer du Nord* : les scientifiques redoutent un véritable effondrement des stocks, que les professionnels relativisent et considèrent comme inéluctable eu égard aux modifications climatiques qui conduisent à un réchauffement des eaux ;

– *sole de Manche Ouest* : l'état du stock est jugé très critique par le CIEM, les professionnels prétendant quant à eux que l'évaluation du stock repose sur des données très incomplètes en matière de déclaration de captures ;

– *langoustine du Golfe de Gascogne* : les professionnels contestent surtout les propositions de réduction des captures qui sont faites par le CIEM et qui sont retenues par la Commission dans ses propositions de gestion ;

– *espèces profondes* : le CIEM porte généralement un diagnostic pessimiste sur l'ensemble de ces ressources, tout en reconnaissant de grandes lacunes dans leur connaissance, lesquelles sont mises en avant par les professionnels.

Il apparaît en réalité que, dans un certain nombre de cas, les professionnels, s'ils ne partagent pas entièrement les diagnostics plutôt pessimistes sur l'état des stocks, en admettent néanmoins les grandes lignes. Les divergences portent le plus souvent sur les mesures de gestion destinées à redresser la situation, proposées par les scientifiques dans le cadre du CIEM ou directement par la Commission européenne au titre de ses compétences. Il convient également de noter que la Commission européenne, se situant clairement dans une logique de négociation dure, ne retient des propositions du CIEM que ses éléments les plus contraignants afin d'amener le Conseil à aller dans le sens d'une politique plus conforme à ses vues.

c) Un état des lieux stock par stock globalement alarmant

Sont présentées ci-après, de façon extrêmement schématique, les situations des principales ressources intéressant la pêche française, dont l'évaluation a été opérée par le CIEM ou, à défaut, d'autres organismes à compétence régionale.

● Les stocks du **Nord de l'Europe**

Le lieu noir de la Mer du Nord et de l'Ouest de l'Ecosse est dans une situation satisfaisante. Au contraire, les stocks démersaux de l'Ouest de l'Ecosse (cabillaud, églefin, merlan) sont dans une situation jugée très grave. Bien que l'évaluation des stocks d'espèces profondes situés au Nord et à l'Ouest des îles britanniques¹ soit très imparfaite, il semble que leur niveau d'exploitation soit trop élevé et ne puisse être maintenu durablement.

● Les stocks de la **Manche** et du **Sud de la Mer du Nord**

Les stocks démersaux² de la Mer du Nord font l'objet d'un diagnostic global très alarmiste. Les stocks de sole et de plie de Manche Est et Ouest font l'objet d'une exploitation située au-dessus du niveau de précaution ; ils doivent donc être réduits. Les crustacés font l'objet d'une situation variable mais toutefois non alarmante.

● Les stocks de la **mer Celtique** et du **Golfe de Gascogne**

Les stocks démersaux de la mer Celtique connaissent une situation contrastée appelant néanmoins une diminution globale de la pression de pêche, tout comme les stocks de merlu, baudroie et sardine. La situation de la sole et de l'anchois du Golfe de Gascogne est préoccupante.

● Les stocks **méditerranéens**

Le merlu du Golfe du Lion subit une surexploitation de croissance et devra faire l'objet de plans de gestion. L'anchois et la sardine connaissent en revanche une situation satisfaisante.

¹ Grenadier, empereur, lingue bleue, sabre noir et requins profonds.

² Cabillaud, églefin, merlan, plie et sole.

- **L'anguille**

Le stock est actuellement en-dehors des limites biologiques de précaution, rendant nécessaire la mise en place d'un plan de reconstitution européen.

- **Les stocks de thon et autres grands migrateurs**

Bien que sa situation soit imparfaitement connue, le thon rouge fait l'objet d'un niveau de capture qui n'est probablement pas soutenable. Bien qu'également mal connue, la situation du thon blanc (ou germon) se trouve vraisemblablement au voisinage du rendement maximum soutenable. Deux des trois espèces de thon tropical de l'océan Atlantique¹ sont respectivement au voisinage et au-dessus du rendement maximum soutenable, tandis que les trois espèces de thon tropical de l'océan Indien lui sont supérieures ou seraient d'ores et déjà surexploitées.

- **La légine australe**

Le déclin de ses stocks a conduit les autorités compétentes à recommander une diminution des prises.

2. La nécessité de réponses adaptées en termes d'analyse, de gestion et de contrôle

a) L'amélioration des dispositifs d'évaluation

L'étude de la biomasse est un exercice difficile exigeant des moyens techniques, matériels et humains extrêmement lourds, s'agissant du suivi de plus de 150 stocks identifiés. Or, ces moyens sont aujourd'hui insuffisants pour avoir une connaissance large et détaillée des stocks, migrations et interactions entre espèces. Face à ces incertitudes, les scientifiques font appel à un principe de précaution que les professionnels récusent au nom de leur connaissance pratique du milieu.

Il conviendrait donc de **mettre en place des structures d'évaluation à la fois indépendantes et crédibles**. C'est déjà le cas dans le cadre de démarches ciblées, tel que le programme de promotion pour l'environnement pour une gestion durable des activités économiques et des ressources naturelles. Il faudrait aujourd'hui généraliser ces solutions.

Il serait également souhaitable de **mieux associer scientifiques et professionnels aux travaux d'expertise**, que ce soit dans la contribution aux données comme dans leur analyse. Le Conseil économique et social (CES), dans son rapport de 2005 sur la pêche², juge d'ailleurs « *indispensable*

¹ *Albacore, patudo (ou thon obèse) et listao.*

² *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix, rapport présenté par M. Gérard d'Aboville au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social, séance des 25 et 26 octobre 2005.*

d'associer les professionnels à un tel processus, la co-décision entraînant un comportement vertueux ».

Une **meilleure quantification de l'ampleur des autres prélèvements** effectués sur les milieux marins est également préconisée par le CES, qu'il s'agisse des prédatons animales (cormorans, hérons, dauphins ...), du braconnage ou de l'influence néfaste de la pollution littorale sur la reproduction de certaines espèces.

Il serait aussi intéressant **d'étudier les conséquences du réchauffement des mers sur la ressource halieutique**. Les observateurs de l'environnement marin ont en effet observé depuis une vingtaine d'années une élévation de la température des eaux pouvant atteindre 1 à 2 degrés. Ce réchauffement modifie le volume, la répartition et la disponibilité des ressources accessibles à l'exploitation. Ainsi, certaines espèces à affinités plus chaudes (bar, rouget barbet ...) seront favorisées dans leur développement tandis que d'autres, à biotope plus boréal (morue, merlan ...), risqueront d'être perturbés dans leur reproduction.

b) L'adaptation de la flotte et de la gestion des stocks en vue d'un développement durable

Si l'évaluation des stocks halieutiques n'est pas consensuelle, la tendance à la réduction de leurs volumes, sous l'effet d'une pêche industrielle intensive, est un constat partagé par les différents acteurs. Il s'agit donc d'adapter en conséquence la politique de la pêche au niveau communautaire.

Cette adaptation passe d'abord par une **réduction des moyens de capture**. Concrètement, il s'agit de réduire la flotte de pêche européenne. C'est ce vers quoi tend la dernière réforme de la PCP, mise en application au 1^{er} janvier 2003 : se donnant pour objectif de préserver la ressource pour favoriser une pêche durable, celle-ci a en effet engagé une politique structurelle afin de mettre en adéquation la capacité de la flotte de pêche des Etats membres et les capacités de capture. Cette politique s'est avérée efficace puisque selon les derniers chiffres publiés par l'institut Eurostat, le 4 novembre, le nombre de bateaux de pêche a diminué depuis 2000 de 10,3 % dans l'Union européenne et le tonnage général de 6,9 %.

Cette adaptation passe également par une **révision des droits à produire**, qu'il s'agisse des quotas ou des totaux admissibles de capture. Leur détermination est faite annuellement, en décembre, par le Conseil des ministres européen de la pêche, qui répartit les différents seuils entre les Etats membres, lesquels les répartissent à leur tour entre les organisations de producteurs reconnues au niveau communautaire, qui se chargent de les faire respecter par leurs adhérents.

C'est cette année, le 19 décembre, que se réunira le Conseil « pêche » décidant pour l'année 2006 des quotas et TAC, sur la base des propositions déposées quelques jours auparavant par la Commission européenne. Or, celle-ci a d'ores et déjà annoncé qu'elle suivrait les orientations du dernier rapport du CIEM sur l'état des ressources halieutiques, publié le 21 octobre, qui dénonce l'appauvrissement permanent des stocks de la plupart des espèces de poissons, préconise une réduction substantielle de la pêche en eau profonde jusqu'à ce qu'ils soient redevenus viables et prône une refonte radicale de la pêche hauturière.

Les décisions qui seront prises lors de ce prochain Conseil « pêche » devraient à cet égard s'inscrire dans la continuité du précédent, qui s'est tenu le 24 octobre dernier à Luxembourg, lors duquel les ministres de la pêche de l'Union européenne ont approuvé à l'unanimité un plan de reconstitution des stocks concernant deux espèces¹.

c) Le renforcement de la mise en œuvre des contrôles

Les missions de contrôle des pêches ont acquis une place centrale au sein de la PCP, la réglementation communautaire imposant aux Etats membres d'embarquer des observateurs à bord des navires exploitant des stocks faisant l'objet de mesures techniques spécifiques. Elaborée et suivie par la mission du contrôle des pêches de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère en charge de l'agriculture, elle est appliquée par ses différents services déconcentrés. La France attache une importance particulière à son efficacité : lors de la réforme de la PCP, elle avait stigmatisé l'insuffisante fermeté dans l'application et le contrôle des réglementations communautaires comme cause de la raréfaction des ressources halieutiques.

Le projet de budget pour 2006 traduit cette priorité donnée au contrôle des pêches. Après avoir déjà été très fortement revalorisée par les deux dernières lois de finances, qui l'ont augmenté de plus de 150 %, la ligne budgétaire consacrée à ce contrôle est quasiment triplée pour 2006, passant de 500.000 à 1.450.000 euros. L'annexe au projet de loi de finances consacrée aux crédits affectés à l'agriculture justifie d'ailleurs cette revalorisation substantielle par « *l'attention particulière que souhaite porter le Gouvernement à la préservation des ressources* ».

La mise en œuvre de ces contrôles n'est pas toujours bien vécue par la profession, dont les membres ont l'impression qu'elle est excessivement tatillonne par rapport aux autres pays, ce qui induit une certaine déresponsabilisation des comportements. Or, ces contrôles devraient être perçus par les producteurs comme un moyen d'assurer la pérennité de leur activité, en réprimant les pratiques illégales contribuant à mettre en péril l'équilibre de certaines ressources halieutiques.

¹ *Merlu du Sud et homard norvégien dans les zones maritimes situées au large des côtes portugaises et espagnoles.*

La mise en place de contrôles communautaires, suggérée par le CES dans son rapport précité, serait une piste intéressante à explorer. Comme le précise le Conseil, un tel contrôle serait parfaitement à même de donner une image d'équité. Il préconise à défaut que les contrôles s'effectuent dans l'ensemble des pêcheries sur des bases identiques, avec des fiches de contrôle et selon des règles strictes élaborées à l'échelle européenne. Il prône aussi une meilleure supervision par les inspecteurs communautaires des contrôles faits par les Etats membres. Par ailleurs, le Conseil propose que des contrôles à terre rigoureux soient généralisés et préférés aux contrôles en mer, ajoutant que ces derniers, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires, gagneraient à être effectués par plusieurs contrôleurs de nationalité différente.

*

*

*

Réunie le mardi 29 novembre 2005, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, M. Gérard César, rapporteur pour avis, ayant appelé à voter en ce sens et MM. Jean-Marc Pastor et Gérard Delfau, rapporteurs pour avis, à voter en sens inverse, les groupes socialiste et communiste votant contre.