

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Gérard CÉSAR,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 3) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} - LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET : DE FORTES CONTRADICTIONS	9
I. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN 1998	9
A. UNE HAUSSE DU REVENU AGRICOLE A RELATIVISER	9
1. <i>Une croissance relative de la valeur ajoutée</i>	11
a) Stabilité de la production et baisse des consommations intermédiaires	11
b) La poursuite modérée de la croissance de la valeur ajoutée	15
2. <i>L'évolution du revenu agricole</i>	16
a) Le niveau du revenu agricole en 1998 en France	16
b) Le revenu agricole en Europe	20
3. <i>L'évolution de l'investissement agricole</i>	22
B. LE MAINTIEN D'ÉCARTS CONSIDÉRABLES	23
1. <i>L'évolution sectorielle et géographique</i>	23
a) L'évolution selon l'orientation des exploitations	23
b) L'évolution géographique	28
2. <i>Les exploitations agricoles : un nombre en réduction, une taille en augmentation</i>	30
a) Le lent déclin du nombre d'exploitations agricoles	30
b) La croissance régulière de la surface moyenne exploitée	31
c) Le prix du foncier	32
C. LE CADRE SOCIÉTAIRE	35
D. LES ACTIFS AGRICOLES	36
E. LE COMPTE SOCIAL DE L'AGRICULTURE POUR 1998	39
II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE AGRICOLE EN 1998 ET 1999	40
A. LES CHANTIERS LÉGISLATIFS	40
1. <i>L'adoption de la loi d'orientation agricole et son suivi</i>	40
a) L'adoption de la loi	40
b) Le suivi de la loi d'orientation	43
2. <i>Les autres chantiers législatifs</i>	45
a) La mise en œuvre des 35 heures dans le secteur agricole	45
b) La loi sur la couverture maladie universelle	47
3. <i>Le bilan de la loi littoral</i>	48
B. LES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX CRISES AGRICOLES	50
1. <i>La question ovine</i>	50
a) Les difficultés rencontrées par les éleveurs ovins sur les marchés	50
b) « Le mouton et le loup »	52
2. <i>Les perturbations de la filière avicole</i>	55
3. <i>Chronique de la crise porcine</i>	57
a) Une chute sans précédent des cours	57
b) Les décisions prises par les pouvoirs publics	58

4. La récente crise dans le secteur des fruits et légumes	62
a) Les mesures prises par le Gouvernement	62
b) Les relations entre production et grande distribution	63
C. LES CRISES ALIMENTAIRES	63
D. LE PROBLÈME DE L'INTÉGRATION	64
1. La diversité des modes d'intégration	64
2. Les difficultés posées par l'absence de solution face au développement de l'intégration	65
3. La solution préconisée par la loi d'orientation agricole	67
E. AGRICULTURE, ENVIRONNEMENT ET SANTÉ : LA NOUVELLE DONNE DES ANNÉES 90	67
1. Le rapport de la cellule « Prospective et Stratégie » du ministère de l'environnement	68
2. Une meilleure gestion de l'eau, des milieux et des déchets	69
a) Vers une meilleure gestion de l'eau	69
b) La gestion des milieux	72
c) La gestion des déchets	73
3. Le développement de nouveaux types d'agriculture	75
a) La notion d'agriculture raisonnée	75
b) La forte progression de l'agriculture biologique	77
F. LES AGRICULTEURS FACE AU « BOGUE » DE L'AN 2000	79
III. UN ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL INCERTAIN	80
A. 1999 : L'ANNÉE DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES	80
1. La réforme de la Politique Agricole Commune	80
a) Les principes de la réforme de mars 1999	80
b) Les mesures prises pour les différentes organisations communes de marché	81
c) L'encadrement des aides	84
d) Brève analyse de la réforme communautaire	87
2. La réforme de la politique structurelle	88
3. Le cadre financier de la PAC et de la politique de développement rural	89
4. Bilan des autres réformes européennes dans le secteur agricole	91
a) Une réforme à réformer : l'OCM fruits et légumes	91
b) Un accord sur le renforcement des normes de protection des poules pondeuses	93
c) L'accompagnement des producteurs pour le passage à l'OCM tabac	96
d) La valorisation de l'agriculture biologique au niveau européen	97
e) La mise en place de mesures de sauvegarde pour préserver l'OCM sucre	98
5. Les perspectives d'élargissement de l'Union européenne	99
B. AU NIVEAU INTERNATIONAL	101
1. La politique de l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers	101
a) Un motif de satisfaction : la signature de l'accord d'équivalence vétérinaire avec les Etats-Unis	101
b) Les différents partenariats menés par l'Union européenne	102
2. L'Union européenne au sein de l'OMC	105
a) La multiplication des différends dans le domaine agricole	105
b) L'agriculture au cœur des négociations du millénaire de l'OMC	114
c) L'avenir de l'OMC	117
3. L'enjeu agricole pour les Etats-Unis d'Amérique	119

a) La question du déficit commercial américain	119
b) L'évolution de la politique agricole américaine	121
4. Les prévisions de l'OCDE.....	122
CHAPITRE II - LES CRÉDITS POUR 2000	124
I. L'ORIENTATION GÉNÉRALE	124
A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE.....	124
1. Par type de dépenses.....	125
2. Les dépenses ordinaires.....	126
3. Les dépenses en capital	127
B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT : L'ÉVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS	128
C. LES DÉPENSES CONCERNANT L'AGRICULTURE PRODUCTIVE	128
1. Dans le projet de budget du ministère	129
2. Dans l'ensemble des dépenses.....	129
II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS CONSIDÉRÉES COMME PRIORITAIRES	130
A. LE FINANCEMENT DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION.....	131
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ ET À LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION	132
C. LA FORMATION ET L'ENSEIGNEMENT	133
D. LA PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORÊT.....	133
E. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RETRAITES.....	134
III. LES AUTRES DOTATIONS	134
A. LE SOUTIEN À L'ÉLEVAGE ET AUX ZONES DÉFAVORISÉES	134
1. L'indemnité compensatoire de handicaps naturels.....	134
2. La prime au maintien de l'élevage extensif.....	135
3. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).....	135
B. LA MAÎTRISE DES POLLUTIONS EN ÉLEVAGE (PMPOA).....	136
C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL ET AUX ACTIVITÉS HIPPIQUES.....	137
1. L'animation et le développement des territoires ruraux : une reconduction	137
2. Les crédits aux activités hippiques.....	137
D. LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES.....	138
E. L'ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE EN MATIÈRE AGRO- ALIMENTAIRE ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR.....	139
1. Une baisse de l'aide alimentaire.....	139
2. La promotion des produits agricoles et alimentaires	139

Mesdames, Messieurs,

Si l'année 1999 n'est pas « celle de tous les changements », elle n'en est pas moins exceptionnelle en raison des multiples échéances qui l'ont rythmée :

Janvier 1999 : mise en place de l'Euro ;

Mars 1999 : Réformes de la Politique agricole commune et de la politique des fonds structurels ;

Juillet 1999 : promulgation de la loi d'orientation agricole ;

Novembre 1999 : Ouverture à Seattle des négociations dans le cadre de l'OMC.

Mais au-delà de ces dates importantes qui sont autant de défis pour l'agriculture du troisième millénaire, ce sont les contradictions –évidentes– entre les différentes politiques qui frappent l'esprit.

En effet, les récents travaux de l'OCDE en matière agricole, la réforme de la PAC et de nombreux Etats membres de l'OMC prônent un alignement du marché agricole européen sur le marché mondial, au détriment à la fois des hommes par une restructuration excessive des exploitations et des territoires par une concentration de la production. Or, la nécessaire préservation d'une agriculture à la fois performante, responsable, gérant l'espace et répondant aux attentes des consommateurs exige une régulation des marchés.

Dans ce contexte, l'examen des crédits inscrits au budget du ministère de l'agriculture revêt une importance toute particulière. Traditionnellement, l'avis de votre commission sur ces crédits est l'occasion non seulement de mesurer l'attention portée, budgétairement, à ce secteur, mais aussi de retracer les principaux événements au cours de l'année écoulée et du premier semestre de l'année en cours.

Au niveau communautaire, votre rapporteur analysera de manière détaillée les réformes de la PAC et des fonds structurels issues du Conseil de Berlin de mars dernier.

Au niveau national, les rapports successifs de notre collègue M. Michel Souplet, rapporteur du projet de loi d'orientation agricole, permettent de suivre l'évolution de ce texte depuis son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale en juin 1998. Votre rapporteur se limitera ainsi à une brève synthèse de la loi promulguée en juillet dernier et aux apports spécifiques du Sénat.

Le cadre d'action pour l'agriculture française que constitue la loi d'orientation agricole pour les dix années à venir et la position commune des quinze Etats membres sur la PAC doivent permettre à la France et à l'Europe, d'une part, d'affronter leurs partenaires internationaux lors des négociations du millénaire au sein de l'OMC et, d'autre part, d'intégrer les pays d'Europe centrale et orientale. La multiplication des conflits avec les Etats-Unis, notamment sur la banane et la viande aux hormones, présagent des difficultés que l'Europe va rencontrer en matière agricole dans ce nouveau cycle de négociations, qui devrait s'étendre sur trois années.

Si l'on s'en tient au chiffre présenté par le ministère, le budget 2000 augmente de 3 % puisque les crédits s'élèvent -hors subvention BAPSA- à 29.197,03 millions de francs (4.425,93 millions d'euros) en 1999.

Néanmoins, à périmètre comparable (c'est à dire hors Fonds forestier national et rémunération d'ingénierie publique comptabilisés dans le budget cette année), ce même budget baisse de - 0,5 % puisqu'il s'élève à 28.056,04 millions de francs (4.277,12 millions d'euros).

Votre rapporteur pour avis ajoute, dans un souci de transparence, que la baisse des taux d'intérêts entraîne une légère baisse automatique du budget en raison de la chute des dépenses de bonification des prêts (- 900 millions de francs / - 137,20 millions d'euros). En outre, le budget pour 2000 ne comptabilise plus la subvention au BAPSA qui était en baisse, en raison de l'amélioration des ressources propres de ce BAPSA.

Comme le souligne la présentation du budget par le ministère de l'agriculture et de la pêche, ce projet privilégie quatre grandes orientations : tout d'abord le financement des contrats territoriaux d'exploitation dont la dotation devrait atteindre 950 millions de francs (144,83 millions d'euros) ; ensuite, la qualité et la sécurité sanitaires des aliments, dont l'enveloppe globale est en hausse de plus de 921 millions de francs (140,41 millions d'euros). Par ailleurs, la promotion des actions en faveur de la forêt est encouragée. Enfin, la formation et l'enseignement voient leurs crédits augmenter globalement de 4 %. Sur ce dernier point, votre commission des

Affaires économiques s'en remet à l'analyse de notre collègue M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces priorités. Il souhaite, néanmoins, porter à votre connaissance un certain nombre d'éléments qui tendent à relativiser l'enthousiasme du Ministre de l'agriculture qui, lors de la présentation de son budget, a considéré qu'un tel budget « permettra de satisfaire toutes les priorités de la nouvelle loi d'orientation agricole ».

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause un manque de crédits : la rigueur dans la gestion de la dépense publique est aujourd'hui un impératif, impératif qui, soit dit en passant, n'est guère pris en compte au niveau global des dépenses de l'Etat pour l'année 2000.

On observe, en revanche, que l'augmentation des crédits en faveur de la qualité et de la sécurité sanitaires ainsi que la revalorisation des retraites est antérieure à 1997 : pour les retraites, le mouvement de revalorisation a débuté dès 1994 ; en ce qui concerne les dépenses en faveur de la qualité et de la sécurité alimentaires, M. Philippe Vasseur en avait fait l'une des priorités de son ministère.

Ensuite, votre rapporteur pour avis s'inquiète quelque peu de la priorité affichée par le Gouvernement en matière forestière. Un projet de loi d'orientation et de modernisation forestière est en préparation. Or, en intégrant le fonds forestier national au budget de l'Etat et en majorant les dépenses de l'Etat en faveur de la forêt pour 2000, ce dont votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter, le Gouvernement ne se prémunit-il pas de l'ardente obligation d'insérer dans le futur projet de loi les dispositions, notamment fiscales, nécessaires pour ce secteur d'activité ?

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis a cherché en vain, dans le projet de loi de finances, les dispositions fiscales promises par le Gouvernement dans le domaine agricole lors de la discussion de loi d'orientation agricole. Or, depuis juin 1997, le Gouvernement aurait eu le temps de mettre en œuvre les dispositions fiscales nécessaires à notre agriculture. Sans doute le Ministre nous répondra-t-il qu'il faut attendre les conclusions du rapport sur la fiscalité agricole : soit, mais souhaitons que cette attente sur la fiscalité agricole n'emprunte pas le chemin sinueux tracé par le Gouvernement pour l'avenir des retraites : réflexion, rapport, études, concertation et, de nouveau, rapport...

Néanmoins, dans l'attente de dispositions fiscales, les agriculteurs devront se contenter de l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux produits phytosanitaires affectée au budget de la sécurité sociale dans le cadre de la réduction du temps de travail. Votre rapporteur pour avis considère la TGAP sur les phytosanitaires comme un impôt injuste et inefficace et s'étonne d'une telle affectation.

De plus, votre rapporteur pour avis juge avec une certaine sévérité le système mis en place pour le financement des CTE soit, pour deux raisons principales : en premier lieu, c'est à nouveau un redéploiement de crédits qui alimentera ce fonds : ainsi on ampute des dotations telles que le fonds pour l'installation de 145 millions de francs et la dotation aux jeunes agriculteurs de 155 millions de francs alors que de nombreuses opérations avaient été initiées sur ces fondements budgétaires. Seront-elles maintenues ? L'année passée, il s'agissait des opérations groupées d'aménagement foncier ; à l'heure où l'installation est tombée à des seuils critiques, un tel redéploiement n'est guère raisonnable.

En second lieu, 950 millions de francs -soit l'équivalent du FCTE- devraient provenir de la modulation des aides provenant de la PAC. Si votre rapporteur pour avis n'est pas systématiquement contre ce principe de modulation, il constate qu'une fois de plus le Gouvernement de la majorité plurielle met en place « une usine à gaz ». D'ailleurs, à peine ce mécanisme a-t-il été annoncé que le Gouvernement faisait marche arrière, en précisant, lors de la Conférence agricole du 21 octobre dernier, qu'il en corrigeait les effets pervers. Il est vrai qu'entre temps, plusieurs études avaient montré que l'application de la modulation voulue par le Ministre risquait d'entraîner à moyen terme la disparition de plusieurs centaines d'exploitations agricoles situées en zones intermédiaires. Votre rapporteur regrette l'annonce hâtive et démagogique effectuée par le ministre de l'agriculture le 28 juillet dernier sur la modulation des aides.

Votre commission des Affaires économiques sera très vigilante sur l'évolution de ce dossier.

CHAPITRE I^{ER}

LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET : DE FORTES CONTRADICTIONS

I. LA SITUATION DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE EN 1998

A. *UNE HAUSSE DU REVENU AGRICOLE A RELATIVISER*

Selon les comptes de l'agriculture¹, le résultat agricole par actif en termes réels progresse de 3,1 % en 1998, soit une hausse pour la quatrième année consécutive. Néanmoins, le résultat agricole global en termes réels, c'est-à-dire « déflaté » par l'évolution du prix du PIB, est stable.

DÉFINITIONS

– Le résultat agricole global représente la valeur ajoutée nette à laquelle sont ajoutées les subventions d'exploitation et dont sont retranchés les impôts fonciers sur la production ;

– Le résultat agricole par actif est obtenu à partir du résultat agricole global en le divisant par le nombre d'unités de travail annuel (UTA) totales ;

– Le revenu d'entreprise agricole global, solde du compte de revenu de l'entreprise, se déduit du résultat agricole global en retranchant les charges salariales, les intérêts et les charges locatives nettes ;

– Le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié est obtenu à partir du revenu d'entreprise agricole global, en le divisant par le nombre d'UTA des non salariés.

¹ Synthèses n° 27 - Les comptes de l'agriculture française de 1998.

Si l'on prend en compte le revenu d'entreprise agricole global en termes réels, on constate une diminution de -0,9 % par rapport à 1997 en raison de la stabilité du revenu net d'entreprise et de la hausse de + 0,9 % du prix du PIB. Par ailleurs, le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié progresse de + 2,9 % en termes réels par rapport à 1997.

Votre rapporteur pour avis a souhaité, afin de permettre un véritable suivi par rapport aux années antérieures, retenir comme indicateur le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié.

Comme l'année passée, **cette augmentation du revenu par entreprise en France est à comparer avec une diminution, en termes réels, de 3,9 % dans l'Union européenne** -selon Eurostat, l'office statistique européen-.

Il est important de souligner que l'INSEE, comme l'ensemble des pays européens, a substitué depuis le 18 mai dernier, à la base « 80 », la nouvelle base « 95 » pour la présentation et le calcul des comptes nationaux.

Un changement de base est une opération lourde. Le langage même des statisticiens est trompeur : ils associent le nom d'un changement de base à l'année des prix constants (ainsi la base « 80 » correspondait-elle à des prix constants de l'année 1980, la nouvelle base « 95 » à des prix constants de l'année 1995). Dès lors, on pourrait croire que la principale modification consiste dans ce nouveau cru de prix constants. Il n'en est rien. Un changement de base, c'est en effet **au minimum trois améliorations substantielles** : d'abord, une adaptation de la couverture et des définitions des comptes aux réalités économiques nouvelles et aux besoins d'information nouveaux ; ensuite, une réévaluation des niveaux des grands agrégats par la mobilisation de sources statistiques non exploitables tous les ans ; enfin, une mise à jour de l'année de référence des prix constants¹.

Pour la nouvelle base « 95 », le premier type d'amélioration, l'adaptation aux réalités économiques nouvelles, tient essentiellement à trois innovations :

– la mise en œuvre des améliorations apportées par un **nouveau système comptable totalement harmonisé au niveau européen**. Cet objectif est en train de se réaliser concrètement avec la publication conjointe, en avril-mai 1999, de nouveaux comptes nationaux dans tous les pays membres de l'Union européenne ;

– **l'extension de l'investissement à une partie de l'immatériel, et en particulier les logiciels**. Longtemps attendue, cette extension pourra décevoir ceux des économistes qui préconisaient une extension, plus large encore, à la recherche-développement notamment. Mais c'est déjà un pas dans le bon sens ;

¹ *La Correspondance économique - Lundi 3 mai 1999.*

– **un changement de nomenclature.** Coiffant la très importante mise en place d'une nomenclature européenne dans toutes les statistiques des pays membres, les comptes nationaux sont maintenant établis en conformité avec la NAF française, elle-même cohérente avec la NACE européenne. Ce changement de nomenclature permet aujourd'hui d'avoir une nomenclature plus comparable au plan international, des regroupements plus adaptés aux activités d'aujourd'hui, et surtout, une décomposition plus fine des services, réclamée avec raison depuis longtemps pour améliorer l'analyse de ce secteur.

Il faut y ajouter **l'intégration des DOM dans les comptes nationaux** français, qui a été réalisable dès lors que le système statistique des départements d'outre-mer s'était enrichi et intégré dans les statistiques macro-économiques françaises. L'indice des prix à la consommation et les comptes nationaux ont fait cette intégration la même année.

Les modifications du compte de l'agriculture sont de différentes natures. Certaines ont un impact direct sur l'évolution du revenu agricole, tant en niveau qu'en évolution. D'autres induisent des corrections sur les montants de certains agrégats et soldes comptables, sans toutefois affecter in fine la détermination du revenu.

1. Une croissance relative de la valeur ajoutée

Pour la deuxième année consécutive, la valeur ajoutée brute de l'agriculture au prix de base s'accroît de 2 % en 1998.

Cependant, en termes réels, on constate une hausse de seulement 1,1 %.

Sont désormais pris en compte, non les livraisons de produits agricoles, mais les volumes de la production agricole, ce qui mesure mieux le produit de l'activité de l'année.

a) Stabilité de la production et baisse des consommations intermédiaires

• La quasi stabilité de la production

En 1998, la production agricole est restée globalement stable par rapport à 1997. Si les volumes s'accroissent légèrement (+1,8 %), l'évolution du prix s'inscrit dans le mouvement de baisse tendancielle (-1,4 %).

La production agricole française s'est accrue de 1,8 % en 1998 en volume, alors qu'en Europe, l'augmentation se limite à 1,5 %.

- **Pour les céréales**, le principal fait marquant est constitué par le niveau exceptionnel du rendement : ainsi le rendement de blé tendre atteint près de 78 quintaux par hectare. Si la situation est analogue pour l'orge, elle s'avère différente pour le maïs, le rendement 98 étant inférieur à ceux de 1996 et 1997.

La production de céréales s'est accrue d'environ 9,5 % en volume.

- Contrairement aux céréales, **le volume de la production des oléagineux** stagne et celui des **betteraves** diminue de 7,6 %.

Pour les oléagineux, la forte baisse des quantités commercialisées de tournesol (-23 %) a neutralisé la croissance de près de 7 % du colza due à l'augmentation des superficies.

Pour les betteraves, la baisse des superficies et des rendements explique la nette réduction du volume de la production de betteraves industrielles (-7,6 %).

La situation de la production des betteraves est à l'opposé de celle des **protéagineux**, dont le volume croît de 5,7 % en raison d'une hausse des superficies et des rendements.

- En ce qui concerne les **fruits**, le volume de la production enregistre une forte baisse (-16 %) sur la plupart des produits à l'exception des melons, des raisins et des prunes. La forte chute des livraisons des fruits d'été est la conséquence des gelées de printemps. Au contraire, le volume des livraisons de légumes frais augmente légèrement (+1,5 %) avec de fortes disparités selon les produits.

- Après une augmentation de 8 % en 1997, le volume de **la production de vins** poursuit sa croissance, même si celle-ci n'est que d'environ 4,3% en 1998. Cette évolution résulte de deux facteurs contradictoires : augmentation en volume de 7,2 % de la production de vins d'appellation d'origine -les vins calmes de champagne s'accroissant de plus de 31 %- et en même temps baisse de 18,3 % du volume de production des autres vins, dont -23,6 % pour les vins de distillation de cognac.

- **Pour le bétail**, le volume de la production est très inégal en fonction des marchés : ainsi, le marché porcin a subi les conséquences des conditions très particulières de l'année précédente -épidémie de peste porcine- : le volume de la production a donc cru de +3,7 %. Au contraire, le volume de la

production de gros bovins et de veaux diminue respectivement de - 4,4 % et - 1,4 %.

- Le volume de **la production avicole** augmente de 2,5 %, la production de volaille s'accroissant de 2,8 % et celle de l'œuf de + 1,7 %

- Enfin, le volume de la production **des produits animaux** connaît une certaine stabilité en 1998 (-0,1 %). Avec des fluctuations importantes au cours de l'année, le volume de la production **de lait** a légèrement progressé (0,1 %).

1998 a suivi la baisse tendancielle des prix agricoles amorcée depuis plus de quinze ans avec une baisse de -1,4 %.

- Le prix de la production de **céréales** s'est réduit de -10,8 % en 1998 en raison de la forte chute des cours de blé tendre et d'orge. Cette détérioration résulte essentiellement de la forte augmentation des disponibilités.

- En outre, alors que les prix de la production de **protéagineux** et **oléagineux** baissent respectivement de - 16,9 % et - 5,9 %, et ceux des **betteraves** s'accroissent de 0,5 %.

- Par ailleurs, les évolutions des prix pour les **productions de fruits et légumes** ont suivi des mouvements contrastés selon les produits : en moyenne, le prix de la production de fruits a progressé de 10,7 % et 7,9 % pour les légumes.

- En ce qui concerne **les vins**, le prix de la production a cru globalement de + 5,7 %, avec +5,6 % pour les vins d'appellation et +6 % pour les autres vins.

- Le prix de **la production du bétail** est très variable : alors qu'on enregistre une très forte baisse des prix dans le secteur porcin (-25,8 %) -l'offre s'étant développée à un niveau très élevé-, le prix de la production des gros bovins s'est consolidé en 1998 comme en 1997 avec +5,5 %. De même, les prix de la production d'ovins caprins a cru de + 5,1 %.

- Le prix des **produits avicoles** a, au contraire, diminué fortement : - 2,7 % pour les volailles et - 9,3 % pour les œufs : cette dernière baisse est révélatrice du déséquilibre persistant de l'offre et de la demande dans ce secteur.

- Enfin, le prix de la **production de lait** a cru de 1,3 % en 1998, cette reprise résultant de l'application de l'accord interprofessionnel de novembre

1997, indexant en partie l'évolution du prix du lait payé aux producteurs agricoles sur celui des produits laitiers transformés.

Dans l'ensemble, la valeur de la production agricole a donc connu une relative stabilité.

PRODUCTION AGRICOLE

	Evolution 1998/1997			Valeur 1998 (milliards de francs)
	Volume	Prix	Valeur	
Production de produits végétaux	+1,6	-1,1	+0,2	244,7
Céréales	+9,5	-10,8	-2,3	65,9
Fruits et légumes	-3,5	+15,7	+11,7	44,8
plantes industrielles ¹	-1,1	-5,5	-6,6	29,9
vins	+4,3	+5,7	+10,3	58,9
produits végétaux divers ²	+1,6	-4,5	-2,9	45,2
Production animale	+1,4	-8,9	-7,5	156,3
porcins	+3,7	-25,8	-23,0	17,2
autre bétail ³	-3,8	+5,4	+1,4	56,5
produits avicoles ⁴	+2,5	-4,3	-1,9	27,3
autres produits animaux ⁵	-0,1	+1,3	+1,2	55,3
Production « au prix de base »	+1,8	-1,4	+0,3	417,9
1. Plantes industrielles : betteraves industrielles, oléagineux, tabac, etc. 2. Produits végétaux divers : plantes fourragères, plantes et fleurs. 3. Autre bétail : gros bovins, veaux, ovins et caprins, équidés. 4. Produits avicoles : volailles, œufs. 5. Autres produits animaux : lait et produits laitiers, etc.				

Source : Synthèses n° 27 - Les comptes de l'agriculture française en 1998.

● La diminution des consommations intermédiaires

Après deux années de fortes augmentations des consommations intermédiaires (+4,4% en valeur en 1996 et +3,4% en valeur en 1997), on

constate **une légère diminution (-2,2%) en termes réels des consommations intermédiaires de la branche agriculture**. Ce phénomène provient d'une forte baisse des prix (-3,9 %) qui neutralisent l'augmentation du volume de ces consommations intermédiaires (+1,7%).

La consommation d'**aliments des animaux**, principale consommation intermédiaire de la branche agriculture, progresse selon un rythme relativement moins rapide en volume (+0,6 %) que les années passées. Le dynamisme des secteurs des porcins et des volailles a ainsi été freiné par la baisse d'achats d'aliments pour les bovins qui diminuent sensiblement, sous l'effet de la réduction du cheptel des vaches laitières et allaitantes. Le prix de cette consommation intermédiaire se réduit considérablement (-9 % par rapport à 1997). Cette baisse, d'une ampleur exceptionnelle, est la conséquence directe de l'effondrement du prix des tourteaux de soja (-22 %) et du net recul du prix des céréales à partir de l'été.

La consommation intermédiaire en **engrais** diminue de 3,5 % en valeur (-1,7 % en volume et -1,9 % en prix). La baisse du volume sur l'ensemble de l'année 1998 provient du net recul des achats du second semestre, destinés à être utilisés pour la récolte de 1999 ; une partie importante des achats d'engrais aurait été reportée au début de l'année prochaine.

Par ailleurs, la consommation intermédiaire **de produits de protection des cultures** continue à progresser selon un rythme relativement élevé en volume (+7 %). Les prix, dont les évolutions sont de faible ampleur depuis quelques années, sont stables par rapport à 1997.

ÉVOLUTION 1998/1997

(en %)

	Volume	Prix	Valeur
Ensemble	+ 1,7	- 3,9	- 2,2
<i>dont Aliments pour animaux (22 %)</i>	+ 0,6	- 6,9	- 2,2
<i>Engrais (9,3 %)</i>	- 1,7	- 1,9	- 6,3
<i>Produits de protection des cultures (7,5 %)</i>	+ 7	- 0,1	+ 6,9

Source : Synthèses n° 27 - Les comptes de l'agriculture française de 1998.

b) La poursuite modérée de la croissance de la valeur ajoutée

Après une croissance particulièrement nette en 1997 (+5 %), la valeur ajoutée brute au prix de base connaît en 1998 une croissance moins forte (+2 %) en raison de la légère augmentation de la valeur de la production

(+0,3 %) et du repli (-2,2 %) des consommations intermédiaires. **En termes réels, la valeur ajoutée a augmenté de 1,1 %.**

Cette croissance de la valeur ajoutée brute représente en valeur 1998, 209,5 milliards de francs.

Afin de calculer la valeur ajoutée nette, il s'avère nécessaire de déduire la consommation de capital fixe de la valeur ajoutée brute. En 1998, la valeur ajoutée nette évolue globalement au même rythme que la valeur ajoutée brute.

2. L'évolution du revenu agricole

a) Le niveau du revenu agricole en 1998 en France

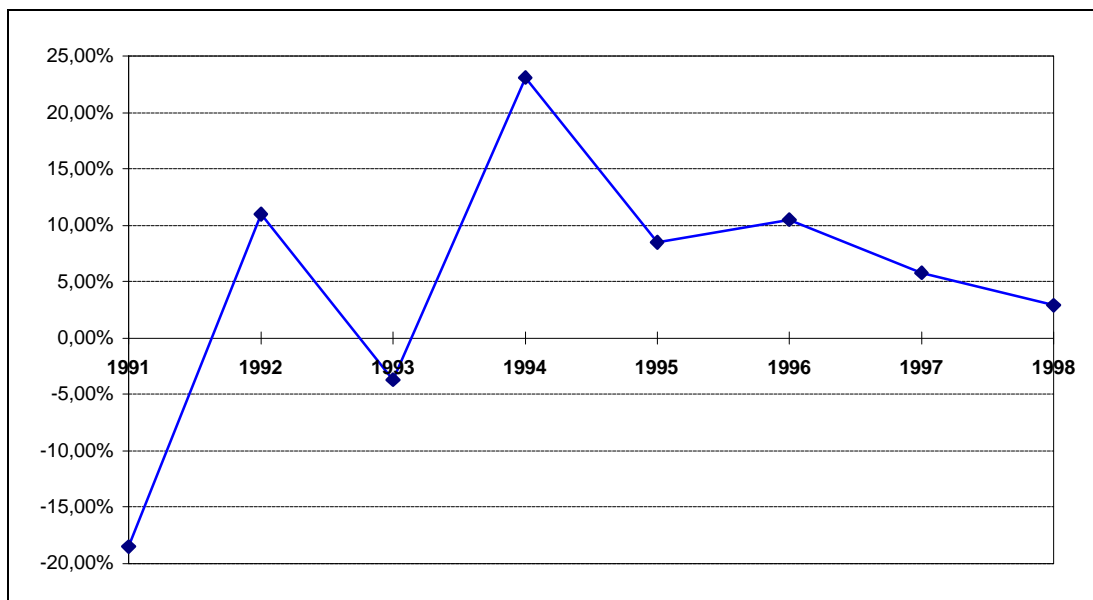
L'indicateur de revenu habituellement retenu par votre rapporteur pour avis était, jusqu'à l'année passée, le revenu brut agricole (RBA) en optique « livraisons ». Son évolution était mesurée en moyenne par exploitation et en termes réels. Le « déflateur » utilisé pour ce calcul est le prix du produit intérieur brut.

Ainsi, en 1997, le RBA avait augmenté de 6 %.

La nouvelle approche statistique adoptée pour 1999 propose quatre indicateurs de revenu : le résultat agricole global, le résultat agricole par actif, le revenu d'entreprise agricole global et le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié.

Afin d'intégrer cette réforme statistique tout en permettant le maximum de comparaisons par rapport aux années précédentes, votre rapporteur pour avis vous propose de retenir comme indicateur le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié : cet indicateur lui paraît en effet le mieux correspondre à la photographie du revenu des agriculteurs puisqu'il correspond au solde du compte de revenu d'entreprise, c'est-à-dire de l'ensemble des ressources de l'actif non salarié, duquel a été retranchée l'intégralité des charges.

**EVOLUTION DU REVENU D'ENTREPRISE AGRICOLE PAR ACTIF NON SALARIÉ
MESURÉ EN TERMES RÉELS**



Pour 1998, le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié augmente de 2,9 % en termes réels par rapport à 1997.

● La détermination du résultat agricole français en 1999

Le résultat agricole global de la branche est déterminée à partir de la valeur ajoutée nette, augmentée des subventions d'exploitation, mais diminuée des différentes charges supportées, telles que les impôts fonciers et les autres impôts sur la production. Il est ainsi égal à la somme des revenus des facteurs de production (travail et capital).

En 1998, le montant des subventions versées en 1998 a baissé de un milliard, pour s'élever à 9,6 milliards. Cette baisse est due à la forte réduction des subventions versées aux éleveurs au titre de la crise de la vache folle, atténuée par une nette revalorisation de l'indemnité spéciale montagne et par une augmentation considérable des indemnités au titre des calamités agricoles.

SUBVENTIONS D'EXPLOITATION RECUES PAR LA BRANCHE « AGRICULTURE »

	1994	1995	1996	1997	1998
Indemnités spéciales montagne et piémont	2081	2106	2690	2161	2512
Prime à l'herbe	1201	1371	1363	1420	1245
Indemnités au titre des calamités agricoles	460	358	287	416	957
Aide au « gel » des terres	4494	3714	2961	1887	1822
Compensations pour retrait de fruits et légumes	596	249	407	293	115
Aides diverses aux producteurs de fruits et légumes	160	637	500	525	416
Aides diverses aux éleveurs	254	553	1134	1608	540
Aides « agriculteurs en difficulté »	186	227	116	53	23
Aide à l'enrichissement des vins	229	187	186	253	269
Aide au stockage privé des vins et moûts	56	50	51	76	68
Aide au retrait pluri-annuel des terres	534	438	210	83	57
Subvention de l'office national de la chasse	83	100	138	118	120
Aides agri-environnementales	102	140	338	662	755
Prises en charge d'intérêts	159	191	122	482	100
Subventions des collectivités locales	250	234	240	345	368
Autres aides	235	172	261	179	189
TOTAL Métropole	11080	10727	11004	10561	9556
Subventions dans les DOM	114	175	103	86	86
TOTAL	11194	10902	11107	10647	9642

Unité : millions de francs

Source : ministère de l'agriculture, offices agricoles

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

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

Contrairement aux années précédentes, les montants des subventions sur les produits sont inclus dans la valeur de la production valorisée au prix de base : ils ne sont donc pas intégrés dans le poste « subventions d'exploitation ».

Afin d'établir le résultat agricole global, les impôts fonciers et ceux sur la production doivent être retranchés de la valeur ajoutée nette :

– les impôts fonciers sur les terres agricoles, nets des dégrèvements accordés par l'Etat, ont été fortement réduits de 1992 à 1997 (- 24,5 %) en raison du démantèlement des parts régionales et départementales de la taxe sur le foncier non bâti. En 1998, leurs montants progressent de 2 % ;

– les autres impôts sur la production concernent essentiellement la sous compensation de la TVA sur les achats de biens et semences par les unités agricoles. Entre 1990 et 1998, la sous-compensation a diminué de 33 %, ce qui représente une baisse d'environ 5 % par an en moyenne. Cette forte baisse est due à la forte réduction de la part des agriculteurs non redevables dans l'ensemble des agriculteurs et du rythme relativement modéré de l'évolution des achats de biens et services.

Ainsi, le résultat agricole global augmente en 1998 de 1,3 % : en termes réels, cet indicateur connaît une relative stabilité par rapport à 1997. En raison de la baisse importante de l'emploi agricole, le résultat agricole par actif progresse de + 3 % en termes réels par rapport à 1997.

● Du résultat agricole au revenu d'entreprise agricole par actif non salarié

Le revenu d'entreprise agricole global se déduit du résultat agricole global en en retranchant les charges salariales, les intérêts et les charges locatives nettes. **En 1998, cet indicateur est stable en raison de la reprise de la progression de l'ensemble des salaires, des intérêts et des charges locales et de l'évolution modérée du résultat agricole global. Il baisse néanmoins de - 0,9 % en termes réels.**

Les charges locatives nettes correspondent à la rémunération nette du propriétaire des terres, c'est-à-dire aux charges locatives brutes desquelles sont déduits les impôts fonciers sur les terres de fermage. En 1998, elles progressent de 5,8 % en raison de la baisse des impôts fonciers.

En ce qui concerne **l'encours total des prêts à l'agriculture**, on constate une augmentation en raison d'un recours accru à des emprunts à court terme et pour l'acquisition d'équipements. Ainsi, le montant des intérêts versés par la branche agricole augmente de 2,8 % en 1998.

En prenant en compte la baisse du volume de - 3,7 % de l'emploi non salarié, le revenu d'entreprise agricole par actif non salarié progresse de + 2,9 % en termes réels.

**PRINCIPAUX POSTES DU COMPTE DE LA BRANCHE AGRICULTURE
1997/1998**

	Valeur 1997 (milliards de francs)	Valeur 1998 (milliards de francs)	Evolution en %
Production	416,5	417,92	+ 0,34
Consommation Interne	211,11	208,38	- 1,29
Valeur ajoutée brute	205,39	209,53	+ 2,01
Consommation Capital fixe	48	49,09	-
Valeur ajoutée nette	157,36	160,43	+ 1,95
Subvention d'exploitation	10,64	9,64	- 9,39
Impôts fonciers	5,35	5,45	+ 1,86
Autres impôts sur la production	2,45	2,36	- 3,67
Revenu agricole global	160,2	162,26	+ 1,28
Salaires	24,73	25,44	+ 2,87
Cotisations sociales	6,34	6,59	+ 3,94
Intérêts	12,16	12,51	+ 2,87
Charges locatives	12,26	12,97	+ 5,79
Revenu d'entreprise agricole global	104,68	104,73	+ 0,04

b) Le revenu agricole en Europe

Le revenu agricole sur le plan européen baisse d'environ 4 % en termes réels après un repli de 2,7 % l'an dernier.

La baisse intervenue l'an dernier est attribuable, pour une large part, à la diminution des subventions (-6,4%) et à la forte dégradation des prix à la production. Le niveau moyen des prix réels de la production agricole finale a reculé de 5,3 % en raison essentiellement de la baisse de 13,2 % des prix réels des animaux (-27,1 % pour le secteur porcin).

Plusieurs facteurs ont néanmoins en partie atténué la baisse du niveau du revenu de l'activité agricole. Il s'agit de la légère augmentation du volume de la production finale (1,6 % pour le secteur végétal et 1,4 % pour le secteur animal) ; de la baisse de 5,2 % de la valeur réelle des consommations intermédiaires ; de la diminution de 0,4 % de la valeur réelle des amortissements et de la poursuite de la baisse du volume de la main d'œuvre agricole.

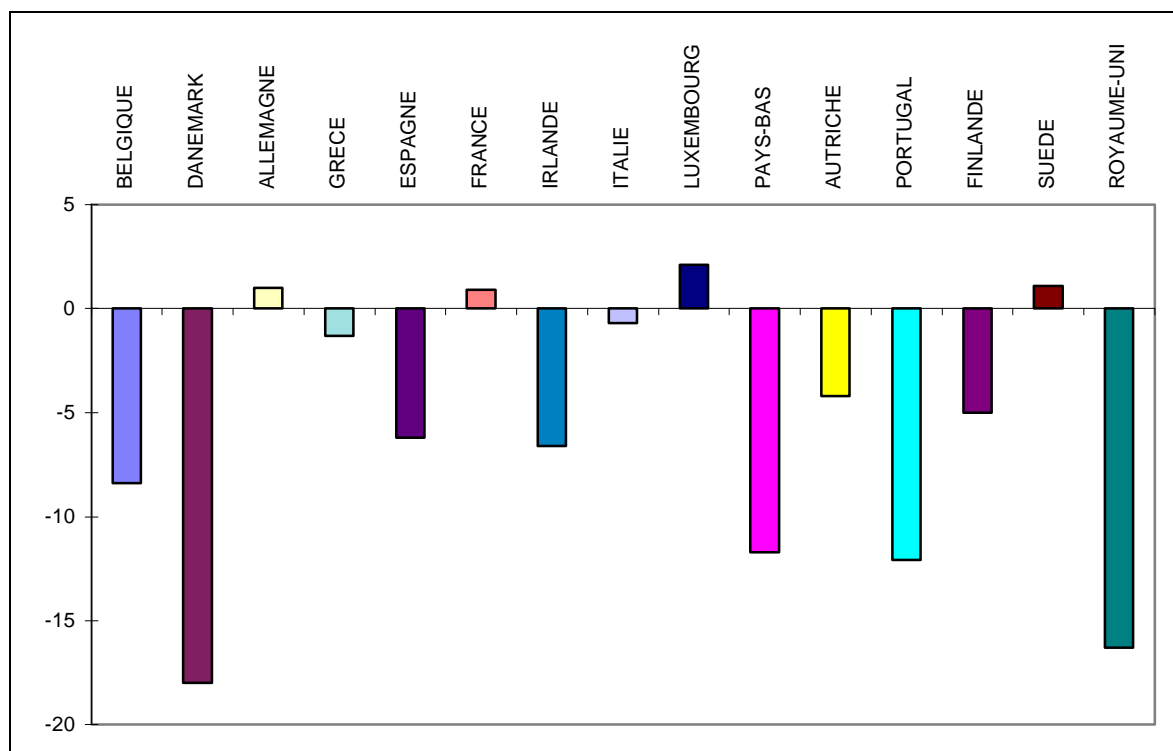
COMPTES FRANÇAIS ET COMPTES EUROPÉENS : LA REFORME DE 1999

Le revenu agricole peut se mesurer selon deux optiques : **l'optique livraisons** et **l'optique production**. En **optique livraisons**, le calcul d'indicateur de revenu peut être assimilé au revenu effectivement perçu dans l'année et tiré de la seule activité productive agricole. Le même indicateur, établi cette fois **en optique production**, mesure le revenu potentiel dégagé par la production, même si celle-ci n'a pas encore été vendue. Sur le moyen terme, les évolutions des livraisons et de la production sont très proches ; il en est donc de même des indicateurs de revenu liés.

Dans les comptes français jusqu'en 1999, le revenu brut agricole par exploitation en termes réels présenté à la Commission des comptes de l'agriculture de la nation est mesuré en optique livraisons. En revanche, dans les comptes européens, les indicateurs sont calculés en optique production.

Les différences méthodologiques entre comptes français et comptes européens rappelées ci-dessus n'existent plus désormais dans les comptes du nouveau système de la base 95, présentés à partir du printemps 1999. Les comptes de l'agriculture française reposent alors sur une méthodologie harmonisée avec celle d'Eurostat, avec une primauté de l'optique production.

EVOLUTION DE L'INDICATEUR EUROPÉEN DU REVENU AGRICOLE DANS LES DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS ENTRE 1997 ET 1998



Ce graphique présente le taux de croissance entre 1996 et 1997 de la valeur ajoutée nette agricole au coût des facteurs en termes réels par unité de travail (indicateur de revenu des comptes européens).

Source : Eurostat.

3. L'évolution de l'investissement agricole

Après avoir connu une chute très importante au début des années 90, puis s'être redressé jusqu'en 1997, **le volume des investissements de la branche agriculture se stabilise en 1998 (- 0,2 %).**

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DE LA BRANCHE AGRICULTURE

(en milliards de francs)

	Valeurs à prix courants	
	1998	98/97 en %
FBCF en biens non agricoles (1)	53,5	+ 1,2
dont Matériels	36,5	+ 1
Bâtiments	16	+ 1,6
FBCF en biens agricoles (2)	5,4	- 6,1
dont Plantations	3	+ 0,7
Bétail	2,4	- 13,5
FBCF de la branche agriculture (1) + (2)	58,9	+ 0,5*

* soit comme taux de croissance à prix constants - 0,2 %.

La formation brute de capital fixe (FBCF) de la branche agriculture retrace quatre types de dépenses d'investissement se rapportant, d'une part, à des biens non agricoles, les matériels et les bâtiments, d'autre part à des biens produits par la branche agricole elle-même, le bétail et les plantations. Les achats de matériels en constituent la principale composante, bien qu'ils soient passés de près de 80 % du total de la FBCF en 1970 à 66 % en 1997.

B. LE MAINTIEN D'ÉCARTS CONSIDÉRABLES

1. L'évolution sectorielle et géographique

a) L'évolution selon l'orientation des exploitations

D'années en années, l'examen détaillé du revenu agricole -quel que soit l'indicateur retenu- révèle des disparités de plus en plus prononcées selon les secteurs.

Pour 1999, le résultat agricole global des exploitations métropolitaines atteint 154 milliards de francs, soit une hausse d'un peu plus de 1,4 % en valeur courante par rapport à 1997.

Le nombre global d'exploitations agricoles poursuivant sa baisse tendancielle et le prix du PIB augmentant de 0,9%, le résultat agricole par actif est en hausse de 3,1 % en termes réels par rapport à celui de 1997.

Néanmoins, cette hausse recouvre une large dispersion selon les grandes orientations de la production, la moitié seulement des exploitations à temps complet connaissant des hausses de revenu, très variables au demeurant ; l'autre moitié connaît des baisses relativement limitées, à l'exception de l'élevage hors sol et en particulier de l'élevage porcin.

Le tableau ci-après illustre la disparité des évolutions selon les orientations.

**ÉVOLUTION DU RÉSULTAT AGRICOLE PAR ACTIF
EN TERMES RÉELS (en % annuel) EN 1998**

CATÉGORIE	1997/1996	1998/1997
Exploitations professionnelles	2,8	2,7
Céréales - Oléoprotéagineux	3,5	- 9,5
Autres grandes cultures	1,9	5
Maraîchage et fleurs	- 6,4	17,4
Viticulture	-	15
Vins d'AO	2,5	18,2
Autre viticulture	- 0,1	3,6
Arboriculture fruitière	0,2	7,3
Bovins		
* Bovins-lait	7,2	4,5
* Bovins-viande	7,5	4,2
* Bovins-mixtes	12,3	1,9
Ovins et autres herbivores	0	8,2
dont ovins	- 6	9,9
Hors sol	3,3	- 30,2
Polyculture	0,5	7,8
Autres orientations mixtes	- 0,4	- 2,5
Exploitations non professionnelles	- 3,5	0,3
Ensemble des exploitations	3,1	3,1

Source : SCEES, Comptes de l'agriculture.

Une exploitation professionnelle compte plus de 12 hectares équivalent blé et occupe plus de 0,75 équivalent temps plein.

Ainsi, peut-on constater :

- **Un résultat en baisse pour les céréales oléo-protéagineuses, en hausse pour les autres grandes cultures**

Les exploitations de grandes cultures enregistrent en 1998 une baisse de revenu.

Cette évolution négative s'explique essentiellement par les baisses de prix qui ont affecté les céréales et les protéagineux. Toutefois, certains produits comme les céréales à paille ont bénéficié de rendements très élevés, de telle sorte que la croissance en volume de la production a plus que compensé les baisses de prix. De même, le volume de la récolte de colza a été supérieur à celle de 1997 avec des prix plutôt soutenus. En revanche, le maïs et le tournesol subissent une baisse des volumes produits, ainsi pour le premier qu'une forte baisse des prix.

La baisse moyenne du revenu en grandes cultures recouvre de fortes disparités entre le nord et le sud de la France. Le nord, plus spécialisé en céréales à paille ou en colza, a enregistré des résultats positifs par rapport à 1997, malgré les baisses de volume des récoltes de betteraves et de pommes de terre. A l'inverse, les baisses de revenu sont plus fortes que la moyenne dans le sud du pays, notamment dans les zones de production de maïs et de tournesol.

- **Une forte progression du revenu pour la viticulture d'appellation mais des résultats très négatifs pour le cognac**

Le revenu agricole par actif des exploitations viticoles, toutes catégories de producteurs confondus, est en progression en termes réels. Cette forte augmentation est exclusivement à mettre au compte de la viticulture d'appellation.

La conjoncture des vins d'appellation a été très favorable tout au long de l'année 1998, avec une demande soutenue provoquant à la fois une augmentation des volumes sortis des chais et des prix. La situation des vins de champagne est également très favorable avec une croissance de 40 % en valeur. Cette forte augmentation concerne toutes les zones de production. Au total, le résultat des exploitations spécialisées en viticulture d'appellation augmente de 18,2 % en 1998.

Bien que la conjoncture des prix des vins autres que d'appellation ait également été favorable, la baisse des volumes commercialisés a joué de façon négative sur le résultat des exploitations viticoles hors appellation. Celui-ci est seulement stable par rapport à 1997. Cette stabilité recouvre toutefois des situations très différentes entre les zones de production de vins de table et la zone de production de cognac.

● **Le retour à la croissance pour l'arboriculture fruitière**

Même si 1998 apparaît comme une année globalement satisfaisante, la situation des différentes espèces fruitières est très contrastée. De fortes baisses de récolte ont affecté les cerises et les abricots, avec en contrepartie des évolutions de prix très positives. Il en a été de même, mais dans une moindre mesure, pour la pêche. Pour ces produits, les évolutions de prix ont en grande partie compensé les baisses de volume, limitant ainsi les effets négatifs sur la recette des producteurs. Le marché a été plutôt favorable pour la poire. Pour la pomme, la petite baisse de récolte a été compensée par la fermeté des prix.

Compte tenu de ces éléments, le résultat des exploitations spécialisées en arboriculture fruitière s'accroît de 4,5 % en 1998.

● **La poursuite de l'amélioration du revenu de l'horticulture malgré des difficultés pour certaines espèces**

Globalement, au niveau national, la recette en légumes frais et en fleurs augmente de 5,5 % par rapport à 1997. La hausse atteint 9,5 % pour les légumes frais.

L'amélioration du revenu dans l'horticulture se poursuit depuis 1993, mais cette amélioration fait suite à une baisse de 54 % entre 1981 et 1992 et le résultat de cette orientation reste inférieur de plus de 10 % à celui de l'ensemble des exploitations à temps complet.

● **Un revenu en hausse pour les bovins**

Tous types d'exploitations confondus, le revenu des élevages bovins progresse en 1998. Cette évolution s'explique par une conjoncture des prix relativement favorable pour la viande bovine (+5 %) comme pour le lait (+1 %).

Les exploitations laitières spécialisées bénéficient d'une hausse de résultat de 4,5 %. Au niveau national, la recette laitière ne progresse que légèrement (+1 %). En revanche, la baisse du coût de l'alimentation animale, en volume, mais surtout en prix, a un effet positif sur l'évolution du résultat.

L'élevage de bovins à viande profite également de la bonne conjoncture de prix de la production bovine et de la réduction des coûts de production liés à l'alimentation animale. En revanche, la baisse du volume de la production de gros bovins et de 1 % de celle de veaux de boucherie atténue les effets positifs sur le résultat.

● **La baisse du revenu limitée pour l'élevage ovin**

En 1998, les prix des ovins diminuent en moyenne de 8 %, malgré une baisse de 4 % du volume de la production. Cet effet négatif est toutefois compensé par l'augmentation des subventions d'exploitation versées au cours de l'année, due à la revalorisation de la prime compensatrice ovine (+30 %), ainsi qu'au niveau des versements au titre des indemnités compensatrices de handicaps naturels. Au total, le résultat des exploitations spécialisées dans l'élevage ovin augmente de près de 10 %.

● **Une forte baisse de revenu liée à la conjoncture porcine pour l'élevage hors sol**

L'élevage hors sol regroupe les exploitations spécialisées en élevage porcin et avicole. En 1998, cette catégorie d'exploitations a été fortement affectée par la chute des cours des porcs (-25 %) et dans une moindre mesure de ceux des œufs (-10 %) et des volailles (-3 %). Seul élément favorable compte tenu de son poids dans les charges de ce type d'élevage, les prix de l'alimentation animale ont diminué de 6 %. Au total, le revenu par exploitation de l'orientation hors sol diminue de 30 % en 1998.

b) L'évolution géographique

Les derniers résultats publiés par le services des statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES) confirment le recul des régions céréalières et productrices d'oléoprotéagineux, mais aussi des zones où le hors-sol prédomine. En Poitou-Charentes, les départements de la Charente (-16,4 %) et de Charente-Maritime (-16,8%) ont vu le résultat de leurs exploitations reculer. Il en va de même en Midi-Pyrénées où le Tarn-et-Garonne enregistre une chute de 6,6 % et la Haute-Garonne de 4,5 %.

Les hausses de résultat les plus fortes concernent les départements producteurs de vins d'appellation -à l'exception du Bordelais et des départements qui sont par ailleurs producteurs de fruits et légumes-.

En productions animales hors-sol, la Bretagne est de loin la région la plus touchée, avec une baisse de 14,5 % du résultat de ses agriculteurs : -22 % dans les Côtes-d'Armor, -16 % en Finistère et -11,8 % dans le Morbihan. Dans les départements spécialisés en production laitière, on constate globalement une hausse du résultat.

EVOLUTION DU RÉSULTAT AGRICOLE PAR ACTIF

(résultat agricole par secteur total en valeur réelle)

Régions et départements	Evolution annuelle (en %)		Niveau relatif (indice « 1997 » France Métropolitaine = 100)	Régions et départements	Evolution annuelle (en %)		Niveau relatif (indice « 1997 » France Métropolitaine = 100)
	1998/1997	1997/1994			1998/1997	1997/94	
Seine-et-Marne	-3,1	2,6	214	Ille et Vilaine	-6,0	5,2	75
Yvelines	0,1	-4,7	130	Morbihan	-11,8	6,6	71
Essonne	-10,6	0,6	173	BRETAGNE	-14,5	4,8	83
Petite couronne	-10,8	1,3	108				
Val d'Oise	-2,2	-5,3	166	Charente	-16,4	-2,4	92
ILE DE FRANCE	-4,1	0,8	177	Charente-Maritime	-16,8	-5,5	83
				Deux-Sèvres	-6,2	3,1	82
Ardennes	-4,8	7,1	119	Vienne	-1,3	-0,7	89
Aube	16,2	4,1	191	POITOU-CHARENTES	-11,1	-1,7	86
Marne	34,3	5,1	262				
Haute-Marne	-6,1	15,9	100	Dordogne	-1,5	-3,7	30
CHAMPAGNE-ARDENNES	24,6	5,7	209	Gironde	-4,4	8,8	219
Aisne	9,2	4,9	158	Landes	1,8	-3,0	90
Oise	-6,9	6,4	141	Lot et Garonne	5,8	3,4	67
Somme	8,3	4,7	167	Pyrénées Atlantiques	-13,2	4,7	43
PICARDIE	5,2	5,2	157	AQUITAINE	-3,1	6,4	110
Eure	1,3	7,8	139	Ariège	-0,9	2,6	45
Seine-Maritime	-0,5	5,4	115	Aveyron	1,4	6,6	56
HAUTE-NORMANDIE	0,2	6,4	125	Haute-Garonne	-4,5	-0,6	63
				Gers	-3,4	4,4	101
Cher	-7,4	7,2	144	Lot	0,1	3,5	51
Eure-et-Loir	-6,9	3,7	174	Hautes-Pyrénées	-9,8	3,5	51
Indre	-7,9	1,8	83	Tarn	2,1	0,0	54
Indre-et-Loire	7,9	6,7	123	Tarn-et-Garonne	-6,6	3,7	76
Loir-et-Cher	0,7	3,3	101	MIDI PYRENEES	-2,6	3,4	66

Régions et départements	Evolution annuelle (en %)		Niveau relatif (indice « 1997 » France Métropolitaine = 100)	Régions et départements	Evolution annuelle (en %)		Niveau relatif (indice « 1997 » France Métropolitaine = 100)
Loiret	0,7	1,8	130	Corrèze	-10,7	-5,6	37
CENTRE	-1,9	4,2	124	Creuse	-7,4	7,9	49
Calvados	2,7	1,6	89	Haute Vienne	-10,0	-2,5	52
Manche	2,7	4,3	76	LIMOUSIN	-9,3	-0,7	45
Orne	-1,0	1,9	81	Ain	-3,2	4,6	76
BASSE-NORMANDIE	1,8	2,9	81	Ardèche	18,6	-1,4	32
Côte d'Or	16,4	12,2	210	Drôme	24,5	0,2	66
Nièvre	8,5	5,1	120	Isère	-9,1	-6,0	42
Saône-et-Loire	12,8	7,7	119	Loire	5,6	7,1	58
Yonne	2,7	2,5	184	Rhône	27,3	3,1	112
BOURGOGNE	11,2	7,5	157	Savoie	4,9	0,9	60
Nord	15,3	6,2	134	Haute-Savoie	10,9	3,6	83
Pas-de-Calais	12,4	11,3	130	Puy de Dôme	3,1	0,4	55
NORD-PAS-DE-CALAIS	13,9	8,7	132	AUVERGNE	1,4	1,5	63
Meurthe-et-Moselle	-1,1	2,6	115	Aude	-22,1	1,4	79
Meuse	-1,9	2,8	136	Gard	22,2	2,3	100
Moselle	-0,2	2,7	82	Hérault	8,9	6,0	68
Vosges	7,0	5,3	62	Lozère	8,9	13,1	50
LORRAINE	0,4	3,3	96	Pyrénées-Orientales	-31,4	-5,2	74
Bas-Rhin	1,4	3,0	88	LANGUEDOC ROUSSILLON	-1,7	1,7	77
Haut-Rhin	4,0	4,6	128	Alpes-de-Haute-Provence	13,8	-2,3	53
ALSACE	2,9	3,9	106	Hautes-Alpes	63,4	-0,3	42
Doubs	6,1	2,5	83	Alpes-Maritimes	11,4	-1,3	65
Jura	30,3	6,7	108	Bouches-du-Rhône	42,5	5,0	130
Haute-Saône	-3,1	-2,2	75	Var	7,0	-1,0	124
Territoire de Belfort	5,2	8,2	51	Vaucluse	33,8	5,1	118
FRANCHE COMTE	11,8	2,8	87	PROVENCE-ALPES-CÔTE d'AZUR	27,7	2,7	109
Loire-Atlantique	6,6	1,4	91	Corse du Sud	-1,8	0,9	76
Maine-et-Loire	-12,3	-0,9	92	Haute-Corse	11,6	1,3	82
Mayenne	-2,6	2,7	95	CORSE	7,3	1,2	80
Sarthe	-7,1	-1,3	93	FRANCE METROPOLITAINE	3,1	3,8	100
Vendée	-2,8	1,9	116	Guadeloupe	-14,0	-0,3	46
PAYS DE LA LOIRE	-4,7	0,7	97	Martinique	0,8	8,4	64
Côtes d'Armor	-22,0	5,5	85	Guyane	12,6	2,2	65
Finistère	-16,0	2,3	98	Réunion	-1,3	4,9	64
				DOM	-2,2	4,3	59
				Total France	3,0	3,8	98

Source : Agreste - Comptes départementaux

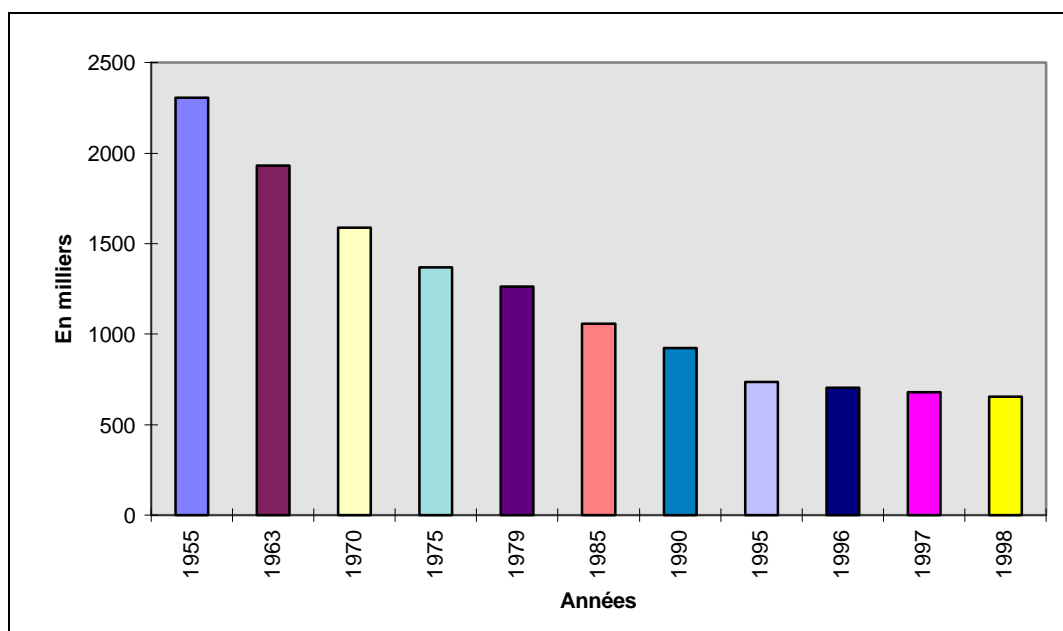
2. Les exploitations agricoles : un nombre en réduction, une taille en augmentation

a) *Le lent déclin du nombre d'exploitations agricoles*

Comme chaque année, la diminution du nombre d'exploitations permet de majorer l'évolution du revenu par rapport à l'évolution observée dans l'ensemble de la branche : un nombre toujours plus réduit d'exploitations se partage un revenu global.

En 1998, le nombre d'exploitations agricoles a, de nouveau, baissé puisqu'il est passé de 679.800 fin 1997 à environ 650.000, soit une baisse de 3,7 %.

EVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES

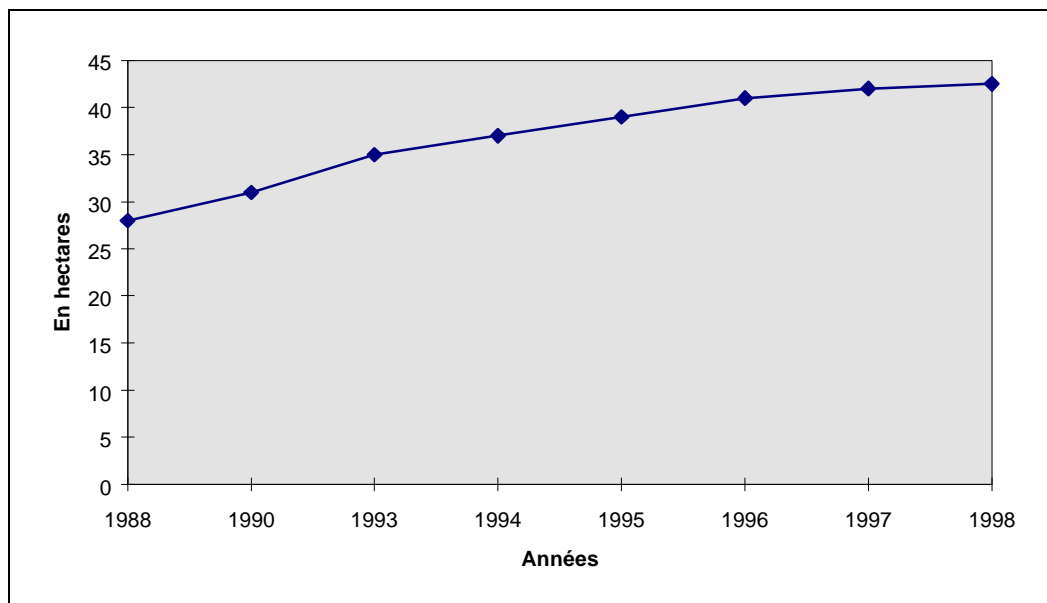


Si le nombre d'exploitations diminue dans toutes les orientations techniques, l'ampleur de la baisse n'est pas uniforme. Ainsi, en dix ans, le nombre d'exploitations laitières a été divisé par deux.

b) La croissance régulière de la surface moyenne exploitée

En 1998, la surface agricole utilisée moyenne a continué à croître, passant de 41,7 hectares à 42,5 hectares. Elle a ainsi doublé en 25 ans. Pour mémoire, la surface agricole utile a continuer à baisser légèrement en 1998.

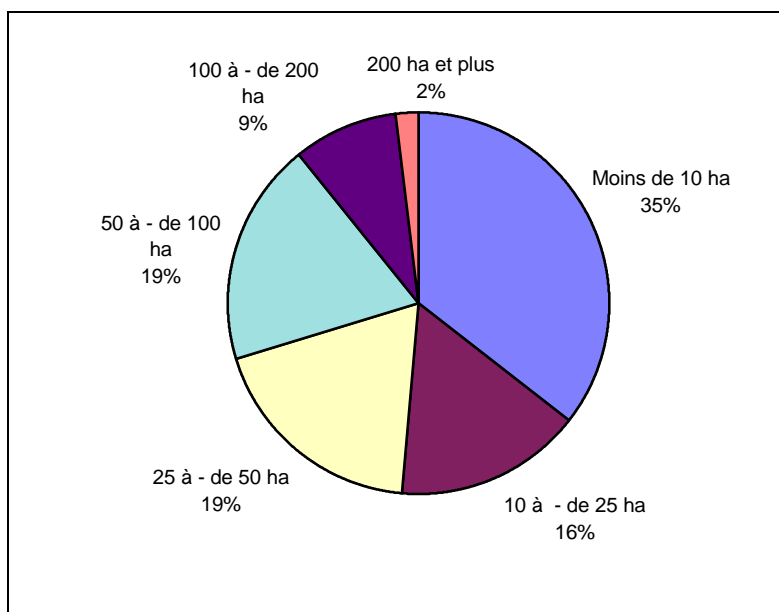
EVOLUTION DE LA SURFACE AGRICOLE MOYENNE D'UNE EXPLOITATION



Actuellement, un peu plus d'une exploitation sur deux dispose d'au moins 100 hectares de SAU. Ces grandes exploitations concentrent 43 % de la SAU totale.

Inversement, 36 % des exploitations disposent de moins de 10 hectares, et ne détiennent que 3 % de la SAU.

NOMBRE D'EXPLOITATIONS



Source : Agreste - Enquête agriculture - 1999.

c) Le prix du foncier

En 27 ans, le prix moyen, en francs courants, des terres agricoles est passé de 7.200 francs par hectare en 1970 à 20.400 francs en 1998. La hausse de 1997 à 1998 s'établit à 4 %.

La conjonction d'un certain nombre de facteurs explique l'augmentation générale du prix des terres, notamment :

– la baisse très importante des taux d'intérêts des emprunts à long terme ;

– la diminution des droits de mutation, qui offre une marge de négociation plus large ;

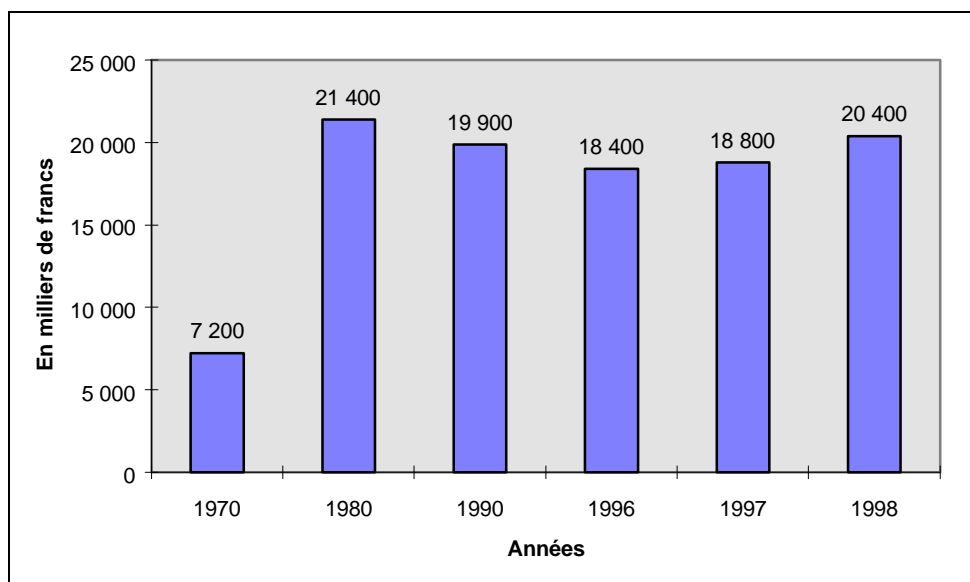
– l'augmentation globale des revenus agricoles observée depuis quelques années, qui a renforcé les capacités d'investissement des agriculteurs ;

– le niveau très faible des prix en francs constants, équivalent à celui observé en 1956 après avoir été plus de 2 fois et demie supérieur dans les années 1970 ;

– la raréfaction de l'offre dans les prochaines années : moins de 20 % de la SAU totale française est détenue par des exploitants de plus de 55 ans ;

– les perspectives économiques : les exploitants agricoles cherchent à anticiper les conséquences de la réforme de la PAC (baisse de revenus à l’hectare) en agrandissant leurs exploitations.

EVOLUTION DU PRIX DES TERRES AGRICOLES EN FRANCE



	1970	1980	1990	1996	1997
Terres labourables	7 700	22 300	22 100	20 700	21 100
Prairies naturelles	6 800	18 800	16 100	14 500	14 600
Ensemble	7 200	21 400	19 900	18 400	18 800

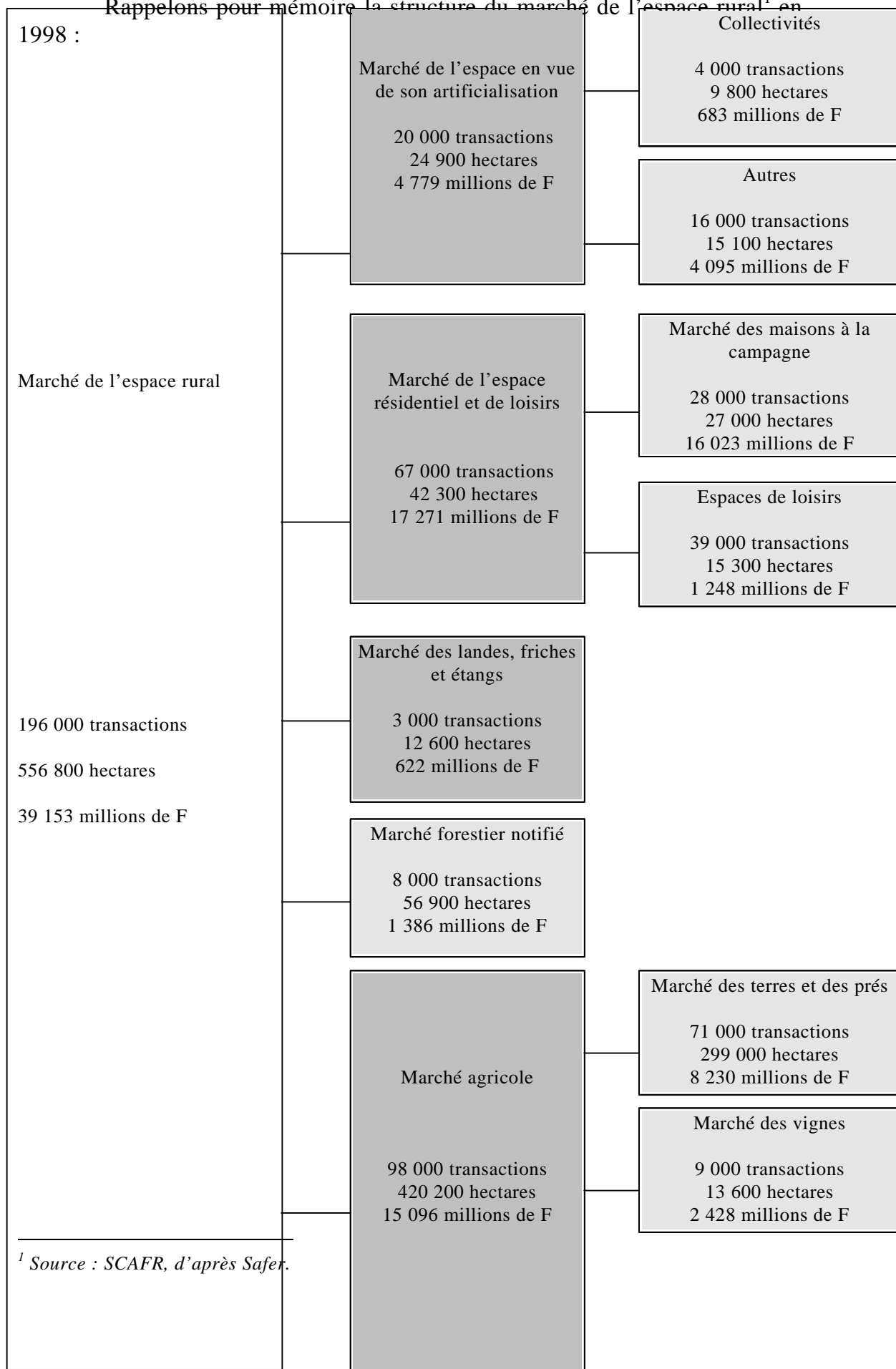
Vergers		45 700	58 500	54 700	53 700
Vignes non AOC		37 800	69 800	68 600	64 800
Vignes à AOC		111 200	239 500	270 900	286 300

En francs par hectare.

Ensemble terres labourables et prairies naturelles	Indice base 100 = 1970				
	Prix courant	100	286	275	255
Prix réel	100	112	58	48	48

Source : Agreste - Enquête annuelle sur la valeur vénale des terres agricoles.

Rappelons pour mémoire la structure du marché de l'espace rural¹ en



Marché des autres biens
agricoles

18 000 transactions

107 600 hectares

4 438 millions de F

C. LE CADRE SOCIÉTAIRE

● **Le nombre d'exploitations agricoles en société a progressé de plus de 55 % en dix ans pour dépasser en 1998 les 100.000.**

Ces sociétés exploitent près de 40 % de la SAU totale. Les groupements agricoles d'exploitations en commun (GAEC), qui représentent un peu moins de la moitié des sociétés (47.000) progressent aujourd'hui moins rapidement que l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL). En effet, le nombre d'EARL a augmenté de +42,4 % en deux ans pour atteindre 48.000, 55 % de ces EARL résultant de la transformation d'exploitations individuelles et 38 % de GAEC.

● Une étude menée par le Laboratoire d'études et de recherches économiques de l'INRA de Nantes, présentée le 27 novembre 1998 lors d'un colloque organisé conjointement par l'INRA et l'Université de Nantes révèle qu'à dimension économique équivalente, les formes sociétaires ne sont pas forcément plus performantes économiquement que les exploitants individuelles¹.

En outre, dans certaines tranches, les formes sociétaires peuvent même avoir un résultat courant par Unité de travail agricole inférieur aux exploitations individuelles. Dans la classe de 20 à 40 UDE (Unité de développement économique), les sociétés dans leur ensemble totalisent une moyenne de 141.000 francs contre 160.000 francs pour les exploitations individuelles. A plus de 80 UDE, les sociétés affichent 237.000 francs contre 295.000 francs pour les exploitations individuelles. Et, parmi les sociétés, dans certains cas, les GAEC se classent derrière les autres types de sociétés. Par ailleurs, l'étude mentionne « *un phénomène nouveau* », les formes sociétaires multiples. « *On peut trouver, par exemple, une Earl céréalière et une Earl sur la production hors sol. Séparer les activités, permet de limiter les risques techniques et économiques* » tout en facilitant la transmission du capital.

¹ N° 2689. Lundi 7 décembre 1998 - Agra Presse Hebdo.

RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS SELON LEUR STATUT ET LEUR PERFORMANCE ÉCONOMIQUE EN 1994

FRANCE 1994	CLASSES DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE					TOTAL
	Très faible (1)	Faible (2)	Moyenne (3)	Elevée (4)	Très élevée (5)	
Individuelle	15 %	25 %	26 %	21 %	14 %	100 %
GAEC	8 %	19 %	22 %	28 %	23 %	100 %
EARL	10 %	22 %	23 %	22 %	23 %	100 %
Autres	6 %	26 %	21 %	29 %	18 %	100 %
Ensemble	14 %	24 %	25 %	22 %	15 %	100 %

Source : RICA 1994 d'après le Laboratoire d'études et de recherches économiques (CERECO) : INRA.

RÉSULTAT COURANT PAR UTA (UNITÉ DE TRAVAIL AGRICOLE) FAMILIALE PAR CLASSE DE DIMENSION ÉCONOMIQUE ET SELON LE STATUT JURIDIQUE

(en francs)	Exploitations individuelles	Ensemble des sociétés	Sociétés			Ensemble
			GAEC	EARL	Autres	
Moins de 20 UDE	56 000	83 000	72 000	65 000	139 000	57 000
20 à 40 UDE	95 000	99 000	91 000	83 000	154 000	95 000
40 à 80 UDE	160 000	141 000	126 000	157 000	178 000	152 000
Plus de 80 UDE	295 000	237 000	214 000	274 000	273 000	255 000
Ensemble	116 000	169 000	156 000	178 000	208 000	129 000

UDE : Unité et dimension économique

Source : RICA 1996/INRA Nantes

D. LES ACTIFS AGRICOLES

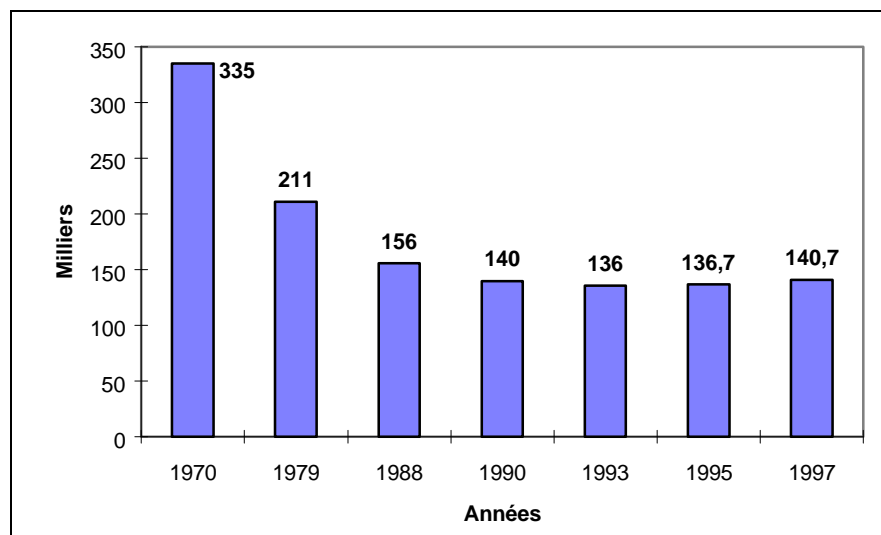
La population agricole active comprend les actifs permanents (actifs familiaux et salariés permanents) ainsi que les salariés saisonniers et la main-d'œuvre fournie par les entreprises de travail agricole et les coopératives d'utilisation du matériel agricole.

Jusqu'en 1988, le nombre d'actifs permanents a diminué plus vite que celui des exploitations, les deux variations s'équilibrant par la suite. **En 1998, le poids des actifs agricoles a baissé de 2,5 % et celui des actifs agricoles non salariés de 3,7 %.**

On relève deux phénomènes intéressants :

En premier lieu, la lente reprise des effectifs des salariés permanents, qui s'accroissent depuis 1996, après une stabilisation en 1995.

NOMBRE DE SALARIÉS AGRICOLES PERMANENTS



Cette augmentation résulte de deux flux opposés : 29.000 créations d'emploi et 25.000 suppressions.

Toutefois, près des deux tiers des nouveaux emplois créés sont à temps partiel. En outre, les exploitations créatrices d'emplois ont une dimension économique importante et sont souvent gérées sous forme sociétaire. Les horticulteurs et les éleveurs de granivores arrivent au premier rang des créateurs d'emploi¹.

LES SALARIÉS AGRICOLES PERMANENTS

Les salariés agricoles permanents sont étrangers à la famille des chefs d'exploitation et occupés à des activités agricoles régulièrement tout au long de l'année, à temps plein ou partiel. Ainsi, le champ de l'étude exclut d'une part les chefs d'exploitation, les coexploitants dans les exploitations en société et les autres actifs familiaux salariés de l'exploitation, d'autre part les salariés saisonniers ou occasionnels. Enfin, il exclut les salariés permanents qui exercent exclusivement une activité para-agricole sur les exploitations (3.700 en 1997).

Il est à noter que six régions (l'Aquitaine, les Pays de Loire, la Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la Champagne-Ardenne, le

¹ Sources : Agreste. Enquête structure 1995 et 1997.

Languedoc-Roussillon et le Centre) sont à l'origine de 47 % de ces emplois, tout en participant à 44 % aux suppressions d'emplois.

On rappellera qu'en matière d'emploi, un protocole d'accord national tripartite pour la promotion de l'emploi en agriculture a été conclu le 3 mars 1999 entre le Ministre de l'agriculture et de la pêche, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ruraux et forestiers, la Fédération nationale des coopératives d'utilisation de matériel agricole, les cinq organisations syndicales de salariés, les organismes acteurs de l'emploi dans le secteur agricole tels, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, la caisse de mutualité sociale agricole, les fonds de formation des salariés et des exploitants agricoles, l'association pour l'emploi des cadres ingénieurs et techniciens de l'agriculture et l'agro-alimentaire ainsi que l'Agence nationale pour l'emploi.

L'accord, inspiré par de nombreuses initiatives locales, vise à faire émerger et concrétiser « *les gisements d'emplois potentiels du secteur agricole* ». Les signataires s'engagent aux côtés des pouvoirs publics pour une durée de trois ans, dans une démarche partenariale de développement d'actions locales impulsées et coordonnées au plan national visant quatre objectifs de promotion et de valorisation de l'emploi salarié, et en particulier de l'emploi permanent. Il a été demandé d'établir un diagnostic préalable à l'élaboration d'un programme d'actions à proposer aux partenaires locaux, les données statistiques étant fournies par le ministère de l'agriculture et de la pêche et la caisse centrale de mutualité sociale agricole. Le protocole a fait l'objet d'une diffusion auprès d'autres ministères concernés afin d'assurer localement le succès de l'opération par un relais de leurs propres services déconcentrés. La première réunion du comité de pilotage national le 5 mai 1999, a permis de faire le point sur les mesures prises par chaque partenaire pour mobiliser ses structures et de mettre en place des groupes thématiques.

En second lieu, l'attraction que suscite la France en Europe : la France est le premier pays d'accueil d'agriculteurs européens. Chaque année, 250 européens décident de quitter leur pays pour devenir agriculteurs sur le sol français.

Ces agriculteurs viennent surtout du Royaume-Uni, des Pays-Bas, d'Allemagne, de Belgique et de Suisse. Les raisons de leur migration et du choix de la France diffèrent selon leur nationalité et leur installation obéit à une géographie particulière : dans le Nord on trouve principalement des Belges et quelques Néerlandais. A l'Est, ce sont essentiellement des Allemands et des Suisses. Le Sud voit s'installer des Anglais. Le Sud-Ouest, plutôt des Anglais et des Néerlandais, ainsi que des Suisses.

Globalement, les Hollandais se consacrent plutôt de l'élevage laitier, les Allemands et les Belges aux céréales. Les Suisses se tournent vers le lait et la viande, certains étant viticulteurs.

E. LE COMPTE SOCIAL DE L'AGRICULTURE POUR 1998

Le compte social provisoire des exploitants fait apparaître, en 1998, une augmentation de 1,2 % en francs courants des prestations sociales versées aux exploitants actifs et inactifs. Les dépenses d'assurance vieillesse enregistrent une progression de 1,5 %, les remboursements maladie une augmentation de 1,6 %, et les prestations familiales, une baisse de 5,3 %.

Les cotisations payées par les exploitants actifs diminuent de 0,2 %. L'année 1998 est marquée par la substitution, pour les actifs, de 4,1 points de CSG à 5,5 points de cotisations AMEXA, et pour les retraités, de 2,8 points de CSG à 2,8 points de cotisations maladie.

Dans le compte social des salariés agricoles¹, les prestations augmentent au même rythme que celui de l'année 1997 (+ 1,2 %). Les dépenses de santé connaissent une très légère augmentation, les prestations vieillesse une augmentation de 1,5 % et les prestations familiales de 0,3 %.

La baisse de 2,7% des cotisations sociales à la charge des salariés est principalement due au nouveau transfert, à compter du 1er janvier 98, de 4,75 points de cotisations d'assurance maladie vers 4,1 points de CSG. L'augmentation des cotisations à la charge des employeurs de main d'oeuvre (+ 4,8 %) résulte de l'aménagement du dispositif d'exonération sur les bas salaires, légèrement moins favorable que l'année précédente.

Ces éléments ont conduit à retenir, dans le compte provisoire de l'agriculture pour 1998, une augmentation de 3 % de la masse salariale versée, ainsi qu'une augmentation de 4,3 % du total des cotisations sociales à la charge des employeurs de main d'oeuvre après exonérations.

Ce volet social est développé de manière plus détaillée par votre Commission des Affaires sociales.

¹ *Les Comptes de l'Agriculture en 1998 - Synthèses n° 27.*

II. L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE AGRICOLE EN 1998 ET 1999

A. LES CHANTIERS LÉGISLATIFS

1. L'adoption de la loi d'orientation agricole et son suivi

a) *L'adoption de la loi*

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi d'orientation agricole a fait l'objet d'une lecture à l'Assemblée nationale en octobre 1998 et au Sénat en février 1999. Le Gouvernement ayant frappé ce texte d'urgence, la commission mixte paritaire s'est réunie au mois de mars. Après l'échec de la CMP et une nouvelle lecture dans chaque assemblée, le texte a été définitivement adopté le 26 mai 1999. Il a été publié le 9 juillet 1999 en raison de la saisine du Conseil constitutionnel sur l'article 131 du texte relatif à l'enseignement agricole.

Votre rapporteur ne reviendra pas en détail sur cette loi qui a été analysé par notre collègue M. Michel Souplet, rapporteur du projet de loi, en décembre 1998 et mai 1999. Il souhaite seulement rappeler les orientations du Sénat lors de l'examen de ce projet de loi et l'apport de la Haute Assemblée dans le texte définitif.

Ce cadre législatif, proposé aux agriculteurs, est centré autour de deux idées : le principe de multifonctionnalité de l'agriculture et la notion de développement durable. L'élément principal proposé par le Gouvernement, permettant de respecter ces deux notions, consiste à mettre en place un contrat entre l'Etat et l'agriculteur, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE).

Dans les deux chambres, se sont confrontées deux visions différentes du rôle de l'agriculture dans notre société. Nul ne conteste l'impact économique de l'agriculture en termes de moteur de l'excédent de la balance commerciale et en termes d'emplois (directs ou indirects) ; néanmoins, les moyens proposés par les uns et les autres pour que le monde agricole français conserve sa première place dans l'Union européenne et qu'il devienne un modèle pour les autres Etats membres sont bien différents.

Pour M. Michel Souplet, rapporteur du texte au Sénat, les propositions du Gouvernement et de l'Assemblée nationale manquaient singulièrement de souffle. **Ainsi, quatre critiques principales ont été formulées à l'encontre de ce projet de loi** : le manque d'ambition des propositions du Gouvernement, le flou des dispositions relatives au CTE et à son financement, le renforcement excessif du contrôle des structures et le manque de dimension stratégique dans un contexte international et communautaire en mutation. Lors de la première lecture au sénat, la Commission des Affaires économiques a ouvert trois dossiers négligés par le Gouvernement (« entreprise », « fiscalité » et « sécurité sanitaire des produits »), a proposé des modifications importantes sur le CTE et le volet qualité..., ainsi que des compléments nécessaires au texte.

Les trois dossiers ouverts par le Sénat ont été :

– le volet « entreprise » : le texte ne fait pas référence à la notion d'entreprise agricole, alors même que la nouvelle nomenclature statistique nationale mise en œuvre en 1999 consacre cette notion. Ce texte aurait dû tenir compte de l'évolution des marchés et en même temps préserver une fonction territoriale, sociale et environnementale de notre agriculture ;

– le volet « fiscal » : le Sénat a souhaité inscrire dans le texte quelques dispositions en faveur de l'installation, ainsi qu'une étude visant à comparer les charges fiscales et sociales entre les différents acteurs du monde rural ;

– le Sénat a tenu à renforcer le volet « sécurité sanitaire des produits », en proposant des dispositifs relatifs aux produits phyto-sanitaires, aux produits anti-parasitaires à usage agricole et aux matières fertilisantes.

Les principaux points du texte adoptés sont les suivants :

Article 1^{er} (définition de la politique agricole). Parmi ses objectifs, il y a l'installation des jeunes, l'aménagement du territoire, la revalorisation des retraites, le renforcement de l'organisation économique des marchés.

Article 3 (retraites). Le Gouvernement déposera un rapport sur l'évolution des retraites agricoles jusqu'au 30 juin 2002.

Article 4 (CTE). L'emploi doit figurer au nombre des engagements pris dans le cadre des CTE, ceux-ci devant concerner un projet économique global et s'inscrire dans le cadre des cahiers des charges définies au plan local.

Article 5 (financement des CTE). Les crédits alloués au fond de financement des CTE seront fixés par la loi de finances.

Article 7 (aides de l'Etat). Elles seront modulées sur la base de critères économiques de l'exploitation, du nombre d'actifs, des facteurs environnementaux et d'aménagement du territoire.

Article 8 (CDOA). Sa composition sera fixée par décret et devra inclure des représentants des propriétaires et fermiers-métayers.

Article 9 (registre de l'agriculture). Il sera accessible au public.

Article 19 (unité de référence). Elle sera fixée après avis de la CDOA.

Article 22 (contrôle des structures). Le seuil de l'autorisation préalable pour les installations, les agrandissements ou les fusions d'exploitations est fixé entre 0,5 et 1,5 fois l'unité de référence (au lieu de 0,8 et 1,5) ; il est fixé entre le tiers (au lieu de la moitié) et une fois l'unité de référence s'il y a suppression de l'exploitation.

Article 26 (conjoint). Les dispositions relatives au conjoint du chef d'une exploitation sont étendues au conjoint de l'associé.

Article 28 à 30 (rachat de points de retraite). Possibilité étendue aux périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999 (au lieu de 1998).

Article 35 (droit de créance du conjoint survivant ayant travaillé au moins 10 ans sans rémunération). Il est fixé à trois fois le Smic annuel dans la limite de 25 % de l'actif successoral.

Article 38 (titre d'emploi simplifié agricole). Disposition étendue aux coopératives agricoles employant moins de onze salariés permanents.

Articles 47 à 58 (mutualité sociale agricole). Un nouveau titre relatif au fonctionnement des organismes de MSA est introduit. Ces articles précisent notamment que le ministre de l'agriculture est représenté auprès de la caisse centrale de MSA et qu'en cas d'irrégularités graves, de mauvaise gestion et de carence du conseil d'administration d'un organisme de MSA, celui-ci peut être suspendu ou dissous par arrêté ministériel.

Article 59 (organisation de producteurs). Définition d'un statut des organisations de producteurs reconnues.

Article 71 (contrats entre organisations de producteurs et organisations de distribution). Ils devront être notifiés au ministre de l'agriculture.

Articles 73 et 74 (exportations). Création d'un conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires chargé de formuler des recommandations sur les politiques d'appui à l'exportation et de veiller à la cohérence de leur mise en œuvre.

Article 75 (qualité). Redéfinition de la politique de qualité de produits.

Article 77 (labels). Création d'une commission nationale des labels et des certifications des produits agricoles et alimentaires.

Article 80 (INAO). Il devient établissement public administratif jouissant de la personnalité civile ; il proposera les contingents nécessaires à l'accroissement du potentiel de production.

Article 83 (appellations d'origine). Institution d'un logo AOC.

Article 87 (appellations montagne). Suppression de l'exigence du conditionnement en zone de montagne.

Article 88 (communication). Création d'un fonds de valorisation et de communication.

Article 89 (cotisation à l'INAO). Elle est fixée à 5 francs par hectolitre pour les boissons alcoolisées autres que le vin, à 50 centimes par kilogramme pour les autres produits agro-alimentaires.

Articles 91 à 95 (surveillance biologique). Mise en place d'une surveillance biologique du territoire. L'usage et la commercialisation de produits antiparasitaires autorisés dans d'autres Etats de la CEE mais non reconnus en France est sanctionné. Le contrôle des fertilisants est renforcé.

Article 97 (registre d'élevage). Création d'un registre d'élevage concernant les animaux destinés à la consommation.

Article 114 (SAFER). Possibilité ouverte aux SAFER d'acquérir des parts de sociétés agricoles.

Article 124 (enseignement). Les lycées d'enseignement général et technique agricoles et les lycées professionnels agricoles fusionneront dans un délai de 5 ans.

Article 141 (fiscalité). Dépôt par le Gouvernement, avant le 1^{er} avril 2000, d'un rapport sur les adaptations à apporter à la fiscalité des exploitants agricoles et au mode de calcul de leurs cotisations sociales.

Sur les 143 articles composant le texte final, 35 articles sont issus du Sénat et non des moindres : il s'agit notamment des articles 6, 8, 10, 31, 32, 37, 40, 45, 49, 52, 54, 56, 58, 66, 67, 78 et 79, 81, 92 à 94, 102 et 103, 113, 116, 119 et 120 et 123. En outre, le Sénat a apporté des modifications substantielles sur une quarantaine d'articles, notamment sur les volets « social » et « enseignement ».

b) Le suivi de la loi d'orientation.

• Les organisations professionnelles ont donné leur accord au Conseil supérieur d'orientation du 16 juin sur une recommandation relative au CTE, après avoir émis de fortes réserves sur les orientations proposées lors du CSO du 20 mai dernier. Cette recommandation du 16 juin dernier est articulée autour de plusieurs points :

– le CTE peut assurer la reconnaissance de l'existant (une démarche d'exploitation) sous certaines conditions ;

– les agriculteurs, qui ne respectent pas la réglementation en vigueur, ne peuvent pas prétendre au CTE mais celui-ci peut financer une mise en conformité dans « une approche dynamique » ;

– le CTE doit à terme intégrer la majorité des aides versées à l'agriculture, dès lors qu'elles ne sont pas liées à la production ni versées en contrepartie des contraintes naturelles. Ainsi, la DJA, l'ICHN et l'aide PMPOA ne sont pas subordonnées à la conclusion d'un CTE ;

– les agriculteurs à titre secondaire peuvent prétendre au CTE ;

– les projets s'inscrivant dans une démarche collective sont à privilégier, mais un projet individuel est éligible sous certaines conditions (innovation...) ;

– le CTE n'est pas un contrat « clés en main », car l'articulation entre contrat-type et mesures types permet un minimum de souplesse ;

– pour 1999, le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE) sera réparti à hauteur de 50 % entre les régions sur la base du nombre d'exploitations. Les 50 % du fonds restant seront affectés en tenant compte des « dynamiques locales et régionales ainsi que des projets proposés ». A partir de 2001, la procédure sera déconcentrée et les fonds répartis selon des critères à définir ;

– le CTE qui repose sur un projet global d'exploitation comporte un volet environnement et territorial et un volet socio-économique ; la répartition des soutiens entre les deux volets doit donc être cohérent ;

– l'élaboration des dossiers CTE revient aux ADASEA dans le cadre d'une convention départementale (ADASEA-DDAF) signée avec le projet. L'agriculteur dépose son dossier à la DDAF qui est examiné à la CDOA. Le paiement est réalisé par le CNASEA.

Dix mille contrats devraient être conclus durant le dernier trimestre 99 et 30 à 40.000 en année pleine.

Votre commission des Affaires économiques suivra avec attention la mise en place des CTE.

● Votre rapporteur pour avis considère qu'il est aujourd'hui prématuré de porter un jugement sur la mise en œuvre de cette loi, notamment en matière de textes d'application. Tout au plus souhaite-t-il préciser qu'une centaine de textes réglementaires est prévue par la loi d'orientation. Certains, comme celui sur la composition de la CDOA, sont déjà parus.

2. Les autres chantiers législatifs

a) *La mise en œuvre des 35 heures dans le secteur agricole*

● La loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite « loi Aubry », a fixé la durée légale du travail à 35 heures par semaine à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises (y compris les entreprises agricoles) dont l'effectif est supérieur à vingt salariés.

Dans les autres établissements, ainsi que dans ceux qui atteindront l'effectif de vingt salariés entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2001, la date d'entrée en vigueur de la nouvelle durée légale du travail est fixée au 1^{er} janvier 2002.

La loi invite les partenaires sociaux à négocier, avant ces échéances, les modalités de réduction effective de la durée du travail adaptées aux situations des branches et des entreprises. Elle prévoit l'attribution d'aides financières aux entreprises qui anticipent la mise en application des 35 heures et qui procèdent, en contrepartie, à des embauches ou qui préservent des emplois.

● **Dans le secteur agricole, les premiers accords de réduction du temps de travail ont été signés le 8 juillet 1998.** Ces accords, qui prennent parfois la forme d'avenants aux conventions collectives de branche, concernent :

– le secteur coopératif : coopératives laitières, conserveries coopératives et SICA (Sociétés d'intérêt collectif agricole), coopératives « cinq branches », coopératives de fleurs, fruits et légumes et de pommes de terre, coopératives et SICA « bétail et viandes », coopératives de teillage du lin ;

– le secteur « production » ;

– les entreprises artisanales du bâtiment ;

– les artisans mécaniciens ruraux ;

– les organismes de contrôle laitier ;

– les centres d'économie rurale (CER) ;

– la Mutualité sociale agricole (MSA).

Ils représentent 400.000 salariés en équivalents temps plein. S'ajoutent les deux accords conclus dans le secteur du bâtiment, qui concernent également les entreprises artisanales du bâtiment relevant du régime agricole et l'accord conclu dans le cadre de la convention collective des artisans ruraux pratiquant le commerce, la location et la réparation de tracteurs, machines et matériels agricoles.

Soulignons que les dispositions de l'avenant du 3 février 1999 à l'accord du 23/12/81 sur la durée du temps de travail dans les exploitations et les entreprises agricoles ont été étendues, l'accord national étant applicable à compter du 1^{er} mai 1999.

• Des négociations relatives à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ont été poursuivies en 1999 dans le secteur agricole dans les branches suivantes débouchant sur des accords :

– **les coopératives vinicoles** : le dispositif concerne un dispositif directement applicable au sein des coopératives de moins de 10 salariés, 1.200 entreprises et 8.400 salariés ETP (Equivalent temps plein) sont concernés ;

– **les distilleries coopératives**, qui représentent 32 entreprises et 700 salariés ETP ;

– **le crédit agricole** et dans les 211 établissements de cet organisme. Cet accord concerne 70.700 salariés ;

– **l'enseignement agricole privé catholique** qui regroupe 215 établissements et 2.500 salariés ETP de droit privé (accord du 11 mars 1999) ;

Enfin, des accords sont prévus dans les **centres d'insémination artificielle**, les **centres équestres**, les **parcs zoologiques privés**, les **centres d'entraînement de chevaux de courses au galop** et les **centres d'entraînement de chevaux de courses au trot**¹.

Deux syndicats de salariés agricoles sur cinq ont signé un accord sur l'application des 35 heures au début de l'année.

¹ Bulletin 249 - 1^{er} mars 1999 - Dictionnaire permanent social agricole.

Le bilan de l'application de la première loi sur les 35 heures apparaît donc mitigé dans le secteur agricole. Votre rapporteur pour avis souhaite exprimer ses plus vives réserves sur les modalités du second volet législatif des 35 heures : il estime qu'un tel carcan législatif et réglementaire ne peut, d'une part, qu'aller à l'encontre de l'initiative individuelle et de la volonté d'entreprendre primordiales dans le domaine agricole et, d'autre part, renforcer à nouveau les procédures administratives.

b) La loi sur la couverture maladie universelle

Votre rapporteur pour avis ne souhaite pas examiner en détail ce texte. L'excellent rapport de nos collègues MM. Charles Descours et Claude Huriet permet de faire le point sur la question et propose une autre solution, plus équitable, que le Gouvernement n'a pas souhaité retenir.

Votre rapporteur pour avis souhaite néanmoins rappeler ses fortes réserves sur l'architecture du dispositif CMU, qui prend insuffisamment en compte les spécificités et les potentialités du régime agricole.

En effet, si le texte admet que les actuels assurés personnels gérés par la MSA pour le compte du régime général resteront après l'entrée en vigueur de la loi auprès de ce régime, la MSA perd la capacité de prendre en charge de nouveaux entrants, pour lesquels seules les caisses primaires d'assurance maladie sont compétentes.

En outre, **sur le volet complémentaire de la CMU, votre rapporteur pour avis souhaite que la MSA soit en mesure de continuer à jouer pleinement son rôle.** Il faut rappeler à cet égard que le maintien ou la création de ces sections a répondu au souci, pour les caisses concernées, de proposer une assurance complémentaire sociale, accessible aux faibles revenus. Il serait donc paradoxal que ces dispositifs soient exclus d'emblée de la gestion de la CMU.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète, par ailleurs, des risques de déstabilisation de l'organisation du régime agricole engendrés par :

- les effets de seuil des ressources compte tenu des règles applicables aux ressortissants agricoles ;
- les conséquences de la suppression de l'assiette minimum ;
- et la dégradation du recouvrement.

3. Le bilan de la loi littoral

● **L'article 41 de la loi du 3 janvier 1986 a prévu le dépôt annuel d'un rapport du Gouvernement** devant le Parlement relatif au bilan de la loi « littoral ». Jusqu'à présent, **ce rapport n'avait jamais été effectué**. Le 1^{er} avril 1998, le Comité Interministériel de la mer a demandé au Ministre de l'Equipement, du logement et des transports de préparer le rapport sur l'application de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Ce rapport, paru en février dernier, selon ses termes, *« n'a pas pour but de faire un bilan exhaustif de la loi ni de présenter une étude globale de la gestion intégrée du littoral. Il devait cependant permettre, après douze ans, de faire le point sur la situation et d'engager l'avenir par des propositions visant à améliorer le dispositif d'ensemble »*.

● **Ce document est décomposé en deux parties : après le bilan sur les objectifs de la loi, le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la loi est abordé.**

A la page 27 de ce rapport figure un « 2 » relatif au maintien et au développement des activités économiques. Il est constaté que la pression foncière s'est exercée principalement au détriment de l'activité agricole : *« les superficies agricoles ont diminué en 20 ans de 50 % environ et l'activité s'est recentrée sur des cultures spécialisées à forte valeur ajoutée et de potentiel polluant souvent élevé »*.

Malgré les phénomènes de concurrence spatiale dont elle fait l'objet, l'agriculture demeure cependant la première forme d'utilisation de l'espace littoral. Sur l'ensemble des communes littorales, la répartition s'effectue de la façon suivante :

– agriculture	723 000 ha	soit 45 % de l'espace littoral
– forêt	400 000 ha	soit 25% de l'espace rural
– friches	100 000 ha	soit 6 % de l'espace rural
– étangs	100 000 ha	soit 6 % de l'espace littoral
– espaces minéralisés	300 000 ha	soit 18% de l'espace littoral

Aussi, l'agriculture joue-t-elle un rôle essentiel dans la mise en valeur des façades maritimes. La mise en place d'espaces protégés par l'article L.146-6 du code de l'urbanisme peut rendre difficile le maintien des activités agricoles et ne règle pas le problème de la gestion de ces espaces.

En tout état de cause, **il s'avère que le recul des « terres nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes »** (L.146-2) n'a pas été significativement ralenti au cours de ces dernières années. La protection des terres agricoles qu'affiche la loi « littoral » reste donc une nécessité. L'article 47 du projet de loi d'orientation agricole ouvre d'ailleurs la possibilité de créer des zones agricoles protégées afin d'ailleurs de mieux maîtriser les changements d'affectation du sol, notamment dans les zones périurbaines et dans les communes littorales.

● Selon le rapport, *« la diversification des activités agricoles, notamment « agritouristiques », se trouve limitée voire impossible sur l'ensemble des territoires soumis aux dispositions de l'article L.146-6, alors que bon nombre de départements littoraux ont une vocation touristique forte. L'agritourisme correspond aux activités d'accueil à la ferme (hébergement, restauration...) que des agriculteurs peuvent développer, dans une perspective de diversification économique, dans le prolongement de leur activité de production agricole et dans les cadres civils, sociaux et fiscaux qui délimitent ces activités. Le maintien ou le développement de formules d'agritourisme en zone littorale et rétrolittorale contribue à y maintenir la fréquentation touristique »*. **L'agritourisme présente un certain nombre d'avantages pour les territoires littoraux :**

– il permet de valoriser un patrimoine bâti, tout en limitant le besoin de grandes infrastructures touristiques ;

– il participe à l'identité des territoires concernés en leur apportant une image d'« authenticité » en relation avec la proximité d'activités et de produits traditionnels et de « terroir » ;

– il permet d'élargir la période de fréquentation touristique du littoral au-delà de la saison balnéaire ;

– il permet, de par sa relation fréquente à l'arrière-pays, d'aller vers des dynamiques de développement ne se limitant pas à la seule bande littorale.

Mais le maintien de l'agritourisme dépend de la pérennité des exploitations agricoles dans ces zones.

En définitive, les dispositions de la loi « littoral » n'ont pas apporté d'améliorations significatives quant au recul des terres agricoles ; les activités annexes, alliant agriculture et tourisme, peuvent se développer sur le littoral (avec cependant des contraintes possibles dans les espaces remarquables) et surtout en arrière du littoral, favorisant ainsi sa mise en valeur et la diminution de la pression humaine sur la côte.

B. LES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX CRISES AGRICOLES

1. La question ovine

a) Les difficultés rencontrées par les éleveurs ovins sur les marchés

La situation du marché ovin connaît depuis plusieurs mois des difficultés, aggravées par les conséquences négatives de la crise russe, notamment sur les ventes des peaux d'ovins. Le repli des prix à la production a ainsi affecté la plupart des Etats membres, en particulier britannique et irlandais. En outre, en dépit de la mauvaise conjoncture de l'année qui vient de s'écouler, la Commission européenne a décidé d'abaisser le coefficient technique qui détermine le poids de viande d'agneau compensée par brebis.

Votre rapporteur pour avis se félicite que la France se soit vigoureusement opposée à cette décision qui, ajoutée au passage à l'Euro dès le 1^{er} janvier 1999, limitait la revalorisation de la prime compensatrice ovine (PCO). Il n'en reste pas moins que cette prime s'est vue revalorisée de 47 % alors que la cotation nationale avait enregistré un recul inférieur à 10 %. Afin de compenser la baisse des aides directes liées à l'abandon du taux de conversion agricole et du passage à l'Euro, une aide compensatoire agrimonétaire a été instaurée en décembre 1998.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis estime que c'est avec une attention toute particulière que le ministère de l'agriculture et de la pêche doit surveiller l'évolution des importations en provenance des pays tiers et notamment de la Nouvelle-Zélande afin que soient strictement respectés les contingents d'importation. Certes, les autorités françaises ont sensibilisé la Commission européenne aux difficultés que susciterait un dérapage des importations de viandes réfrigérées. Néanmoins, en attendant la révision des conditions d'importation en provenance des pays tiers, **il est clair que la meilleure défense de la production ovine passe par la traçabilité, l'information des consommateurs et la segmentation du marché.**

En outre, si le projet de réforme de la politique agricole commune ne concerne pas l'organisation commune de marché dans le secteur ovin, votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'être prudent avant d'envisager toute révision de cette OCM dont la plupart des modalités restent globalement favorables aux spécificités de l'élevage ovin français. Selon le Ministère, une révision des conditions d'attribution de la PCO ou de la prime monde rural (dont bénéficient 85 % des producteurs français) aurait certainement pour conséquence une diminution du taux de retour de la France. De la même façon, intégrer la production ovine dans les mesures d'extensification amènerait à revoir l'OCM ovine. De ce point de vue, il serait préférable de préserver le système dans sa configuration actuelle. **Si des évolutions s'avèrent souhaitables, les solutions sont donc sans doute à rechercher d'abord en dehors de l'OCM.** C'est ainsi que le rôle fondamental que joue l'élevage ovin dans la gestion de l'espace lui confère des atouts qu'il convient de faire valoir dans les futures mesures structurelles européennes et pourrait s'inscrire dans l'esprit du projet de loi d'orientation agricole.

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Ministère de l'agriculture, l'élevage ovin devrait d'ailleurs trouver toute sa place dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation prévus par la loi d'orientation agricole. En effet, les CTE comportent un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation de l'espace, qui sont autant de caractéristiques propres à l'élevage ovin.

Face aux difficultés rencontrées par les moutonniers, votre rapporteur pour avis estime important :

– tout d'abord, de segmenter les marchés, notamment par la valorisation de l'agneau français. Un accord interprofessionnel sur l'étiquetage des viandes ovines a été signé en octobre 1998. Il permet d'identifier en tant que française toute viande issue d'un animal né, élevé et abattu en France. Néanmoins, cet accord n'a toujours pas été étendu par les pouvoirs publics et n'est donc pas applicable en raison des difficultés posées par la Commission européenne ;

– ensuite, une suppression du stabilisateur de la prime compensatrice ovine : à la suite des décisions prises dans le cadre de l'agenda 2000, les producteurs de moutons craignent de voir le prix de la viande ovine entraîné à la baisse, à la fois par les viandes blanches (qui vont bénéficier de la baisse du prix des céréales) et par la viande bovine, dont les prix vont baissé de 20 % en trois ans. Or, la prime compensatoire ovine, qui présente l'avantage de varier en fonction de l'évolution des prix, ne compense pas intégralement les baisses de prix, surtout lorsque la Commission européenne ajuste arbitrairement ses

paramètres de calcul au désavantage des éleveurs. Les éleveurs craignent également un abandon du troupeau ovin dans les troupeaux mixtes ovins-bovins, dans l'objectif de bénéficier du complément extensification bovin revalorisé ;

– enfin, votre rapporteur pour avis souhaite, via les futurs contrats de plan, conforter l'amélioration technique afin de consolider et moderniser les élevages, améliorer les conditions de travail et permettre une reprise future des exploitations. En effet, si les demandes des OPA autour des compensations et de la défense générale de la production est essentiel, l'évolution du système de production peut aussi permettre une amélioration du revenu et éviter le déclin de la production.

Le rapport « Thomas-Launay » a été remis à la fin du mois d'octobre au Ministre de l'agriculture. Ce document, que votre rapporteur n'a pas eu la possibilité de consulter jusqu'à présent, devrait dresser un bilan précis des atouts et des handicaps de l'élevage ovin français, des différents soutiens dont il a pu bénéficier et des actions prioritaires à mener.

b) « Le mouton et le loup »

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance de l'élevage ovin pour le maintien de petites exploitations, l'équilibre et l'entretien des zones rurales difficiles.

Or, cet élevage rencontre des difficultés liées à la présence du loup, prédateur envahissant le pastoralisme. Les événements de l'été dernier en sont un nouveau témoignage.

● Le rapport de M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture, sur le loup est paru au début de l'année 1999. **Ce rapport, s'il affirme que le « loup ne peut s'installer partout » reprend un projet ancien de zonage en trois catégories qui suscite l'opposition de la grande majorité des professionnels** : des zones jugées inaptes pour les loups, des zones refuges et des zones favorables au loup.

Les professionnels préféreraient la mise en place de deux types de zones¹ : les zones où le loup doit être strictement interdit parce qu'il s'agit de zones pour l'élevage et les zones refuges du loup où il n'est pas prévu

¹ L'information agricole - n° 722 - Mai 1999.

d'exercer le pastoralisme. Les professionnels refusent de faire cohabiter le prédateur et la victime : « Le loup et l'agneau sont incompatibles ».

Par ailleurs, le rapport « Bracque » propose « *la mise en œuvre d'un système d'assurances couvrant le risque naturel grands prédateurs* ».

M. Pierre Bracque explique que « *les primes devraient être prises en charge, pour partie, par l'Etat selon les modalités définies dans le passé pour le risque grêle* ».

Le ministère de l'environnement souhaite en effet trouver les moyens nécessaires pour faire face à l'explosion prévisible des dégâts à indemniser si le loup continue librement sa colonisation des massifs forestiers.

Aujourd'hui, la compensation des dommages est payée par l'Europe via le programme « Life ». Mais les sommes demandées par la France restent insuffisantes. Rappelons que pour 1998, quelque 1620 disparitions de moutons dévorés par les loups ont donné lieu à indemnisation. En outre, les programmes Life financent des phases expérimentales et non la gestion quotidienne.

Les professionnels sont très réticents sur cette proposition d'assurance : d'abord, parce qu'après quelques années de participation, l'Etat voudra se désengager en laissant l'essentiel du coût supplémentaire assumé par l'éleveur ; de plus, l'opposition des OPA tient au principe même de l'assurance qui fait peser la prévention sur l'éleveur, décharge l'Etat de ses responsabilités et « privatise » un dossier qui reste avant tout une question de société.

Une autre proposition du rapport « Bracque » vise à renforcer la protection juridique du loup. Son auteur estime que la directive européenne du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, prévoit une protection stricte pour le loup, *Canis lupus*.

Or, les textes en vigueur modulent la portée de cette protection stricte.

LA PROTECTION JURIDIQUE POUR LE LOUP

– l'article L.227-9 du code rural autorise tout propriétaire ou fermier à repousser ou détruire, même avec des armes à feu, mais à l'exclusion du collet et de la fosse, les bêtes fauves qui porteraient dommage à leur propriétaire ;

– l'article L.227-6 du code rural autorise toujours le préfet, chaque fois qu'il est nécessaire et après avis du directeur départemental de l'Agriculture et de la forêt, à ordonner des battues ou des chasses générales ou particulières aux loups, renards, blaireaux et autres animaux nuisibles.

En vertu de ses pouvoirs de police, le maire d'une commune peut, au titre de l'article L.122-19-9 du code des communes, prendre toutes mesures utiles à la destruction des animaux nuisibles ainsi que les loups et sangliers remis sur le territoire. Sous le contrôle du conseil municipal et du Préfet, il peut donc organiser des battues.

Le rapport « Bracque » propose d'abroger des dispositions du code rural et du code des communes, qu'il estime en contradiction avec la stricte protection accordée au loup.

Les professionnels sont totalement opposés à cette proposition. Ils font notamment valoir que le loup ne peut être un animal intouchable et que l'article 16 de la directive prévoit des exceptions à cette protection « *pour prévenir des dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété* ».

● Lors de la réunion du comité national du loup du 30 mars 1999, le ministère de l'environnement a créé trois sous-groupes sur la « prévention », « l'indemnisation » et « le zonage du loup ».

En ce qui concerne la prévention, seront vraisemblablement évoqués, les aides pastorales, les chiens de protection, les filets et parcs. Pour l'indemnisation, le groupe de travail étudiera la proposition de M. Bracque d'une décentralisation des versements des indemnités au travers d'un fonds géré dans un système tripartite associant élus, administrations et organisations professionnelles agricoles. Les propositions d'assurances seront aussi évoquées, de même qu'une unité de traitement dans l'indemnisation de tous les prédateurs : grand lynx, ours et loup.

Le grand absent de toutes ces discussions risque d'être une fois de plus le pastoralisme. Au-delà des grandes déclarations d'intention sur son rôle économique, sa place dans l'aménagement du territoire, le maintien de l'emploi, les actions concrètes en faveur du développement du pastoralisme ne font pas l'objet d'un des sous-groupes mis en place par les deux ministères.

Votre rapporteur pour avis regrette que les éleveurs aient encore, ainsi que l'exprime M. Bracque « *le sentiment que l'accompagnement de l'expansion du loup sur le massif alpin est, ici encore, la priorité* ».

Votre commission des Affaires économiques approuve sans réserve les conclusions du rapport de la mission parlementaire de l'Assemblée nationale sur le loup qui refuse de faire du prédateur un « élément du patrimoine naturel ». Votre rapporteur pour avis note que ces orientations sont en totale contradiction avec celles présentées par le Gouvernement, le 7 octobre dernier, devant le Sénat.

2. Les perturbations de la filière avicole

Alors que le secteur de la volaille avait su profiter de la crise de l'ESB, les producteurs avicoles sont confrontés depuis l'automne 1998 à d'importantes difficultés dues notamment au contexte international : les répercussions des crises russe et asiatique ont été fortes sur ce secteur de production : ces deux marchés totalisent en effet 60 % des importations de volailles dans le monde et la France y exporte 40 % de sa production.

Par ailleurs, le marché intra-communautaire s'avère difficile : la France, premier fournisseur de l'Union européenne, a enregistré un recul de plus de 10 % de ses livraisons. Or, la concurrence est courante notamment du fait du marasme des pays tiers, de la hausse des importations en provenance de certains Etats comme les Etats-Unis ou le Brésil et de la moindre progression de la consommation. Le marché intra-communautaire est en effet saturé de marchandises d'origine anglaise, danoise, néerlandaise et française.

De plus, les contraintes du GATT sont à prendre en compte : depuis le 1^{er} juillet 1995, les exportations intra-communautaires sont strictement réglementées : en 1998, seulement 45 % des exportations communautaires auraient bénéficié d'aides contre 90 % en 1994.

Votre rapporteur pour avis juge inquiétante cette situation, qui a été aggravée par les événements sanitaires survenus au mois de juin dernier.

Il tient à souligner qu'en 1987/1997, et alors que le marché avicole était en pleine expansion, la production américaine a augmenté de +21 % alors que la production française n'a augmenté que d'environ 8,6 %.

LES PREMIERS GROUPES INDUSTRIELS ET FINANCIERS DANS LE SECTEUR VOLAILLE					
(Estimations sur la base des comptes 1997 et la structure à fin 1998)					
	CA TOTAL		Dont volaille produite en France	Dont vente en France	Exportation
	Millions de F	Millions d'euros	Millions de F	Millions de F	Millions de F
1. Doux (1)	10 016	1 518	7 133	3 532	3 615
2. BSA (2)	5 431	823	4 831	2 392	2 439
3. LDC (3)	4 780	724	4 315	3 881	434
4. Unicopa (4)	2 039	309	2 040	1 243	797
5. Synavi	1 900	288	1 500	1 158	342
6. Arrive	1 700	258	1 475	1 305	170
Total du secteur			36 700	27 450	9 250
(1) CA total : Doux + Frangosul + Soprat/production française=estimation sur la base 1996 + Soprat/vente en France et export : Doux consolidé + Soprat (2) BSA consolidé moins Ronsard/Cadt/Feillet et 35 % BMP. CA France : hors filiales espagnoles (3) CA Consolidé + Soprat Herbignac/vente en France : hors Toque Angevine et Soprat (4) Unicopat Volailles + Bonny Source : AND (Agriculture nutrition développement, études économiques commercialisées) d'après comptes annuels, presse, SCEES et entreprises					

Deux événements récents sont à signaler dans ce secteur de production.

En premier lieu, le **rapport « Perrin »** remis au ministre de l'agriculture en juillet dernier. Si les organisations professionnelles approuvent le constat dressé dans ce document sur la filière avicole, elles s'opposent néanmoins aux moyens préconisés pour sortir de cette crise : ainsi, M. Daniel Perrin suggère la suppression d'un million de mètres carrés de poulaillers pour faire face à la crise structurelle que connaît ce secteur. Si les professionnels sont d'accord pour des démarches individuelles et volontaires d'abandon d'activités, ils refusent une fermeture automatique d'ateliers, surtout avec une indemnité fixée à 50 francs/m².

Les professionnels proposent au contraire de réduire la densité en élevage pendant un an : ainsi la diminution de 0,5 animal/m² dans les dindonniers sur l'ensemble du territoire, en respectant les durées de vides sanitaires, pourrait permettre de réduire la surface en production de 300.000 m².

En second lieu, **la cellule de crise « œufs » qui s'est réunie le 31 août dernier** a décidé de confier un rapport sur les perspectives à moyens et longs termes de la filière à M. Jean-Luc Evette, membre du conseil général du Génie rural des eaux et forêts.

3. Chronique de la crise porcine

a) Une chute sans précédent des cours

Depuis l'été 1998 et jusqu'au début de 1999, les cours du porc ont connu des mouvements de baisse sans précédent.

Il est vrai que le marché du porc est cyclique et que ce secteur a déjà connu de nombreuses crises : 83-84, 87-89, 93-94... **Or, cette fois-ci, la particularité vient du cumul entre une surproduction communautaire et un contexte international difficile.**

Les cours du porc ont été particulièrement élevés en 1996 en raison de la crise bovine et, d'autre part, de la peste porcine aux Pays-Bas en 1997. L'année 1997 a, en effet, été caractérisée par l'absence des Hollandais sur le marché européen. Ces derniers ont dû abattre 20 % de leur cheptel, ce qui correspond à 4,5% de la production porcine européenne. Les autres pays européens en ont profité pour augmenter leur production, ce qui a conduit à une stabilité de la production européenne en 1997 par rapport à 1996. En 1998, on a assisté à la fois, à la poursuite de la croissance de la production dans l'ensemble des pays européens (notamment en Espagne, au Danemark et en Allemagne +4 % environ ; +2 % en France) et à la quasi remise en place du potentiel de production hollandais.

En août 1998, la population porcine européenne a atteint un record historique de 126 millions de têtes. La croissance de la production européenne s'est poursuivie jusqu'au troisième trimestre 1999, ce qui a prolongé les difficultés du secteur.

L'Union européenne est de loin le premier pays exportateur de porcs dans le monde avec 1,1 million de tonnes en 1997. Elle n'a d'ailleurs cessé d'augmenter ses exportations (elles ont doublé depuis 1992) et cela, malgré l'introduction en 1994, dans la cadre des accords du GATT, des contingents d'exportations subventionnées.

Actuellement, le Canada et les Etats-Unis, respectivement deuxième et troisième exportateurs mondiaux de viande porcine se livrent à une

concurrence acharnée à l'exportation. Les Etats-Unis se trouvent en effet dans une situation de crise similaire à celle de l'Union européenne, avec des prix à 4,50 francs par kilo, inférieurs aux coûts de production.

Les prévisions de l'USDA et de l'OCDE indiquent respectivement que les exportations américaines de viande porcine devraient progresser de 40 % ou 58 % entre 1997 et 2003, tandis que les exportations européennes devraient régresser entre 4 % et 11 % sur la même période.

Quant aux pays importateurs, le Japon (20 % des exportations européennes en 1997) et la Corée ont fortement réduit leurs importations du fait de la crise asiatique, tandis que le marché russe (32 % des exportations européennes) est fermé depuis la fin du mois d'août 1998.

Les éleveurs vivent de plus en plus difficilement ces crises à répétition comme les conséquences qui en découlent, notamment le rachat par des intégrateurs des ateliers les plus vulnérables. On estime entre 15 % et 20 % le pourcentage d'éleveurs menacés de disparaître.

b) Les décisions prises par les pouvoirs publics

● Face à l'évolution du marché du porc¹, la Commission européenne a décidé de rétablir des restitutions à l'exportation pour la viande porcine le 13 mai 1998. Depuis cette date, le montant des restitutions a été majoré à cinq reprises (le 3 août, le 15 octobre, le 23 novembre, le 9 décembre et le 15 février) pour atteindre jusqu'à 70 euros/100 kilogrammes à destination de la Russie. Dans le même temps, les types de viande porcine concernée ont été élargis.

Parallèlement, si la Communauté a suspendu en septembre dernier le régime d'aide au stockage privé mis en place au plus fort de la crise, elle a annoncé son intention de modifier certaines dispositions sur l'exportation afin d'offrir plus de sécurité aux opérateurs lorsque ceux-ci retirent des certificats.

Une opération spéciale d'aide alimentaire de l'Union européenne vers la Russie a, en outre, été décidée. Elle porte, au total, sur 100 000 tonnes de viande porcines.

En outre, les réflexions sur la maîtrise porcine se sont engagées au niveau européen dès le 3 novembre 1998 dans le cadre d'un comité de gestion spécial. La délégation française a présenté un document de travail sur les

¹ Réponse ministérielle du 24 mai 1999 à la question n° 27706 du 29 mars 1999 de M J.L. Warsmann.

mesures conjoncturelles de réduction de l'offre, notamment la réduction des poids à l'abattage et celle du cheptel d'engraissement. Un deuxième comité de gestion spécial s'est réuni le 10 février 1999, pour approfondir les discussions engagées sur les possibilités de maîtrise communautaire de l'offre porcine. **La délégation française a proposé un document de travail qui décrit les différents instruments de nature à maîtriser la production, dans le cadre d'une réforme de l'organisation commune du marché de la viande porcine.** Ce document évoque également la possibilité de mettre en place des outils destinés à limiter les fluctuations brutales du revenu des producteurs et invite la Commission à réfléchir à une harmonisation européenne des règles environnementales ainsi qu'aux possibilités d'encadrement et de contrôle des structures de production. L'examen de certaines propositions a cependant rencontré des oppositions marquées de la part de certains Etats membres. Il s'agit, notamment, de l'introduction d'un système de références nationales.

Face au refus d'un grand nombre d'Etats européens pour la mise en place de quotas, **votre rapporteur pour avis souhaite la mise en place rapide d'instruments de maîtrise conjoncturelle de l'offre et d'outils statistiques plus performants, de nature à anticiper les situations de crise, l'harmonisation des règles environnementales au niveau européen et, enfin, la mise en place d'une caisse de solidarité pour limiter les fluctuations brutales du revenu des éleveurs.**

- Au plan national, **le ministre de l'agriculture et de la pêche a arrêté un ensemble de mesures destinées aux producteurs les plus fragiles.** Il s'agit d'éviter la fermeture de ces élevages ou leur reprise par des ateliers de plus grande taille. Tout d'abord, un système d'avances remboursables, dit « Stabiporc », a été réactivé. Stabiporc fonctionne sous la forme de prêts, d'une durée maximale de quatre ans, portant intérêt annuel à la charge de l'éleveur. Ce dispositif est de nature privée. Il repose sur une gestion assurée par les représentants de la production porcine et les groupements de producteurs. Néanmoins, l'Etat, par l'intermédiaire de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), intervient comme prêteur, aux côtés d'un tour de table bancaire. Le montant des avances versées est dégressif : 50 francs par porc pour les 750 premiers porcs livrés, trente francs au-delà, dans la limite de 1.500 porcs. Cette différenciation a permis aux éleveurs les plus modestes, qui sont souvent les plus fragiles, d'obtenir un montant de prêt plus élevé que celui auquel ils auraient pu prétendre si les conditions de fonctionnement de Stabiporc avaient été simplement reconduites.

Par ailleurs, le 11 septembre 1998, **une enveloppe a été débloquée en faveur des éleveurs en difficulté.** Face à l'aggravation de la crise, une

enveloppe supplémentaire a été mobilisée le 3 novembre 1998 afin de compléter le dispositif d'aide en faveur des éleveurs en difficulté. Les modalités d'utilisation de cette enveloppe supplémentaire renforcent le soutien apporté par les pouvoirs publics aux structures familiales de production les plus fragilisées. En outre, un effort significatif est réalisé pour soutenir l'élevage dans les zones à faible densité porcine.

En ce qui concerne les cotisations sociales, le ministre de l'agriculture et de la pêche a débloqué, en février 1999, **des crédits à l'échelonnement ou à la prise en charge des cotisations des éleveurs de porcs**. A la différence d'un report généralisé des cotisations, cette mesure permet de cibler l'aide sur les élevages les plus en difficulté.

Plus récemment, **le ministre de l'agriculture et de la pêche a annoncé une nouvelle série de mesures en faveur des exploitations porcines**. Une attention particulière a été portée au soutien du modèle familial des exploitations situées en zone de faible densité porcine. En effet, dans le cadre de l'aide complémentaire destinée aux récents investisseurs, les éleveurs en zone de montagne ou de faible densité porcine bénéficieront d'un traitement adéquat. De plus, un soutien spécifique à la promotion des produits porcins de montagne a été apporté. Par ailleurs, les dotations au fonds d'allégement des charges (FAC) vont être débloquées (140 millions de francs) et réparties de manière à bénéficier aux éleveurs de porcs les plus touchés, ce qui correspond à des allègements des charges.

Malgré l'ensemble de ces mesures, un certain nombre d'éleveurs se trouvent en extrême difficulté. C'est pourquoi, il est prévu de mettre en place un dispositif pour ces éleveurs en faillite, afin qu'ils sortent honorablement de ce secteur.

Parallèlement à ces diverses mesures, dont votre rapporteur pour avis se félicite, le projet de constitution d'interprofession porcine a été relancé. Une première réunion a eu lieu le 11 mai dernier dans les locaux de l'OFIVAL où ont été énoncés les dix principes fondateurs de l'interprofession¹ :

– L'interprofession a vocation à rassembler, autour d'un domaine de compétence limité aux sujets techniques d'intérêt commun, l'ensemble des familles nationales reconnues représentatives, de la filière porcine ;

– Toutes les familles professionnelles, membres de l'interprofession, seront à stricte égalité de pouvoir dans la structure ;

¹ N° 2712 - Lundi 17 mai 1999 - Agra Presse Hebdo.

– Toutes les décisions importantes, ne relevant pas de la gestion courante (et à l'exception des conditions de désignation ou de censure des dirigeants) ne pourront être prises qu'à l'unanimité de tous les membres ;

– Une instance de conciliation et d'arbitrage, constituée statutairement, ainsi que le prévoit la loi de 1975 sera chargée d'aider à la résolution des éventuelles situations de blocage et de conflits internes à la filière ;

– Le système de cotisation financière sera conçu de telle façon qu'aucune famille ne puisse se prévaloir de contribuer plus qu'une autre ;

La représentation des structures professionnelles régionales seront donc répercutée en cascade jusqu'au consommateur avec stricte transparence financière pour les opérateurs depuis le producteur jusqu'au distributeur ;

– La représentation des structures interprofessionnelles régionales sera assurée par la constitution d'une instance nationale rassemblant l'ensemble de ces structures, qui sera intégrée comme membre associé de l'interprofession ;

– Il sera institué, statutairement, des groupes de travail ou comités spécialisés, avec une composition variant en fonction des sujets à traiter, et présidés par une des familles membres, auxquels pourront être associés tous experts ou instances susceptibles d'apporter une contribution.

Ces groupes seront chargés d'établir des recommandations et de préparer les décisions interprofessionnelles ;

– Le bureau sera désigné par le conseil d'administration à la majorité qualifiée en l'absence d'unanimité.

De la même façon, une procédure de censure du bureau sera prévue dans les statuts ;

– Il sera adopté le principe de la présidence alternée entre les familles représentant l'amont de la filière et celles représentant l'aval, sauf autre accord entre les membres sur une représentant de n'importe lequel des membres ;

– Afin de permettre aux membres d'assurer un contrôle de la gestion et de la structure, les statuts délimiteront les pouvoirs respectifs du bureau, du conseil d'administration et de l'assemblée générale, notamment sur le plan de leur incidence financière.

Votre rapporteur pour avis regrette que ce projet d'interprofession soit aujourd'hui abandonné. En juillet dernier, le président de la fédération nationale porcine, M. Jacques Lemaître, s'est déclaré « amer et extrêmement déçu » par l'échec de la réflexion sur la mise en place de l'interprofession nationale porcine.

4. La récente crise dans le secteur des fruits et légumes

La campagne de commercialisation des fruits et légumes de l'été 1999 s'est avérée désastreuse pour certaines productions comme la pêche, la prune et plus récemment la pomme... Le déroulement de cette campagne a montré une nouvelle fois le paradoxe entre les prix payés aux producteurs, ces derniers étant rémunérés à des tarifs en-deçà des coûts de production, et les prix de vente aux consommateurs.

Les relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs sont à nouveau à l'ordre du jour.

a) Les mesures prises par le Gouvernement

● Le Gouvernement a pris cet été **quatre arrêtés**, sur la base de la loi d'orientation agricole, **afin d'obliger tous les distributeurs à pratiquer un double affichage** (prix net payé aux producteurs et prix de vente) pour neuf productions dont les pommes, les poires, les raisins de table, les pêches, les nectarines, les abricots, les melons, les tomates et les concombres. Ces mesures pourraient s'appliquer pour une période de un à trois mois.

Ce système a été mis en place très progressivement. **Votre rapporteur pour avis est conscient des difficultés rencontrées par certains producteurs. Il n'est pas, néanmoins, persuadé que la règle du double affichage des prix** puisse résoudre une telle crise conjoncturelle. La complexité du système retenu, la lenteur d'application du dispositif, ainsi que les pratiques de certains commerçants qui affichent un triple prix (prix payé au producteur, prix payé aux grossistes et prix de vente), risquent de rendre inopérant ce mécanisme.

● Le Gouvernement a présenté le 23 septembre dernier aux professionnels un plan de secours aux agriculteurs victimes de la crise des fruits et légumes : les estimations portent sur 34 millions de francs destinés à renforcer l'organisation des producteurs, 500 millions de francs pour la consolidation des prêts, 74 millions de francs pour des soutiens de marché dont 30 millions de francs déjà prévus pour les pommes. Enfin, des aides structurelles directes aux producteurs devraient être accordées. Pour l'essentiel il s'agit surtout de mesures de reports de charges financières (consolidation des prêts) ou sociales, qu'il faudra rembourser un jour.

Tous ces budgets seront réservés aux agriculteurs adhérents d'un groupement ou s'engageant à le devenir. De plus, le plan du ministère prévoit de plafonner les aides à 30.000 F par UTH (Unité de travail-homme) et 120.000 F par exploitation.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le véritable objectif du dialogue interprofessionnel doit être d'augmenter les ventes de fruits et légumes en accroissant la diversification, la valeur ajoutée et la satisfaction des clients. C'est pourquoi il encourage à nouveau les producteurs à s'organiser afin de renforcer leur position vis-à-vis des acteurs de la filière. La fusion entre Carrefour et Promodès rend encore plus urgente une telle organisation de l'amont.

b) Les relations entre production et grande distribution

Le Premier ministre a annoncé, après les tables rondes de septembre dernier, la **tenue d'Assises de la distribution** sur la valeur ajoutée. En outre, **l'élaboration d'un code de bonne conduite entre agriculteurs et distributeurs** -comme l'a proposé le Ministre de l'Agriculture- **pourrait permettre de relancer les discussions entre les différents acteurs.**

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'utilité de nouvelles mesures législatives : celles-ci ont, jusqu'à présent, été peu concluantes. La mise en place d'un véritable partenariat entre le monde agricole. Les IAA et la distribution, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays d'Europe du Nord, ne peut pas de décréter. Il constitue pourtant la seule issue à ces relations par trop conflictuelles.

C. LES CRISES ALIMENTAIRES

Ces derniers mois ont été ponctués de plusieurs crises survenant dans l'alimentation : problèmes décelés dans certains fromages au lait cru, poulets dans lesquels des traces de dioxine ont été décelées, affaire « Coca-Cola », suspicion d'incorporation de sang de bovin dans certains vins...

Votre rapporteur pour avis ne souhaite pas développer ces différents aspects, la commission des affaires économiques ayant mis en place dès le 5 mai dernier un groupe de travail sur les industries agro-alimentaires qui a remis ses conclusions ce mois-ci. Par ailleurs, il est nécessaire de laisser à l'AFSSA le temps de se mettre en place et à la

vingtaine d'articles de la loi d'orientation agricole, adoptée en juillet dernier, relatifs à la sécurité sanitaire des élevages et des produits d'être mis en application.

Par ailleurs, le rapport pour avis de notre collègue Mme Odette Terrade sur les crédits de la consommation dans le projet de loi de finances pour 2000 retrace sommairement l'historique de ces crises.

On rappellera, au demeurant, que si l'application du principe de précaution est une nécessité, ses corollaires doivent être les principes de proportionnalité et de compensation.

D. LE PROBLÈME DE L'INTÉGRATION

Les différentes crises survenues dans les secteurs de la volaille, du veau et du porc ont soulevé le problème de l'intégration. On intègre aujourd'hui par l'amont (fournisseurs d'intrants), par l'aval (abatteurs, distributeurs) mais aussi « de façon rampante, à l'horizontale » c'est-à-dire tout simplement entre éleveurs.

Ce mouvement s'effectue pour répondre à une attente, à un besoin de sécurité des producteurs mais, aussi lors des crises, par expansionnisme. Il est en général provoqué par le choc entre la lourdeur des investissements et la variabilité des cours.

Or, la loi -notamment celle de 1964- est aujourd'hui impuissante face à ces nouvelles formes d'intégration et ne régleme plus les rapports contractuels entre intégrateurs et intégrés. Cette intégration est néfaste pour les producteurs qui perdent leur pouvoir économique, et conduit, en outre, à l'absence de choix pour le consommateur à moyen terme.

1. La diversité des modes d'intégration

Selon qu'elle se situe vers l'aval ou l'amont, l'intégration répond à des réalités économiques différentes. En aval, l'intégration anticipe et se substitue aux mécanismes de soutien des marchés en cas de surabondance de l'offre par rapport à la demande. C'est en effet, dans ce schéma précis, le transformateur ou le négociant qui est le mieux armé pour affronter le marché

et entre autres déceler ce qui peut être vendu de ce qui ne l'est pas¹. L'intégration peut, et dans certains cas doit, orienter la production. C'est ce qui donne à cette forme d'intégration aval une pleine justification, du moins économique.

A l'opposé, l'intégration amont c'est-à-dire aux mains des détenteurs des moyens de production se justifie économiquement en cas de pénurie de l'offre. Elle stimule et incite à la production sur un marché dont les besoins restent à satisfaire. Elle s'explique aussi par les difficultés financières rencontrées par les élevages.

Il y aurait donc, selon les époques et selon les contextes, une bonne et une mauvaise intégration. La volonté même d'intégration de la filière a expliqué le développement de la coopération, les agriculteurs désirant contrôler soit leurs débouchés soit leur approvisionnement, là où le capital privé faisait défaut.

2. Les difficultés posées par l'absence de solution face au développement de l'intégration

● Face aux développements des différentes formes d'intégration, la question d'actualité réside dans la définition même du terme d'intégration. Où commence-t-elle et où finit-elle ? L'article 17.1 de la loi du 6 juillet 1964 qualifie de contrats d'intégration *« tous contrats, accords ou conventions conclus entre un producteur agricole ou un groupe de producteurs et une ou plusieurs entreprises industrielles ou commerciales comportant obligation réciproque de fournitures de produits ou de services »*... *« Dans le domaine de l'élevage, sont réputés contrats d'intégration les contrats par lesquels le producteur s'engage envers une ou plusieurs entreprises à élever ou à engraisser des animaux ou à produire des denrées d'origine animale, et à se conformer à des règles concernant la conduite de l'élevage, l'approvisionnement en moyen de production ou l'écoulement des produits finis »*...

En développement depuis le début des années cinquante et d'origine américaine, les contrats d'intégration ont, au fil des années amené le législateur à légiférer et la jurisprudence à prendre position :

– Une première fois avec la loi du 6 juillet 1964 (loi n° 64-678) qui tend *« à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture »*.

¹ N° 2693 - Lundi 4 janvier 1999 - AGRA Presse Hebdo.

– Une deuxième fois avec la loi d'orientation agricole de 1980 pour donner une base juridique aux contrats-type dans l'aviculture et l'élevage des veaux de boucherie, filières historiques de l'intégration (le contrat à façon pour la production de poulets de chair a été totalement remanié en 1983). Ce dispositif « *n'a constitué en rien une novation mais plus modestement, a formalisé une jurisprudence constante de la cour de cassation depuis 1976* ».

– Une troisième fois avec une jurisprudence de la Cour de Cassation qui, depuis 1982, a pris une position diamétralement opposée, élargissant dans ses attendus la notion d'intégration. Il suffit ainsi que l'agriculteur soit lié à l'approvisionnement ou à la revente et qu'il soit tenu à l'exclusivité ou conditionné par des contraintes techniques pour qu'il y ait intégration. Cette jurisprudence explique la position des industriels de l'alimentation animale : leurs relations avec les éleveurs sont souvent considérées par le juge comme de l'intégration, alors que ce n'est pas réellement le cas sur le plan économique.

● Malgré -ou à cause de- son évolution, cette législation s'avère aujourd'hui dépassée et ne répond pas à de nombreux problèmes liés à la modification des structures et du marché. L'inadaptation de ce texte tient dans son article 17 qui stipule que l'un des partenaires doit être une entreprise commerciale ou industrielle. Ceci « *a pour effet d'exclure d'office les coopératives, les groupements de producteurs et les agriculteurs eux-mêmes du champ d'intervention de la loi* ».

Toutes les conséquences de la récente crise du porc ne sont pas encore connues, mais de réelles inquiétudes se font jour. Un questionnaire mis au point par le SCEES (Service central des enquêtes et des études statistiques) et adressé régulièrement aux éleveurs porcins incluait dans sa mouture de novembre 1998 ces deux nouvelles questions : y-a-t-il des porcs dont vous n'êtes pas propriétaire ? ; y-a-t-il des porcs qui vous appartiennent mais qui sont confiés à d'autres éleveurs ?

Une nouvelle forme d'intégration horizontale s'opère donc entre éleveurs qui, pour pouvoir développer leur production, passent des contrats de façon avec d'autres éleveurs en difficulté. Dans l'Ouest, lorsqu'un éleveur veut s'agrandir, compte tenu des volumes de production et des normes de quantité d'azote à l'hectare, il est obligé de passer par l'intégration horizontale d'autres éleveurs.

Des éleveurs de l'Ouest de la France intègrent aujourd'hui jusque dans le Maine-et-Loire ou en Mayenne. Avec un statut qualifié de « salarié déguisé » ne bénéficiant d'aucune protection « *cette nouvelle forme*

d'intégration mettrait l'intégré dans une situation de dépendance totale vis-à-vis d'un autre éleveur tout en échappant à la loi de 1964 ».

Régulièrement taxés d'intégration déguisée, les coopératives et les groupements de producteurs sont eux aussi en dehors du champ d'application de la loi de 1964, limitative, dans son article 17 aux firmes privées. Chacun en convient : « *le producteur étant sociétaire d'une coopérative ou membre d'un groupement ne peut, par définition être intégré lui-même* ».

3. La solution préconisée par la loi d'orientation agricole

Notre collègue, M. Michel Souplet, rapporteur de la loi d'orientation agricole, avait été à l'initiative d'un amendement adopté par le Sénat prévoyant que « *dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera un rapport sur les adaptations législatives ou réglementaires nécessaires afin d'encadrer le phénomène de l'intégration et de renforcer le pouvoir économique des producteurs* ».

Cet article a été inséré finalement au sein de l'article 141 relatif au rapport global que doit remettre le Gouvernement.

Votre commission des affaires économiques suivra avec attention l'évolution de ce dossier.

E. AGRICULTURE, ENVIRONNEMENT ET SANTÉ : LA NOUVELLE DONNE DES ANNÉES 90

La double fonction de l'agriculture, économique et territoriale, s'est trouvée confrontée, à la fin des années 80, à la formulation d'exigences nouvelles de la société à l'égard de la gestion de l'environnement.

Face à cette nouvelle demande, les politiques publiques, au niveau international avec l'émergence du concept de développement durable, au niveau européen avec l'élaboration d'une politique environnementale communautaire, et au niveau national avec des dispositions législatives et réglementaires multiples, intègrent progressivement cette dimension.

Mais l'agriculture a la double caractéristique :

– **de supporter l’impact environnemental** de l’urbanisation et du développement d’autres activités (imperméabilisation des sols, pollution de l’air en particulier par la dioxine, etc.) ;

– **d’apporter une contribution positive à l’environnement**, que ce soit face à l’effet de serre -par sa capacité à recycler le gaz carbonique et à fournir de l’oxygène par la photosynthèse- ou que ce soit à travers le recyclage de déchets urbains et industriels par l’épandage des boues et sous-produits sur les sols agricoles.

Conscients de ces nouvelles exigences, d’autant que la pérennité de leur activité en dépend, les agriculteurs se sont mobilisés pour faire évoluer leurs pratiques et nouer de nouvelles relations avec le milieu rural¹.

1. Le rapport de la cellule « Prospective et Stratégie » du ministère de l’environnement

● Votre rapporteur pour avis a lu avec intérêt le rapport intitulé « Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige », remis à Mme Dominique Voynet, Ministre de l’aménagement du territoire et de l’environnement, par la cellule « Prospective et stratégie » du ministère de l’Environnement. Initié à la demande de Mme Corinne Lepage fin 1995, ce rapport fait un bilan des atteintes environnementales des activités agricoles et appelle à un « contrat » durable entre l’agriculture, le monde rural et la société².

Les rapporteurs font un tour exhaustif des difficultés générées par une agriculture portant « *l’héritage d’une mission productiviste très forte* » et suscitant des problèmes « *parfois inquiétants vis-à-vis du développement durable, mais pas irrémédiables s’ils sont traités rapidement* » : métaux dans les nappes et les sols, impact des phytosanitaires sur la santé humaine, diffusion des résistances aux antibiotiques, fossilisation des sols, appauvrissement génétique... Le rapport indique que les conséquences économiques et sociales de cette agriculture sont peu « *durables* » au regard des dommages causés par certaines pratiques intensives qui perturbent d’autres activités économiques dépendant des mêmes ressources naturelles (tourisme,...).

Dans le même temps, le rapport affirme que des pratiques agricoles peuvent favoriser une bonne gestion de l’eau ou le développement de la

¹ *L’opinion agricole - APCA - Hors Série - Juin 1999.*

² *AGRA Presse Hebdo n° 2703 Lundi 15 mars 1999*

biodiversité, voire contribuer à atténuer d'autres problèmes environnementaux (production de biomasse énergétique...).

● **Trois grands axes se dégagent des 160 recommandations exprimées :**

– Le premier concerne la reconnaissance et la prévention des risques via notamment l'indépendance totale des structures de contrôle vis-à-vis des acteurs économiques, l'admission des associations de consommateurs et de protection de l'environnement dans les institutions telles que les Chambres d'agriculture, l'ANDA, les contrats de pays, les CDOA ;

– Le deuxième axe envisage une modernisation du cadre socio-économique de l'agriculture prévoyant une clarification de ses missions fondamentales (objectifs d'exportation, multifonctionnalité...). Au nom d'une cohérence avec les demandes sociales, le rapport recommande entre autres l'instauration d'une « *taxe élevée* » sur les intrants prélevée au niveau des producteurs ; un prix « *réel* » de l'usage de l'eau qui « *clarifie les diverses situations de rentabilité ou non-rentabilité collective de l'irrigation* » ; des performances mesurées d'après les rendements rapportés aux intrants utilisés et non sur les productions brutes ; des systèmes d'assurance-aléas prévoyant un bonus-malus selon la qualité des pratiques ;

– Enfin, le rapport préconise une évolution de la recherche, de la formation et des pratiques. La formation des agriculteurs doit « *s'adapter à la puissance des technologies qui leur sont proposées* ».

2. Une meilleure gestion de l'eau, des milieux et des déchets

a) Vers une meilleure gestion de l'eau

Les agriculteurs sont aujourd'hui conscients de la nécessité d'une gestion équilibrée et partenariale de l'eau. La priorité a été donnée à des opérations de grande envergure, dont les effets ne sont toutefois pas toujours immédiats.

● **La maîtrise des nitrates** a fait l'objet d'une **mobilisation importante dans de nombreuses régions dès le milieu des années 80**. Elle s'est structurée au début des années 90 avec les opérations Ferti-Mieux,

auxquelles se sont ajoutées diverses opérations locales, en particulier sur des bassins versants et des périmètres de captage. Ces opérations ont servi de laboratoires, lorsqu'en 1997 a été arrêtée, au niveau communautaire, la directive « Nitrates ». Plutôt que d'imposer des normes nationales, des programmes d'actions prenant en compte les spécificités agronomiques de chaque région ont été élaborés par zone. Ces programmes couvrent 10 millions d'hectares dans soixante-dix départements, soit le tiers de la SAU. Dès à présent, les achats en volume d'engrais minéraux azotés ont diminué de 2 % depuis 1990, alors que le volume des productions végétales a augmenté de 3 % durant la même période.

● **La maîtrise des effluents d'élevage**, dans le cadre du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole, à partir de 1993, a conduit à une forte adhésion des éleveurs pour assurer une bonne récupération des effluents d'élevage et de l'épandage de leurs effluents. Dans le même temps, les travaux sur l'alimentation animale permettent de réduire les rejets azotés et phosphates de 20 à 30 % dans les élevages de porcs et de volailles qui utilisent une alimentation multiphase. A l'issue du programme en cours, à l'horizon 2000, plus de la moitié des effluents d'élevage devraient être intégrés dans le programme de maîtrise. Ceci représentera un investissement de plus de 15 milliards de francs dont plus du tiers financé par les éleveurs eux-mêmes. Les effets sur l'eau de la maîtrise des nitrates et des effluents d'élevage ne peuvent se mesurer que sur plusieurs années.

Les opérations de couverture des terres nues en hiver se sont multipliées et, dans plusieurs bassins, les teneurs en nitrate des eaux ont été stabilisées ou sont en baisse. Néanmoins, les excédents d'azote d'origine agricole se sont accrus de 1995 à 1997 : cette hausse de l'azote total (minéral et organique) est due à l'augmentation des surfaces fertilisables et au choix des cultures qui demandent le plus d'azote minéral. Cette tendance est inversée pour les engrais organiques dont l'apport a diminué de 2 % sur la même période.

Votre rapporteur pour avis a pris connaissance des différents articles de presse sur ce sujet -n'ayant pas eu la possibilité de se faire communiquer le rapport de l'Inspection générale des finances - relatives au coût et à l'inefficacité du PMPOA. **Il souhaite néanmoins que le volet élevage du programme soit mené à terme, considérant qu'il est « difficile de changer les règles du jeu en cours de partie ».**

● **La maîtrise des produits phytosanitaires** fait l'objet d'un investissement plus récent. Des opérations de récupération des produits

périmés et de diagnostics de pulvérisateurs sont engagées dans plus de la moitié des départements. De 1990 à 1998, 1400 tonnes de produits ont été ainsi éliminés, soit dix fois plus qu'au cours de la décennie précédente. En 1998, l'ensemble de la filière phytosanitaire et agricole s'est engagée dans l'opération Phyto-Mieux, visant à mobiliser les agriculteurs sur les bonnes pratiques phytosanitaires, par rapport à la production agricole. Au contraire, entre 1970 et 1990, leur utilisation avait augmenté deux fois plus rapidement que la production.

● **La maîtrise quantitative et qualitative de l'utilisation de l'eau est devenue une préoccupation majeure.** La priorité est donnée à la gestion de l'eau au niveau des bassins versants, qui accorde une place importante à la négociation entre les acteurs. Les irriguants, favorables à la transparence des volumes d'eau prélevés, sont engagés dans la mise en œuvre d'outils volontaires de gestion et d'économie d'eau adaptés aux situations locales. Ils sont, d'ores et déjà, des partenaires actifs dans la définition et le suivi des plans de gestion des cours d'eau réalimentés, dans la mise en œuvre de la gestion volumétrique des prélèvements en nappes et en cours d'eau et dans la réflexion sur les schémas hydrauliques locaux et départementaux.

La création d'Irri-Mieux par la profession agricole, au niveau national, vient renforcer cette orientation en soutenant des projets locaux exemplaires, qui visent la promotion d'une gestion globale et équilibrée de la ressource en eau et qui concilient le respect de l'environnement et une agriculture économique viable.

LE PROGRAMME IRRI-MIEUX - « QUI FAIT QUOI ? »

Selon un schéma assez classique, Irri-Mieux se découpe en deux niveaux de gestion des dossiers :

Au niveau local :

– Le Comité de pilotage local (CPL) : lieu de négociation et d'écoute, il est ouvert à différents types d'utilisateurs et de gestionnaires de l'eau. Il est le garant de la concertation et de l'engagement des partenaires du projet. C'est lui qui définit les orientations du projet, les priorités et les moyens.

– L'équipe technique : elle vient en appui du comité de pilotage local sur des questions techniques et scientifiques.

– L'animateur : il assure la cohérence globale du projet et mobilise les compétences nécessaires.

– Le maître d'ouvrage : il rassemble les crédits et les gère.

Au niveau national :

– Le Comité de pilotage national (CPN) : il oriente les réflexions et les travaux et décide de l'agrément des projets locaux. Il se compose de représentants professionnels et institutionnels. Un responsable professionnel agricole le préside.

– Le Comité scientifique et technique (CST) : il joue un rôle d'expert auprès du Comité de pilotage national. Il se compose de personnes nommées à titre personnel et reconnues pour leurs compétences. Un scientifique le préside.

– Le Comité scientifique et technique s'appuie sur des groupes de travail temporaires, auxquels il commande un certain nombre d'études de synthèse ou prospectives comme sur une cellule technique, relais entre les instances nationales de décision et les projets locaux.

Un projet agréé par le Comité de pilotage national bénéficie d'une incitation financière d'un montant total de 100.000 francs provenant à parité de l'ANDA et des ministères chargés de l'Agriculture et de l'Environnement¹.

b) La gestion des milieux

L'agriculteur doit de plus en plus intégrer à son projet la prise en compte des milieux. Il s'agit, d'une part, de réduire la pression qu'exerce l'agriculture dans certaines zones fragiles et, d'autre part, de valoriser l'activité agricole, facteur de prévention de certains risques naturels dans d'autres.

Cette démarche est multiforme :

● **La mise en place de programmes de lutte contre la déprise de certains territoires** (débroussaillage, conduite de troupeaux...), de préservation de zones humides (bandes enherbées, décalage de date de fauche...), de mise en valeur des paysages locaux (restauration de haies, mares...), d'aménagement de zones naturelles ou d'insertion paysagère de bâtiments, **se traduit pour les agriculteurs par l'adoption de pratiques permettant la valorisation de productions locales, la préservation du cadre de vie et le maintien des écosystèmes.**

● **Pour prévenir les risques naturels, de multiples actions adaptées aux problématiques locales sont engagées :**

¹ L'information agricole - n° 720 - Mars 1999.

– la lutte contre l'érosion est un enjeu pour les agriculteurs, eu égard aux pertes de potentiel de récoltes que celle-ci engendre. Ainsi, ils modifient leurs pratiques et aménagent leurs parcelles ;

– la lutte contre les incendies de forêt mobilise agriculteurs, forestiers et associations, pour élaborer des programmes d'intervention qui passent par l'amélioration de techniques pastorales, la création de coupures vertes ;

– la lutte contre les inondations a amené les agriculteurs à adapter leurs techniques culturales, à participer à l'entretien des berges et des digues.

● **La préservation de la biodiversité animale et végétale** a conduit, plus récemment, à **la réalisation de cahiers des charges** permettant de concilier protection et gestion.

c) La gestion des déchets

● **Des quantités considérables et croissantes de déchets, générés par les milieux urbain et industriel, doivent être recyclées** : 6 à 7.000 tonnes de boues de station d'épuration, autant d'effluents industriels, et 1 million de tonnes de compost d'ordures ménagères et de déchets verts.

Le recyclage agricole est souvent privilégié par rapport à la mise en décharge ou à l'incinération : **60 % des boues sont en effet épandues sur les sols agricoles**. Pour garantir la qualité du recyclage et éliminer les risques de transfert de pollution, les opérations d'épandage doivent être conduites avec une très grande rigueur. Ainsi, l'épandage agricole des boues et déchets des collectivités et industries a fait l'objet d'une réglementation plus stricte. **Mais la multiplication des restrictions commerciales et les exigences des consommateurs impliquent une clarification de la part des pouvoirs publics sur ce mode de recyclage, qui apparaît plus économique et écologique que l'incinération et constitue un service que rendent les agriculteurs à la société.**

● **Ce problème d'épandage des boues de stations d'épuration est d'actualité.**

Plusieurs organisations professionnelles ont présenté le 11 juin dernier, au sein du Comité national sur l'épandage des boues d'épuration, leur

projet relatif au fonds de garantie qu'elles souhaitent établir pour faire face aux risques engendrés par ces matériaux.

En outre, les organisations professionnelles ont indiqué que « *devant l'impossibilité d'obtenir des garanties sur l'innocuité des boues de station d'épuration proposées aux agriculteurs, face à l'inertie étonnante des pouvoirs publics qui refusent de répondre aux demandes répétées de la profession, elles décident de suspendre tout épandage de ces boues* »¹.

Parallèlement, **le projet de système assurantiel présenté le 27 avril par le ministère des Finances préconise l'établissement d'un contrat souscrit par le producteur de boue, couvrant l'exploitant agricole et le propriétaire foncier.** Ce contrat, négocié au cas par cas au niveau de chaque commune, couvrirait les pertes de récolte et de revenu liés à un incident. Le système prévoit également un lien entre le montant de la prime d'assurance et la qualité de la boue.

Réticents à un tel projet, les professionnels défendent la mise en place d'un fonds de garantie qui soit rapide, unifié, obligatoire et garant d'un traitement égal pour tous.

Les OPA veulent avant tout, en cas d'incident, un système à même de traiter rapidement les demandes d'indemnisation sans attendre la fin des procédures judiciaires. Le mécanisme du fonds se retournerait contre les intervenants de la filière en cause, une fois l'expertise réalisée et le lien entre le dommage et les boues établi. Le fonds de garantie serait financé grâce à une taxe à la tonne de boue brute épandue à hauteur de 10 francs et répercutée sur le prix de l'eau. Les OPA désirent, d'autre part, la couverture, au sens large, des risques de développement qui ne se limite pas à 10 ans, ni à la seule notion de rendement qui semblerait être la seule retenue dans le projet de Bercy. Elles regrettent que la qualité des sols, l'environnement et la valeur patrimoniale des terres ne soit pas inclus dans le système proposé par le Gouvernement.

REPÈRES :

11.000 stations d'épuration produisent 850.000 tonnes de matière sèche de boues par an (1,3 million prévues en 2005).

Destination des boues : Epandage en agriculture : 60 % ; Mise en décharge : 20 à 25 % ; Incinération : 10 à 15%.

¹ AGRA Presse Hebdo - n° 2716 - Lundi 14 juin 1999.

Source : APCA

Au mois d'août dernier, l'association UFC-Que Choisir a saisi la justice du dossier des boues d'épuration incorporées dans les farines animales.

3. Le développement de nouveaux types d'agriculture

a) *La notion d'agriculture raisonnée*

● **La gestion de l'environnement pour un agriculteur passe avant tout par la gestion de l'espace et des flux de matière.** L'agriculture raisonnée consiste dans le fait de produire -en travaillant sur une exploitation économiquement viable-, tout en utilisant des méthodes respectueuses de l'environnement. Il s'agit donc d'un processus spécifique de production adopté par l'exploitant.

Cette pratique d'agriculture raisonnée passe, par exemple, dans une exploitation, par le diagnostic des risques environnement sur le parcellaire, la mise en place d'aménagements permettant de limiter ces risques -par un outil de suivi agronomique personnalisé- ainsi que la gestion de la protection des cultures et de la fertilisation sur l'exploitation.

● **Votre rapporteur pour avis prendra le volet vert d'Agri Confiance comme exemple d'agriculture raisonnée.**

Lancé par la CFCA en 1992, le programme Agri Confiance a permis d'élaborer et de développer un système d'Assurance Qualité centré sur la production agricole, spécifique aux entreprises coopératives agricoles. Il a pour objectif de redonner pleinement confiance aux clients des coopératives quant à la régularité, la conformité et la sûreté des productions agricoles dans le respect des contraintes environnementales. Agri Confiance certifie la qualité des flux de produits, d'informations ou de services échangés au sein de l'interface adhérents-producteurs/salariés des coopératives¹.

Dans un contexte où désormais les consommateurs exigent non seulement des denrées alimentaires saines et de qualité mais aussi la garantie

¹ Documentation de la CFCA - Juin 1999.

qu'elles ont été produites dans le respect de l'environnement le secteur de la coopération agricole a souhaité renforcer le champ d'application d'Agri Confiance aux aspects environnementaux.

Ainsi, ce volet environnemental -volet vert- d'Agri Confiance a pour objectif d'assurer le respect de l'environnement dès le premier maillon de la chaîne agro-alimentaire, la production agricole : ce nouveau volet recouvre la connaissance, la maîtrise et la prévention des risques de pollutions accidentelles et diffuses sur l'exploitation agricole. Il implique la formation des agriculteurs par les conseillers des coopératives, la collecte des données agricoles relative au respect de l'environnement, la connaissance et la pratique des outils de l'agriculture raisonnée choisis par l'entreprise coopérative pour son efficacité. Il viendra prolonger les systèmes de management environnemental mis en œuvre en aval sur les sites industriels des entreprises coopératives.

Cette opération a le soutien de l'ANDA, de l'ADEME et des ministères de l'agriculture et de l'industrie.

A l'instar, du volet qualité d'Agri Confiance, qui s'est appuyé sur les normes ISO 9002, le référentiel expérimental du volet environnemental du programme est inspiré de la norme ISO 14001. Il reprend les grandes lignes directrices de la norme industrielle, à savoir l'élaboration d'une politique environnementale, la détermination d'objectifs relatifs aux activités de la coopérative avec ses adhérents et la mise en place d'actions pour réaliser ces objectifs.

Ce référentiel mixte, Qualité et Environnement, a fait l'objet dès mai 1999 d'une expérimentation auprès d'une vingtaine d'entreprises coopératives, sur une durée de 18 mois. Les sites pilotes ont été sélectionnés pour leur représentativité en matière de filières, de régions, d'engagement dans la démarche qualité Agri Confiance ou dans une autre démarche de politique environnementale.

L'expérimentation comprend trois étapes : un diagnostic préalable réalisé par des auditeurs spécialisés, la détermination et la mise en place d'un plan d'action pour se mettre en conformité avec le référentiel (estimation 12 à 14 mois) et un audit final (2 mois) qui aura pour but de mesurer la faisabilité du référentiel et les points de blocages éventuels.

Cette expérimentation a pour objectif la remontée d'informations de terrain relatives à la faisabilité technique, politique et organisationnelle du « volet vert », afin de valider le référentiel.

L'objectif est de proposer un référentiel définitif pour la fin de l'an 2000, avec mise en application dès 2001. Les entreprises déjà certifiées

Agri Confiance auront alors au plus 3 ans pour se mettre en conformité avec le nouveau référentiel mixte Agri Confiance sous le nom de : « Management de la Qualité et de l'Environnement des organisations de production agricole ».

b) La forte progression de l'agriculture biologique

En 1998, la France comptait plus de 6.200 agriculteurs et près de 3.500 entreprises de transformation engagés dans l'agriculture biologique.

● **Face au développement de ce type d'agriculture, votre rapporteur pour avis se félicite que le ministère de l'agriculture ait accru, en 1999, son effort financier par :**

– la prise en charge du contrôle de l'usage de la marque collective de certification « AB » par les organismes certificateurs,

– la poursuite des aides à la recherche de solutions alternatives pour la lutte contre les parasites pour l'élaboration de guides d'utilisation des intrants,

– la poursuite du financement d'un observatoire national de l'agriculture biologique,

– la participation au financement des instances nationales partenaires dans la réalisation du plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique,

– la forte augmentation des aides financières à la conversion en agriculture biologique dans le cadre du règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant les mesures agri-environnementales (15 millions de francs en 1997, 60 en 1998, 90 millions de francs en 1999),

– et la promotion et protection du logo « agriculture biologique » utilisable sur des produits contenant au moins 95 % d'ingrédients d'origine agricoles issus de l'agriculture biologique produits, contrôlés et certifiés selon les réglementations nationale et communautaire.

● **Par ailleurs, le Plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique (1998-2002), annoncé le 12 décembre 1997 par le Ministre de l'agriculture et de la pêche, est, selon les informations fournies par le ministère, en cours de réalisation avec :**

– l'accompagnement des agriculteurs qui choisissent la voie de l'agriculture biologique en leur apportant des aides réévaluées à la conversion

et à l'adaptation. Les 60 millions de francs mobilisés dès 1998 (90 millions de francs en 1999), ont permis de passer de 600 à 1.400 conversions par an et les surfaces en agriculture biologique et en conversion sont passées de 165.400 ha en 1997 à 218.800 en 1998 et devraient dépasser 270.000 ha en 1999. Dès la fin de 1999, les mesures d'aide à la conversion devraient s'insérer dans les nouveaux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ;

- les audits pour la réalisation de plans d'action régionaux concertés sur des projets agriculture biologique dans le cadre des contrats de plan Etat-région ;

- la mobilisation des offices interprofessionnels pour la sensibilisation des producteurs et l'aide à la structuration des filières (8 millions de francs en 1998, 30 à 35 millions de francs en 1999) ;

- la mobilisation des organismes de recherche, de formation, d'enseignement et de développement (instituts techniques, établissements d'enseignement, association nationale de développement agricole,...) ;

- la valorisation des outils disponibles : marque collective de certification « AB », observatoire national de l'agriculture biologique... ;

- l'élaboration au niveau régional de plans d'actions régionaux concertés, en concertation avec le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (4 millions de francs) ;

- la mise en place et fonctionnement du Comité d'orientation, de suivi et d'évaluation du plan associant les principaux partenaires administratifs et professionnels concernés par la mise en place du Plan ainsi que la nomination d'un chargé de mission agriculture biologique chargé notamment de la faisabilité et de la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP) concernant l'agriculture biologique -GIP rendu possible par la nouvelle loi d'orientation agricole-. La loi ouvre également la possibilité de création d'une interprofession spécifique à compétence nationale pour les produits issus de l'agriculture biologique.

● Parallèlement aux actions menées par les pouvoirs publics, la Confédération française de la coopération agricole (CFCA) et la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD) ont signé, le 29 juin dernier, un protocole de collaboration sur l'agriculture biologique.

L'objectif est de promouvoir et de développer la production agricole biologique française dans le cadre de filières organisées.

Convaincus qu'une offre structurée en parfaite adéquation avec les besoins identifiés du marché le permettra, les deux partenaires ont décidé de s'engager sur trois actions particulières :

– enrichir la connaissance des marchés : un comité de liaison FCD-C.F.C.A. recensera les opérateurs et analysera l'évolution de la production et de la demande des consommateurs ;

– réaliser des partenariats coopératives-distributeurs : un annuaire-contact des opérateurs coopératifs sera diffusé auprès des enseignes ; des sessions d'information seront organisées et les démarches contractuelles seront encouragées ;

– améliorer la qualité et la traçabilité des produits : l'accent sera mis sur les démarches d'assurance qualité (Agri-Confiance) afin de maintenir un positionnement « qualité » rigoureux des produits sous logo AB.

● **Votre rapporteur pour avis note que des directives internationales pour la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique ont été approuvées le 3 juillet à Rome par la commission du Codex Alimentarius de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).**

En outre, la Commission du Codex a mis sur pied un équipe intergouvernementale spéciale pour accélérer l'élaboration de normes sur les aliments dérivés des biotechnologies. Selon la définition adoptée par le Codex Alimentarius, « *l'agriculture biologique est un système de gestion holistique de la production qui favorise la santé de l'écosystème, y compris la biodiversité, les cycles biologiques et l'activité biologique des sols* ». Pour le CODEX, l'agriculture biologique repose ainsi sur les principes suivants : utiliser le moins possible d'apports extérieurs et éviter l'emploi d'engrais et pesticides de synthèse.

F. LES AGRICULTEURS FACE AU « BOGUE » DE L'AN 2000

Si le système informatique propre au ministère de l'agriculture est confronté au passage à l'an 2000 comme toutes les institutions et entreprises, les exploitations agricoles doivent aussi s'y préparer puisque sont concernés les automatismes, les équipements de sécurité, l'approvisionnement, ainsi que les opérations de gestion. **Plusieurs risques sont envisageables** : arrêts de

production, dysfonctionnement d'un système de traite automatique, du système d'arrosage, déclenchement intempestif d'un système de ventilation après perturbation de l'alarme, perte de données informatiques...

Le ministère de l'agriculture a réalisé un « guide pratique » et une opération de sensibilisation à Rennes du 14 au 17 septembre. Les actions de sensibilisation seront menées conjointement avec les Chambres d'agriculture et leurs centres de formalités des entreprises ainsi que les DDAF.

Il est important de préciser que les risques liés au passage de l'an 2000 sont prévisibles -il ne s'agit pas d'un événement aléatoire- et ne sont donc pas assurables. Mais plusieurs assureurs font de la prévention avec la réalisation, par exemple, d'un miniguide « Votre exploitation agricole passera-t-elle l'an 2000 ? » et l'envoi d'un questionnaire aux principaux fournisseurs d'équipements et de matériel informatique et électronique, afin de recenser les principaux risques. Les réponses ont donné lieu à des recommandations courant septembre.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces différentes initiatives.

III. UN ENVIRONNEMENT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL INCERTAIN

A. 1999 : L'ANNÉE DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES

1. La réforme de la Politique Agricole Commune

a) Les principes de la réforme de mars 1999

Les principes de la réforme de la PAC peuvent être ainsi résumés :

– poursuite de l'alignement du marché intérieur sur le marché mondial, par la baisse des prix d'intervention et l'affaiblissement des mécanismes d'intervention ;

– généralisation des aides directes ne compensant que partiellement la baisse des prix ;

– plus grande subsidiarité laissée aux Etats pour prendre en compte les réalités agricoles, mettre en œuvre l'éco-conditionnalité et éventuellement moduler les aides.

b) Les mesures prises pour les différentes organisations communes de marché

Pour l'OCM Grandes cultures, les décisions sont les suivantes :

- la fixation du taux de gel à 10 % ;
- l'alignement progressif des aides oléagineux sur les céréales ;
- une baisse des prix d'intervention de 15 % en deux étapes, le niveau des prix pour la campagne 2002-2003 étant arrêté sur la base de l'évolution des prix ;
- des paiements à la surface accrus, mais ne couvrant que 50 % de la baisse des prix ;
- le maintien d'une aide spécifique pour les protéagineux, mais en diminution de 7,5 % ;
- le versement des aides décalé d'un mois (à partir du 16 novembre). Soulignons que la spécificité « maïs » et l'herbe ensilage ont été prises en compte. En outre, le mécanisme des majorations mensuelles a été prorogé.

En ce qui concerne l'OCM lait, les mesures consistent en :

- une baisse des prix du beurre et de la poudre de lait de 15 % et de 17 % du prix indicatif du lait, partiellement compensée ;
- une hausse de 2,4 % en deux étapes du quota communautaire ;
- des enveloppes nationales de crédits communautaires créées à partir de 2005 pour financer soit un supplément de prix, soit une aide à l'hectare de pâturage permanent.

Il a été annoncée, en outre, une sortie à moyen terme du régime des quotas.

Pour l'OCM « viande bovine », l'accord repose sur :

- une baisse des prix de 20 % en trois campagnes ;
- une revalorisation de la prime à la vache allaitante de 262 F, dont 131 F au titre du complément national ;
- la mise en place d'un stockage privé et le déclenchement du stockage public, si le prix descend en dessous de 10 % du prix de base, soit 11 francs/kg ;
- une augmentation de la prime spéciale pour les jeunes bovins de 55,5 % et de 38 % pour celle des gros bovins ;
- l'instauration d'une prime à l'abattage pour les animaux adultes et pour les veaux ;
- enfin, comme pour l'élevage laitier, des enveloppes nationales de crédits communautaires.

L'OCM vin

L'objectif de la réforme de l'OCM viti-vinicole est de permettre à une production européenne de qualité de développer ses performances dans un contexte économique globalement favorable à ce secteur. Cette réforme se traduit par :

- une simplification importante de la réglementation communautaire dans la mesure où le nouveau règlement unique remplace les vingt-trois règlements actuellement en vigueur ;
- des droits de plantations nouvelles, représentant 51.000 hectares au niveau européen, dont 13.565 ha pour la France. En outre, une réserve communautaire de droits supplémentaires de 17.000 ha a été mise en place et sera répartie en fonction des besoins des régions de production. De plus, une certaine flexibilité a été introduite dans la gestion des droits de replantation ;

Etats membres	Droits nouveaux (hectares)
Allemagne	1 534
Autriche	722
Espagne	17 355
France	13 565
Grèce	1 098
Italie	12 933
Luxembourg	18
Portugal	3 760
TOTAL	51 000
Réserve	17 000

– un soutien en faveur de la restructuration et de la reconversion du vignoble, en vue d'adapter la production aux besoins du marché. Ce soutien est limité à une certaine superficie pour chaque Etat membre ;

– une nouvelle réglementation concernant les pratiques oenologiques, reposant notamment sur le statu quo en matière d'enrichissement des vins (chaptalisation ou moût concentré). Par ailleurs, contrairement à la proposition de la Commission, la vinification des moûts importés et le coupage des vins communautaires avec des vins importés sont interdits ;

– une modification du régime de la distillation : la gestion du marché repose désormais uniquement sur la distillation en cas de crise (suppression des distillations obligatoire, volontaire et de soutien) et la distillation des alcools de bouche, dont le prix d'intervention sera fonction de l'état des marchés viti-vinicoles communautaires ;

– une reconnaissance des organisations de producteurs et des interprofessions dans la réglementation communautaire.

Votre Commission des Affaires économiques a suivi avec attention l'évolution des négociations. La décision prise à Berlin sur l'OCM vitivinicole prend en compte d'ailleurs certaines demandes formulées par le Sénat en février 1999¹.

c) L'encadrement des aides

L'Agenda 2000 introduit deux nouveautés

● **d'une part, l'écoconditionnalité des aides** : dans le but de mieux articuler les soutiens octroyés dans le cadre des organisations de marché avec les préoccupations environnementales, les Etats membres doivent prendre des mesures consistant :

- à subordonner les aides à des actions agro-environnementales,
- à élaborer des prescriptions environnementales spécifiques constituant une condition d'octroi des aides.

M. Jean Glavany, ministre de l'agriculture et de la pêche, a décidé cette année de réserver le versement des aides majorées aux agriculteurs dont les cultures irriguées respectent la police de l'eau et disposent d'une autorisation de prélèvement. Pour la campagne suivante, le versement des aides sera subordonné à la présence de compteurs, afin de favoriser une bonne gestion de la ressource en eau.

● **D'autre part, la modulation des aides** : les Etats membres ont la possibilité de réduire les aides versées aux agriculteurs dans une limite de 20 %, sur la base de trois critères :

- l'emploi, dans le cas où la main-d'œuvre sur l'exploitation est inférieure à un seuil défini par l'Etat ;
- la prospérité globale des exploitations, dans le cas où la marge brute de l'exploitation est supérieure à un seuil fixé par l'Etat-membre ;
- le montant total des aides, dans le cas où celui-ci excède un seuil fixé également par l'Etat membre.

¹ Rapport n° 206 (1998-1999) présenté par M. Gérard César, fait au nom de la Commission des Affaires économiques sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché vitivinicole.

Le produit de la modulation ainsi que les réductions d'aides liées à l'écoconditionnalité sont conservés par les Etats membres, qui peuvent l'utiliser au titre du règlement « développement rural ». **Le plafonnement des aides, initialement envisagé par la Commission, a été abandonné.** La dégressivité des aides demandée par la France, avec le double objectif de réduire la dépense agricole et de consolider le développement rural, n'a pas fait le consensus au niveau des Quinze.

Le ministre de l'agriculture a annoncé, le mercredi 28 juillet dernier, la mise en œuvre de la modulation des aides directes, qui devra permettre d'assurer le financement des CTE, pierre angulaire de la loi d'orientation agricole. La modulation des aides directes était fondée initialement sur deux critères : le montant total des aides et l'emploi.

Dans le dispositif par le ministre de l'agriculture le 28 juillet dernier, les agriculteurs concernés par la modulation étaient ceux qui percevaient plus de 250.000 francs d'aides directes, correspondant à des exploitations d'au moins 100 hectares de céréales, oléagineux et protéagineux. Un barème progressif en fonction du montant des aides directes devait fixer le taux de modulation, qui aurait atteint 20 % pour les exploitations qui bénéficiaient de plus de 700.000 francs d'aides directes, soit les exploitations de plus de 280 hectares de céréales, oléagineux, protéagineux.

La prise en compte de l'emploi s'effectuait de la manière suivante :

– pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), et pour les associés actifs des exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL), le principe de transparence aurait été appliqué : le montant des aides aurait été divisé par le nombre d'associés actifs sur l'exploitation avant de déterminer le taux de prélèvement applicable sur l'ensemble des aides directes de l'exploitation ;

– pour tenir compte de l'emploi salarié, une réduction forfaitaire de 15.000 francs aurait été effectuée pour chaque emploi à temps plein sur le montant du prélèvement ;

– pour tenir compte de la main d'œuvre familiale travaillant effectivement sur l'exploitation, une réduction forfaitaire de 5/12 des charges sociales plafonnée à 15.000 francs aurait été effectuée sur chaque co-exploitant sur le montant du prélèvement.

Compte tenu de l'ensemble de ces choix, 30.000 exploitations sur les 680.000 exploitations françaises auraient été concernées par la modulation des aides, soit environ 4 % d'entre elles.

Cette modulation des aides doit abonder les crédits destinés à la politique de développement rural analysée par mon collègue Henri Revol, rapporteur pour avis des crédits relatifs au développement rural.

Ce dispositif a été fortement critiqué par les OPA. Le ministre de l'agriculture, lors de la conférence agricole du 21 octobre dernier, a annoncé une modification de ce mécanisme avec une meilleure prise en compte du critère de l'emploi et l'intégration de la marge brute standard (MBS).

Votre rapporteur se félicite de cet infléchissement politique. Il ne comprend pas, néanmoins, les raisons de l'empressement de M. Jean Glavany, au mois de juillet dernier, à prendre une décision hâtive et démagogique.

Votre rapporteur pour avis considère, malgré les nouvelles propositions ministérielles, cette mesure comme :

– **dangereuse** dans la mesure où elle consacre l'agriculture duale, une agriculture devant en aider une autre. En effet, cette décision risque de fissurer à terme tout le système mutualiste, coopératif et syndical ;

– **techniquement absurde** puisque le choix des modalités d'application entraînait initialement la mise en place d'une logique difficilement compréhensible : pour bon nombre d'exploitations agricoles situées en zones intermédiaires, 20% de modulation provoquait 40 % de revenu en moins. Si la prise en compte de la MBS permet de réduire quelques injustices, elle ne règle pas tous les problèmes ;

– **démagogique** puisque seront pénalisées les entreprises agricoles économiquement viables. Conjuguée avec le passage obligatoire aux 35 heures, l'application de la modulation pourrait provoquer « *une augmentation de la puissance des matériels entraînant ainsi une baisse des temps de travail, donc des salaires et jusqu'à la baisse du nombre d'employés*¹ ;

– **injuste et discriminatoire** puisqu'elle touche presque exclusivement les exploitations consacrées aux céréales et aux

¹ *Les agriculteurs de France n° 122 - septembre 1999.*

oléoprotéagineux. On peut, en outre, s'étonner que, contrairement aux EARL et aux GAEC, le principe de transparence ne soit pas appliqué aux sociétés civiles d'exploitations agricoles.

d) Brève analyse de la réforme communautaire

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur certains points de la réforme communautaire :

– tout d'abord, **les perspectives de développement de la sole oléagineuse paraissent compromises** en raison de l'évolution des prix et de l'équilibre du marché du blé : en outre, l'indépendance de l'Union européenne pour son approvisionnement en protéines végétales est à nouveau fragilisée ;

– ensuite, le **marché de la viande bovine est déstabilisé** compte tenu de l'abandon de la prime « Hérode », de la limitation de l'exportation subventionnée et du manque d'efficacité des mécanismes de gestion ;

– **l'augmentation du quota communautaire, le niveau des prix et l'annonce de la sorte des quotas pourraient déséquilibrer à moyen terme les marchés laitiers ;**

– enfin, **plusieurs interrogations demeurent sur les modalités de la conditionnalité environnementale** : s'agit-il d'un simple respect des réglementations existantes ou d'un encouragement à certaines pratiques ? Quel est le lien entre les réglementations et la production aidée, quel sera le niveau de la sanction ?

Soulignons que cinq groupes de travail ont été installés le 20 mai dernier au sein du Conseil supérieur d'orientation, sur plusieurs thèmes tels que : le bilan des accords de Berlin, la mise en œuvre de la modulation des aides, le plan de régionalisation des rendements et le contrôle et l'approvisionnement des aides communautaires.

L'ensemble des règlements sur la mise en œuvre de la PAC ont été adoptés sans débat le 17 mai à Bruxelles par les ministres de l'Agriculture de l'Union européenne.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences de cette réforme sur l'évolution du revenu des agriculteurs. Une étude menée par l'INRA de Nantes prévoit une baisse d'environ 7 % en moyenne du revenu net de l'ensemble des exploitations.

2. La réforme de la politique structurelle

La politique de cohésion économique et sociale que l'Union européenne conduit à travers les fonds structurels (FEDER - FSE - FEOGA) a été également réformée avec un maintien de l'effort financier de l'Union européenne, soit un tiers du budget européen. Quatre principes sont mis en avant : l'adaptation aux différentes mutations de la société (industrielles, sociales...), la concentration de l'intervention dans des domaines prioritaires, la simplification et le partenariat dans le cadre d'une plus grande subsidiarité.

Ces principes se traduisent :

● **par une diminution du nombre d'objectifs prioritaires.**
Désormais, les fonds structurels poursuivront **trois objectifs** :

– le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Pour la France, cet objectif concerne les DOM ;

– le soutien de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, que ce soit pour les zones industrielles, les zones rurales, les zones urbaines et celles dépendantes de la pêche. Pour la France, cet objectif prend le relais de l'ancien objectif 5b ;

– le développement des ressources humaines en modernisant les politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

● **par une concentration géographique des interventions,** qui se traduira par une réduction des zones actuellement éligibles.

L'adoption du rapport pour avis sur les crédits réservés au développement rural sera l'occasion d'examiner les propositions françaises et l'accueil qui leur a été fait à Bruxelles.

● **par le regroupement d'une série de mesures de développement rural existantes** (pré-retraite, agri-environnement, sylviculture, zones défavorisées, installation...) dans un cadre unique, avec une reconduction de l'enveloppe. Les principaux changements résident dans la prise en compte de la dimension environnementale et de l'élargissement du concept de zones défavorisées à des zones soumises à des contraintes environnementales.

Cette politique rurale constitue un enjeu majeur pour la France, qui, au cours de la période passée, a été la première bénéficiaire de la politique

structurelle (installation, investissements...), avec 30 % de l'enveloppe et de la politique de développement des zones rurales avec 32 % de l'enveloppe.

3. Le cadre financier de la PAC et de la politique de développement rural

● Le sommet de Berlin a permis de dégager **un cadre financier pour la période 2000-2006**. Le cadre retenu pour la période 2000-2006 prévoit, pour la première fois, que l'Union s'engage dans une **politique d'économies en stabilisant les dépenses de toutes ses politiques communes**. Il s'agit d'une nécessité pour respecter la discipline budgétaire imposée par l'euro tout en préparant l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale.

Le système de calcul des « ressources propres » qui alimentent le budget de l'Union européenne a été modifié. La part des recettes de TVA va diminuer pour être ramenée à 0,75 % en 2004 mais il n'est pas question de la supprimer complètement, comme cela avait été envisagé, en raison de l'opposition de l'Italie et de la Belgique. Parallèlement, la ressource proportionnelle au produit national brut va augmenter.

Les Quinze n'ont finalement pas modifié substantiellement la compensation octroyée depuis 1984 à la Grande-Bretagne. Le mécanisme qui a été alors mis en place consiste à réduire des deux tiers le solde budgétaire négatif du Royaume-Uni. Le principe et le calcul de cette compensation sont maintenus. En revanche, Londres devra contribuer aux dépenses des futurs élargissements et, en attendant, à celles des pré-adhésions. Selon les experts, l'impact général de ces modifications devrait réduire de 220 millions d'euros (1,4 milliard de francs) au total le chèque britannique -qui atteignait 3,2 milliards d'euros (21 milliards de francs) en 1998 et 2,5 milliards (16,4 milliards) en moyenne sur la période 1997-1998-.

Par ailleurs, les contributions à la charge de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède ont été réduites à Berlin pour ne pas représenter plus de 25 % du total à partir de 2002. L'essentiel de la différence sera payé par la France, l'Italie, la Belgique et le Danemark, les négociateurs français estimant que cette contribution supplémentaire représentera environ 200 à 250 millions d'euros supplémentaires chaque année.

● **Les dépenses agricoles et de développement rural ont été stabilisées pour la même période.**

L'enveloppe annuelle ne devra pas dépasser 40,5 milliards d'euros (265,7 milliards de francs), ce qui porte le montant global des dépenses sur l'ensemble de la période, compte tenu de l'inflation, à 310 milliards d'euros (2.033 milliards de francs).

La part de la PAC (50,6 %) dans l'ensemble du budget communautaire va donc encore baisser au cours des années à venir. Les économies réalisées par rapport au dernier projet de compromis sont obtenues par deux mesures : d'une part, un report de deux ans supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'en 2005, de la réforme du lait, qui était jugée inutile et coûteuse : d'ici là, il n'y aura pas de baisse des prix de référence ni d'augmentation des quotas : l'économie réalisée est de l'ordre de 3 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2000-2006. D'autre part, la baisse du prix d'intervention des céréales a été ramenée à 15 % pour l'ensemble de la période au lieu des 20 % souhaités par les divers projets de compromis. Cette correction permet d'économiser, sur sept ans, 4,2 milliards d'euros sur les aides directes compensatoires.

L'initiative du Gouvernement français consistant à rééquilibrer les aides en en prélevant une partie sur les producteurs de céréales et de viande au profit du développement rural, des petites exploitations, de la qualité, n'a pas été retenue. Cette mesure avait, pour certains experts, l'avantage de réduire les aides « couplées », c'est-à-dire celles qui ont tendance à encourager la production, et d'accroître les aides découplées. **Cette distinction pourrait prendre toute son importance lorsque les négociations sur la libéralisation de l'agriculture vont reprendre dans le cadre de l'OMC.**

La section garantie du Fonds agricole européen (FEOGA) financera les dispositions prévues par les organisations communes de marché, les restitutions à l'exportation, les actions de développement rural en dehors de l'objectif 1 (régions en retard de développement) -à l'exception de l'initiative communautaire Leader-, la contribution communautaire à des actions vétérinaires et phytosanitaires et les actions d'information sur la PAC. La section orientation du FEOGA finance le développement rural dans les régions de l'objectif 1 et le programme Leader.

DÉPENSES AGRICOLES 2000-2006

Millions d'euros, prix 1999 (1)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Total future PAC, dont :	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
- marchés (2)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	267.370
- développement rural (3)	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370	30.370

1 - Pour le calcul des montants aux prix courants, un déflateur de 2 % sera utilisé.
 2 - Incluant les mesures vétérinaires et phytosanitaires et excluant les mesures d'accompagnement.
 3 - Incluant les mesures d'accompagnement.
 A ces dépenses s'ajoutent les actions de développement rural hors Objectif 1 financées par le FEOGA-orientation.
 Toutes les actions de développement rural sont cofinancées par la Commission européenne et les Etats membres.

4. Bilan des autres réformes européennes dans le secteur agricole

a) Une réforme à réformer : l'OCM fruits et légumes

● La nouvelle OCM « fruits et légumes » est entrée en vigueur en 1997. Depuis la majorité des organisations professionnelles demandent la clarification et la simplification de cette réglementation. **Votre rapporteur pour avis souhaite insister, d'une part, sur la difficile application de certaines règles communautaires et, d'autre part, sur les problèmes posés par la modification des circulaires françaises d'application du règlement CEE 2200/96** : les responsables d'un grand nombre d'organisations de producteurs contestent l'esprit de ces circulaires, qui opèrent une rupture brutale des règles du jeu, remettant en cause la logique d'adaptation progressive de leurs structures à la nouvelle OCM.

Le règlement du Conseil n° 2200/96, daté du 28 octobre 1996, définit un nouveau mécanisme de financement du secteur des fruits et légumes par les fonds communautaires (articles 15 et 16 du règlement), en créant des « fonds opérationnels » co-financés à parité par les producteurs et le Fond européen d'Orientation et de Garantie agricole (FEOGA), section Garantie. Ainsi les aides communautaires sont accordées à condition que les organisations de producteurs établissent des « programmes opérationnels » pluriannuels nécessaires au développement économique et commercial. L'aide communautaire est limitée de trois manières :

– L'Union européenne finance à 50 % les fonds opérationnels ;

– La dotation communautaire maximale théorique pour le cofinancement de ces fonds opérationnels est égale, pour chaque organisation de producteurs, à 4,5 % du chiffre d'affaires (valeur de la production commercialisée ou VPC) de l'organisation de producteurs ;

– le principe du cofinancement est assorti d'un plafond d'intervention communautaire fixé à 2,5 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des organisations de producteurs de l'Union européenne.

Dans les perspectives financières prévues par l'Agenda 2000, la limite budgétaire annuelle pour le secteur des fruits et légumes (bananes y compris) est de 1,9 milliard d'euros.

● Conscients de ces difficultés d'application au niveau tant communautaire que national, la **Commission européenne a proposé certaines adaptations qui ont été approuvées par le Parlement européen en avril dernier.**

Par ailleurs, **la France, l'Espagne et l'Italie, les plus grands producteurs de fruits et légumes de l'Union européenne, ont remis un mémorandum à la Commission.** Ces Etats craignent la concurrence des pays tiers (où les coûts de production et de main d'œuvre sont inférieurs) dans un marché soumis à la globalisation des échanges. *« Dans un contexte de diminution des dotations communautaires consacrées au secteur (...), il paraît nécessaire, dans la limite des dépenses prévues au titre de l'Agenda 2000 (1,9 milliard d'euros), d'adopter les mesures permettant une meilleure mobilisation des crédits existants »*, suggère le document des délégations espagnole, française et italienne.

En conséquence, les délégations proposent un taux d'intervention communautaire fixe, sous forme d'un plafond unique égal à 4,5 % du chiffre d'affaires par organisation de producteurs. *« Il ne convient pas que soient fixées d'autres limitations ne permettant pas aux organisations de producteurs de bénéficier d'un cofinancement communautaire à 50 % de leur fonds opérationnels. Cela revient à supprimer le plafond de 2,5 % du chiffre d'affaires global de l'ensemble des organisations de producteurs, qui permettrait pourtant à la Communauté d'éviter tout dérapage budgétaire »*, souligne le document commun.

Les délégations espagnole, française et italienne ne manquent pas de faire remarquer le niveau marginal de contribution des organisations de producteurs (OP) à la production annuelle de fruits et légumes dans l'Union européenne (78 millions de tonnes durant la période 95-97, dont 1,6 million de tonnes destinées à l'exportation). *« En 1997, seulement 30 % de la production a été commercialisée par l'intermédiaire des organisations de producteurs »*, rapporte le mémorandum, tout en remarquant que les OP *« doivent participer plus sensiblement à l'équilibre de l'offre et de la demande dans un marché toujours plus compétitif »*. Cette pression est d'autant plus importante que dans le cadre des accords négociés par l'Union européenne en vue de la constitution

de zones de libre-échange, les fruits et légumes font l'objet de concessions tarifaires préférentielles conséquentes.

● **Votre rapporteur pour avis souligne, en marge de cette réforme, que la cinquième session du comité mixte franco-espagnol des fruits et légumes s'est déroulée dans un climat particulièrement constructif.** Au delà des bonnes relations entre administrations et professionnels des deux pays, il convient de souligner la volonté, de part et d'autre, d'élaborer des projets en commun au profit mutuel de la France et de l'Espagne. Le programme de promotion de la fraise en est une excellente illustration.

Peu de sujets se sont avérés véritablement conflictuels, les Espagnols s'étant montrés beaucoup plus conciliants sur le thème des importations de tomates marocaines que lors du groupe de contact de Perpignan. L'intensification des relations entre professionnels au cours des périodes de « télescopage » des productions française et espagnole est un point particulièrement positif. Il permettra, à tout le moins, d'éviter que ne se propagent certaines rumeurs qui peuvent s'avérer particulièrement néfastes pour l'ensemble des producteurs.

Votre rapporteur pour avis tient à féliciter le groupe de travail dirigé par MM. Huchon, Legrand et Minetti qui ont, en permanence, favorisé une relance du dialogue franco-espagnol dans ce secteur.

b) Un accord sur le renforcement des normes de protection des poules pondeuses

● **Le 11 mars 1998, la Commission européenne a adopté une proposition de directive du Commissaire européen à l'agriculture, M. Franz Fischler, visant à améliorer les conditions minimales de logement des poules pondeuses.** Le protocole sur le bien-être des animaux, annexé au traité de Maastricht et dont l'adoption est prévue dans le Traité d'Amsterdam, oblige la Commission à présenter des propositions en ce sens. De plus, les Etats membres de l'Union européenne ont tous ratifié la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des animaux de ferme.

Le projet de directive vise à augmenter l'espace des poules dans les nouvelles cages tout en fixant des règles concernant l'environnement des oiseaux (température, éclairage, nourriture et eau disponible). La présidence autrichienne (fin 1998) puis la présidence allemande (le 30 mars 1999) ont élaboré deux nouvelles moutures des propositions initiales. De manière générale, l'évolution de ces dispositions va dans le sens d'une plus longue

période transitoire en faveur des éleveurs, mais avec des garanties plus étendues pour le bien-être des poules.

● **Les ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont décidé le 15 juin dernier à Luxembourg de renforcer sensiblement et de manière progressive les conditions minimales de logement des poules pondeuses dans l'Union européenne à partir du 1^{er} janvier 2002.** Le recours aux cages en batterie, qui représentent 93 % des élevages communautaires, sera totalement interdit à partir de 2012.

A compter du 1^{er} janvier 2002, les élevages nouvellement créés ou transformés devront mettre en place, soit les dispositions applicables à l'élevage alternatif (densité de 9 poules par m² de surface, etc.), soit opter pour des cages aménagées (espace minimal par poule de 750 cm²). En ce qui concerne les cages en batterie actuelles -interdites en 2012- une première contrainte interviendra à compter du 1^{er} janvier 2003, puisque l'espace minimal requis par poule devra être porté de 450 cm² à 550 cm². La directive communautaire prévoit une exemption pour les établissements de moins de 350 poules et pour les élevages de poules reproductrices.

La Commission européenne soumettra aux Quinze, au plus tard le 1^{er} janvier 2005, un rapport, assorti de propositions appropriées, sur les différents systèmes d'élevage des poules pondeuses utilisés, en tenant compte notamment de leurs implications économiques et commerciales. Le Conseil et la Commission soulignent que la prise en compte, sur le plan international, des règles concernant le bien-être animal doit constituer « *un des points fermes du mandat pour le prochain round de négociations de l'OMC* ».

Les équipements prévus à compter du 1^{er} janvier 2002 pour les systèmes alternatifs sont les suivants : mangeoires longitudinales de moins de 10 cm de longueur par poule ou circulaires offrant 1 cm de longueur par animal ; abreuvoirs continus de 2,5 cm de longueur par animal ou circulaires (1 cm) ; un nid pour 7 poules et 1m² pour 120 poules pour les nids collectifs ; perchoirs sans arête et offrant au moins 15 cm par animal ; litière d'au moins 250 cm² par poule, la litière occupant au moins un tiers de la surface au sol.

Diverses dispositions sont également prévues pour les systèmes d'élevage qui permettent aux animaux de se déplacer librement entre les différents niveaux et lorsque les poules ont accès à des espaces extérieurs. La densité animale des élevages alternatifs ne doit pas comporter plus de 9 poules par m² de surface utilisable. Toutefois, lorsque la surface utilisable correspond à la surface au sol disponible, les Etats membres peuvent autoriser jusqu'au 31 décembre 2011 une densité animale de 12 poules par m².

Les dispositions prévues pour les cages aménagées, à partir du 1^{er} janvier 2002, sont les suivantes : superficie d'au moins 750 cm² par poule dont 600 cm² de surface utilisable, nid, litière permettant le picotage et le grattage, perchoirs offrant au moins 15 cm par poule, mangeoire d'au moins 12 cm par poule¹.

● **Selon la France, le passage d'un espace minimum** par poule de 450 cm², comme le prévoit la réglementation communautaire, à 550 cm² à compter de 2003, **se traduira par des augmentations des coûts de production de 8 à 12 % par œuf produit, selon la taille des cages.** La hausse serait due à l'augmentation des charges fixes par poule, à la détérioration probable de l'indice de consommation et à l'augmentation du nombre d'œufs cassés. En outre, le différentiel des coûts de production, qui s'accroît très sensiblement lorsque les normes de surface passent à 550 cm² par poule, « *conduira inévitablement les opérateurs à importer des ovoproduits à meilleur coût depuis les pays tiers* ». Les pouvoirs publics et les professionnels redoutent en particulier des importations massives d'œufs et d'ovoproduits à bas prix en provenance des Etats-Unis, où la norme est de 310 cm² par poule.

Compte tenu de la nécessité d'assurer des conditions de concurrence équivalente entre les producteurs de l'Union européenne et ceux des pays tiers, **votre rapporteur pour avis se félicite que les instances européennes aient estimé que la prise en compte, au niveau international, des règles concernant le bien-être animal doit constituer un des points fermes du mandat de négociation pour le « Cycle du Millénaire » à l'OMC.**

¹ *Agra Presse Hebdo n° 2717 du lundi 21 juin 1999.*

c) L'accompagnement des producteurs pour le passage à l'OCM tabac

La nouvelle OCM met en place une modulation de prime en fonction de la qualité de la production et, pour les tabaculteurs qui ne pourraient obtenir une production de qualité et seraient mis en difficulté, un mécanisme de rachat des quotas leur permettant de quitter ce secteur.

Selon le profession, cette réforme induit une valorisation des quotas très dissuasive pour l'installation des jeunes exploitants et pénalisante pour l'intensification des ateliers existants.

Désireux que le passage à la nouvelle OCM soit le moins difficile possible pour les planteurs français, **voire rapporteur pour avis estime nécessaire la finalisation rapide des directives nationales d'application et regrette que les professionnels ignorent toujours les mécanismes concrets de cette OCM.** Se pose, en outre, la question relative aux nouveaux accompagnements financiers qui pourraient prendre la forme d'une augmentation des enveloppes aux investissements individuels.

Selon le ministère de l'agriculture, une nouvelle saisine de la Commission européenne pour une adoption de l'OCM n'est envisageable qu'une fois les points de blocage définis. Sur le problème des aides aux investissements, les crédits ont été augmenté en 1998 de 25 %. Les crédits de l'enveloppe nationale « Burley » (aide technique) pour la récolte 1997 sont versés par l'Oniflor.

Par ailleurs, le Ministre a précisé que la tabaculture devrait jouer tout son rôle dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

LA TABACULTURE FRANÇAISE

6.500 producteurs regroupés sur 64 départements :

37 % de la production en Aquitaine
19 % en Alsace et Nord
17 % en Midi-Pyrénées
15 % en Poitou Val de Loire
12 % en Rhône-Alpes

9.067 hectares plantés en 1998 :

3.435 de Virginie
2.636 de Burley
2.996 de tabac brun

La production française s'élève à quelque 26.000 tonnes et un chiffre d'affaires de 740 millions de francs dont 45 % à l'exportation.

Sur des exploitations d'une taille moyenne de 55 hectares de SAU, orientées soit sur les céréales, soit sur l'élevage ou la polyculture, le tabac, avec 1,50 hectare de moyenne nationale (1 ha en brun et Burley -2,5 en Virginie) utilise moins de 5 % de la surface, mobilise 55 % du travail des permanents et dégage plus de 40% du revenu (données RESOTAB).

d) La valorisation de l'agriculture biologique au niveau européen

● Les ministres de l'agriculture sont parvenus à un accord politique à l'unanimité, en juin dernier, **sur une modification du règlement 2092/91 complétant pour les productions animales les règles concernant le mode de production biologique des produits agricoles végétaux.**

Cette modification, qui s'appliquera dans les douze mois après sa publication au Journal officiel des Communautés européennes -à l'exception de l'interdiction d'utiliser des organismes génétiquement modifiés qui entrera en vigueur avec effet immédiat- **établit des règles harmonisées dans ce secteur. Le futur règlement prévoit notamment un label « bio » européen,** que pourront apposer les éleveurs respectant un certain nombre de conditions. Parmi celle-ci, citons l'interdiction de donner aux animaux des produits issus d'organismes génétiquement modifiés, ainsi que des antibiotiques à titre préventif ou des accélérateurs de croissance. L'incorporation dans la ration alimentaire d'aliments de conversion est autorisée à concurrence de 30 % de la formule alimentaire de conversion. Lorsque ces aliments proviennent d'une unité de l'exploitation même, ce chiffre peut être porté à 60 %.

● **La France, qui possède une réglementation déjà avancée en matière de production biologique animale, a estimé que ce règlement souffrait encore de nombreuses insuffisances, notamment en ce qui concerne les dérogations accordées aux Etats membres.** Soutenue par la Belgique, l'Espagne, la Grèce et le Portugal, elle n'a donné son accord au texte du règlement que moyennant la publication d'une déclaration qui, tout en reconnaissant que des améliorations avaient été apportées au texte du règlement, estime cependant que « *cette réglementation est encore insuffisante pour permettre à l'agriculture biologique européenne, en particulier au secteur des productions animales, d'atteindre un niveau qualitatif différencié par rapport à l'agriculture conventionnelle. Ces insuffisances résident notamment dans le nombre encore important de dérogations et dans la durée excessive des périodes dérogatoires. La France fonde l'espoir que les autorités ou les organismes de contrôle des Etats membres ne recourent que modérément à ces dérogations afin de garder une bonne crédibilité à*

l'agriculture biologique. Le compromis de la Présidence allemande constitue une première étape dans l'amélioration qualitative des normes pour l'agriculture biologique européenne. La France demande que ce processus soit poursuivi, notamment au vu des résultats des évaluations que la Commission doit mener lors des différentes échéances prévues par le règlement ».

Votre rapporteur pour avis, s'il reconnaît le progrès que constitue cette réglementation, considère que celle-ci est notoirement insuffisante, 46 dérogations étant déjà prévues dans ce règlement.

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'agriculture européenne est passée, de 1993 à 1997, de 889.919 hectares à 2.209.866 hectares.

SUPERFICIE AGRICOLE CERTIFIÉE BIOLOGIQUE ET/OU EN RECONVERSION PAR ETAT MEMBRE

Union européenne	Superficie agricole certifiée biologique ou/et en reconversion en 1993 (ha)	Superficie agricole certifiée biologique et/et en reconversion en 1996 (ha)	Pourcentage de la surface agricole utilisée (SAU) totale en 1996
Allemagne	202 379	310 484	1,81
Autriche	84 000	249 662	7,18
Belgique	1 600	5 000	0,35
Danemark	10 090	42 184	1,54
Espagne	11 675	28 130	0,09
Finlande	15 859	44 732	1,94
France	87 829	98 000	0,32
Grèce	500	4 500	0,09
Irlande	5 101	11 104	0,25
Italie	30 000	204 238	1,22
Luxembourg	500	625	0,49
Pays-Bas	10 053	130486	0,68
Portugal	2 000	10 192	0,26
Suède	46 390	105 000	3,37
Royaume-Uni	35 000	47 901	0,28
TOTAL	552 976	1 175 238	0,84

Source : Eurostat

e) La mise en place de mesures de sauvegarde pour préserver l'OCM sucre

Dans une communication de la Commission européenne de juin dernier, **celle-ci relève que le sucre importé en masse des pays et territoires d'outre-mer, à des prix très faibles, vers la Communauté suscite de vives inquiétudes chez les États membres producteurs et met en péril le**

fonctionnement de l'organisation commune de marché (OCM) dans ce secteur. Pour y faire face, la Commission a décidé d'appliquer la clause de sauvegarde relative à l'importation dans la Communauté de produits du secteur du sucre, en l'état (sucre de canne ou de betterave et saccharose chimiquement pur) et sous forme de produits à forte concentration du sucre (mélange de sucre et de cacao), originaires d'Aruba (territoire néerlandais¹).

Votre rapporteur pour avis rappelle que la procédure de mesures de sauvegarde est inscrite à l'article 109 de la décision 97/803, laquelle prévoit un régime des échanges pour les produits agricoles et industriels entre les pays d'outre-mer et les pays tiers, les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) et la Communauté. Cette décision reconnaît le principe de l'accès dans le territoire douanier de la Communauté en exonération des droits à l'importation ou de taxes d'effet équivalent des produits originaires des pays d'outre-mer.

L'organisation commune de marché dans le secteur du sucre est régie par le Règlement n° 1785/81 qui se caractérise par un régime des prix, un régime des quotas reconduit en 1995 jusqu'à la campagne 2000/2001, un régime d'échanges avec les pays tiers et un système d'autofinancement. Le soutien communautaire a lieu par le truchement de prix d'intervention auquel les organismes d'intervention achètent tout le sucre qui leur est offert par les producteurs communautaires. Parallèlement, il existe un prix minimal pour les betteraves, que les fabricants de sucre doivent payer aux agriculteurs communautaires. Le système d'autofinancement est un des traits caractéristiques de cette OCM : pour assurer la neutralité budgétaire du système, les frais d'écoulement des excédents de sucre produit dans la Communauté sont supportés par les producteurs de betteraves et les fabricants de sucre communautaires, qui payent une cotisation instituée à cette effet. Ainsi, les coûts de conservation du sucre sont remboursés par un système d'avance sur les coûts de stockage privé. En revanche, le stockage public est peu utilisé, du fait de l'exportation des excédents.

5. Les perspectives d'élargissement de l'Union européenne

Les premières adhésions prévues à partir de 2003 pour les six Etats retenus dans la première vague (Estonie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Chypre) pourraient être reportées à 2006 ou 2007.

¹ *Europolitique* du 28 juin 1999.

Depuis avril 1998, date à laquelle les négociations d'adhésion ont été entamées, quatorze chapitres de « *l'acquis communautaire* » ont été traités. A peine plus de la moitié de ces chapitres peuvent être considérés comme « provisoirement conclu ». A cet égard, les Quinze s'apprêteraient à refuser un certain nombre de demandes de dérogation à la législation communautaire, jugées incompatibles avec la politique commerciale commune, l'application du tarif douanier commun et la PAC.

L'agriculture et l'agro-alimentaire constituent en effet un épineux problème pour les candidats à l'adhésion.

Les questions essentielles que devront trancher les pays candidats porteront sur leur volonté et leur capacité à aligner leur agriculture nationale sur les normes communautaires et sur l'opportunité de mettre en place des périodes transitoires pour certaines parties de l'acquis communautaire. Toute une série d'autres questions se poseront, de la réforme agraire à l'emploi et au développement rural, en passant par les contrôles douaniers¹.

Dans la plupart des pays candidats, le prix d'un grand nombre de produits agricoles est encore inférieur à celui pratiqué dans l'Union européenne. De même, les investissements en capitaux ainsi que la réorganisation indispensable pour rendre les exploitations agricoles compétitives, surtout dans le secteur du bétail, n'ont pas encore produit de véritable impact. La transformation en aval dans le secteur agro-alimentaire accuse un retard important par rapport à l'UE. Les PECO semblent donc encore loin d'avoir atteint le stade où ils pourront faire face au choc de la hausse des prix et à la concurrence des fournisseurs de l'Union européenne.

La Commission européenne a suggéré en octobre dernier de traiter l'élargissement de l'Union à l'Est selon une approche globale. Si de nouvelles possibilités seraient ainsi offertes aux pays candidats, dans la mesure où les négociations d'adhésion seraient rendues accessibles à tous ceux qui satisfont aux critères politiques, ce nouveau système permet à l'exécutif européen d'exclure tout pays qui ne se conformerait pas aux exigences communautaires.

¹ *Europolitique* 509/21.11 - Le 15 juin 1999.

B. AU NIVEAU INTERNATIONAL

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

- a) *Un motif de satisfaction : la signature de l'accord d'équivalence vétérinaire avec les Etats-Unis.*

Après cinq ans de négociations, **l'Union européenne et les Etats-Unis ont signé, le 20 juillet à Bruxelles, un accord d'équivalence vétérinaire et sanitaire.** Le dernier obstacle a pu être levé après que Washington ait reconnu le principe de régionalisation, appliqué par l'Union européenne en cas d'épizootie du type de la peste porcine.

En prévoyant une reconnaissance réciproque des normes vétérinaires et sanitaires en vigueur de part et d'autre, **cet accord devrait permettre d'éviter les doubles contrôles et faciliter les échanges commerciaux des produits agricoles et de leurs dérivés.**

Il prévoit l'application du principe de régionalisation pour les principales maladies animales, ce qui signifie que l'éruption éventuelle d'une épizootie dans une région communautaire bien définie n'entraînera plus un embargo global sur le ou les Etats membres concernés.

Les produits pour lesquels l'équivalence est reconnue sont mentionnés dans l'accord. Pour les autres produits, les négociations sur la reconnaissance mutuelle seront poursuivies, un régime transitoire devant être appliqué dans l'intervalle.

En outre, des clauses de consultation, d'échange des informations, de notification des incidents vétérinaires et de vérification et d'audit sont également prévues dans le but de promouvoir la coopération et éviter les restrictions au commerce¹.

Près de 1.500 millions de dollars de produits européens et américains devraient être couverts par cet accord chaque année. Les produits laitiers (600 millions de dollars), les produits de la pêche (170 millions), ainsi que les viandes fraîches (122 millions dont 120 millions pour le porc) et leurs produits dérivés (122 millions) sont les principales exportations européennes concernées. En ce qui concerne les Etats-Unis, l'accord concernera avant tout les produits de la pêche (350 millions de dollars), l'alimentation pour les animaux domestiques (150 millions de dollars) et les viandes fraîches de cheval, de bovins et de volailles (150 millions). Rappelons que des accords

¹ N° 2722 - Lundi 26 juillet 1999 - AGRA Presse Hebdo.

similaires ont déjà été conclu par l'Union européenne avec la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, et, en décembre dernier, avec le Canada. D'autres sont en négociation avec l'Australie, l'Argentine, l'Uruguay et le Chili.

b) Les différents partenariats menés par l'Union européenne

● **Les difficiles négociations avec les pays ACP**

Partant du constat que la Convention de Lomé IV, qui régit depuis neuf ans les relations entre les deux entités, n'a pas réussi à intégrer les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à l'économie mondiale, **l'Union européenne voudrait donner à la future convention**, qui entrera en vigueur l'an prochain, **une dimension plus politique et plus libérale**, en dépit des préférences commerciales dont bénéficient les produits des 71 pays ACP sur le marché des Quinze.

Soulignons que le niveau des importations de ces pays en Europe n'a fait que diminuer au fil des années, passant de 6,7 % en 1976 à 3,4 % en 1997.

Les 8 et 9 février dernier à Dakar, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération des Quinze ont fait le point avec leurs homologues du Sud des négociations pour le renouvellement de Lomé IV, entamées il y a quatre mois. Ils ont insisté sur la nécessité pour les pays ACP de mettre fin à certaines pratiques dans la gestion de l'argent public et de l'aide européenne.

Les participants n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la période transitoire à instaurer pour que ceux-ci puissent adapter leurs économies à l'économie mondiale et aux règles de l'OMC. L'Union européenne propose cinq ans, les ACP en réclament dix. Pour permettre aux ACP de faire face à la mondialisation, les Quinze souhaitent remplacer progressivement les préférences commerciales par des accords de libre-échange entre l'Europe et des zones de coopération régionale au sein des ACP.

● **La conclusion de l'accord Union européenne - Afrique du Sud**

Après trois ans et demi de négociations, les Quinze sont parvenus à l'unanimité, à l'occasion du sommet européen de Berlin le 24 mars, **à la conclusion de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud**. D'importantes concessions ont été faites par la Communauté dans le secteur agricole.

Cet accord devrait permettre la libéralisation de 91% des échanges bilatéraux d'ici 10 à 12 ans. Près de 61% des produits agricoles sud-africains pourront ainsi entrer librement sur le marché européen et 13% bénéficieront de conditions d'accès préférentielles. En revanche, quelque 300 produits dits « sensibles » tels que les fruits et les jus de fruits sont exclus de l'accord. C'est la première fois que l'Union européenne signe un accord de libre échange dans le domaine de l'agriculture.

Un compromis avait été trouvé, en début d'année, sur la question des échanges de vins et spiritueux, qui constituait l'un des principaux obstacles à la conclusion des négociations. L'Afrique du Sud et l'Union européenne décideront conjointement de nouvelles dénominations pour les vins sud-africains de Porto et Xérès, l'Afrique du Sud devant renoncer à utiliser ces appellations au terme de période de transition de respectivement, cinq ans sur les principaux marchés non-européens (essentiellement Etats-Unis et Australie), huit ans pour ses pays voisins (Mozambique, Botswana, etc...) et douze ans sur son marché intérieur. Les Sud-Africains ont, par ailleurs, fait des concessions dans le secteur des fruits transformés, acceptant notamment de renoncer à une réduction des taxes douanières sur les exportations de fraises surgelées vers l'Union européenne, en échange d'une augmentation de leur contingent.

L'accord, qui représente un volume de près de 300 pages, a été approuvé en mai après finalisation des derniers détails techniques par les experts¹.

Le récent accord Erwin-Nielson du mois dernier repousse à la fin de l'année la date limite des négociations relatives aux appellations et ouvre la voie à l'application, à partir du 1^{er} janvier 2000, de l'accord approuvé au printemps dernier.

Votre rapporteur pour avis estime, néanmoins, que l'attitude sud-africaine actuelle consistant à repousser l'application de l'accord sur les vins et spiritueux est de nature à remettre en cause la mise en place au début 2000 de l'Accord général de libre échange.

¹ N° 2705 - lundi 29 mars 1999- AGRA Presse Hebdo.

● **L'ouverture des négociations avec le Mercosur**

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères du 21 juin dernier a confié un mandat à la Commission européenne pour négocier des accords d'association avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay) et le Chili, alors que les 28 et 29 juin se tenait à Rio de Janeiro le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

L'accord politique intervenu entre les Quinze prévoit que le processus de négociation avec le Mercosur et le Chili sur les réductions tarifaires et les services s'engagera le 1^{er} juillet 2001, qu'il sera conduit en tenant dûment compte des résultats du prochain cycle de pourparlers de l'Organisation mondiale du commerce et du calendrier prévu pour la zone de libre-échange des Amériques et qu'il sera conclu après les discussions de l'OMC.

Le Conseil des ministres de l'Union européenne et ses instances compétentes devraient être régulièrement tenus informés de l'évolution de la concertation et des pourparlers avec le Mercosur et le Chili, en particulier dans le domaine agricole.

L'objectif de ces discussions est une libéralisation progressive et réciproque de l'ensemble des échanges de biens et de services, dans l'optique d'instituer le libre-échange.

Rappelons que l'ouverture de ces négociations avait donné lieu à un différend au sein de l'Union européenne : la présidence allemande avait prévu d'inscrire la date du 1^{er} décembre 2000, alors que la France considérait que les pourparlers sur cette libéralisation des échanges ne pourraient pas débiter avant juillet 2003, une fois les prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce largement engagées.

● **La poursuite des négociations avec le Mexique**

Le septième round de négociations pour un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mexique, qui s'est déroulé à Bruxelles dans la semaine du 19 juillet, **a permis de trouver un compromis dans quatre nouveaux domaines** : règlement des différends, mesures de sauvegarde, règles sanitaires et phytosanitaires (création d'un sous-comité chargé de ces questions) et coopération douanière.

Dans le domaine agricole, l'Union européenne et le Mexique ont échangé leurs listes d'« intérêt offensif », c'est-à-dire les produits qu'ils souhaitent, chacun de leur côté, voir exemptés de droits tarifaires, sans

toutefois apporter à ce stade de réponse aux demandes de l'autre partie. Les discussions devraient se poursuivre à l'automne.

2. L'Union européenne au sein de l'OMC

a) *La multiplication des différends dans le domaine agricole*

● **La nouvelle réforme de l'OCM « banane ».**

Mise en place en juillet 1993, **l'Organisation commune du marché de la banane (OCMB) est au cœur d'un conflit commercial qui oppose l'Union européenne aux Etats-Unis et quatre pays exportateurs de bananes d'Amérique latine** (Equateur, Honduras, Mexique et Guatemala).

Votre rapporteur pour avis ne reviendra pas sur les détails de ce conflit fort bien analysé par notre collègue M. Jean Huchon dans son rapport de février 1998 sur la modification de l'OCMB. Le présent tableau permet de comprendre le fonctionnement de l'OCMB appliqué en 1997¹.

¹ *Problèmes économiques n°2916 du 12 mai 1999.*

FONCTIONNEMENT DE L'OCMB APPLIQUÉ EN 1997

Sources d'approvisionnement	Limites quantitatives	Protection tarifaire
● Bananes communautaires bénéficiant de l'aide compensatoire	854.000 tonnes	Aucune
● Bananes ACP traditionnelles	857.700 tonnes réparties en quantités de référence individuelles par pays ACP TRADITIONNELS	Aucune
● Bananes tiers et ACP non traditionnelles	Contingent tarifaire de 2,553 millions de tonnes pour l'UE à 15, réparti en parts spécifiques : Costa Rica (23,4 %) Colombie (21 %) Nicaragua (3%) Venezuela (2%) Autres pays dollar (46,5%) Pays non traditionnels ACP (90.000 tonnes)	Aucune A l'intérieur du contingent : 75 Ecus par tonne (fruits dollar) 0 Ecu par tonne (fruits ACP) Hors du contingent (1) 850 Ecus par tonne (fruits dollar) 750 Ecus par tonne (fruits ACP)
A la suite des accords de l'Uruguay Round (1994), les droits de douane appliqués au-delà du contingent tarifaire doivent être réduits de 20 % sur six ans (communication personnelle, Commission des communautés européennes, DG VI).		

Source : d'après les règlements communautaires n° 404/93, 1443/93, 3224/94 et 3290/94.

Le 25 septembre 1997, l'Organe de règlement des différends a, d'une part, confirmé les conclusions du panel du 22 mai 1997 affirmant que le régime d'importation de bananes de l'Union européenne, et en particulier les procédures d'allocation des licences d'importation, est incompatible avec le GATT, l'accord sur les licences, l'accord TRIMS et le GATS et, d'autre part, renversé le résultat du panel selon lequel l'incompatibilité à l'article XIII du GATT est couverte par les accords de Lomé.

En août 1998, la Commission européenne a publié les nouvelles modalités d'importation de bananes dans l'Union européenne ; les niveaux des contingents tarifaires étant maintenus, seule la répartition des licences d'importation a été modifiée.

Cette réforme étant jugée insuffisante par les pays plaignants, les Etats-Unis ont publié, le 21 décembre 1998 une liste de produits européens pouvant être frappés de droits de douane de 100%, à partir du 3 mars 1999, en l'absence d'un accord sur le régime communautaire d'importation de bananes.

RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS ÉVÉNEMENTS

<u>1997</u>	L'union européenne (UE) avec son organisation commune du marché de la banane (OCMB) est condamnée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'UE fait appel.
<u>1998</u>	
8 janvier	Le médiateur de l'OMC donne à l'UE jusqu'au 1 ^{er} janvier 1999 pour se conformer aux conditions du jugement de l'OMC
5 février	Un premier plan de l'UE est jugé négativement par les Etats-Unis, le Honduras, le Mexique, l'Equateur, le Guatemala et la Panama
20 mai	Les Etats-Unis demandent des modifications du plan européen ; l'UE rejette la demande
26 juin	Le Conseil européen de l'agriculture adopte finalement le plan qui modifie l'OCMB ; l'UE se déclare ainsi conforme au règlement de l'OMC.
25 septembre	Les pays plaignants considèrent que l'UE ne satisfait toujours pas au jugement de l'OMC
21 octobre	L'UE conteste.
21 décembre	Les Etats-Unis publient une liste de produits européens susceptibles de subir des mesures de rétorsions.
<u>1999</u>	
1^{er} janvier	L'UE met en place une version révisée de l'OCMB, dont les changements ne vont toujours pas suffisamment loin pour les Américains. Ainsi, fin janvier, un panel (commission d'arbitrage à l'OMC) est mis en place.
février	L'UE fait appel auprès de l'OMC après la menace de sanctions américaines.
3 mars	Les Etats-Unis -en anticipant la proposition du panel d'arbitrage- décident de « punir » l'UE qui refuse d'ouvrir davantage son marché aux « bananes dollars » et imposent une augmentation des taxes de 100 % sur une série de produits européens (notamment les plastiques, les pulls cashmere, les sacs à main, etc).
19 avril	Le panel de l'OMC rend sa décision finale et suit largement l'argumentation américaine selon laquelle le nouveau règlement de l'UE pénalise toujours les exportateurs américains. L'OMC engage l'UE à réviser de nouveau l'OCMB (notamment le système de licences pour l'importation de bananes dollars) et accorde aux Etats-Unis le droit d'appliquer des mesures de rétorsions d'un volume de 191,4 millions de dollars (les Etats-Unis avaient chiffré leurs pertes à un montant de 520 millions de dollars) Il semblerait que l'Europe accepte finalement la décision de l'OMC.

Condamnés officiellement le 6 mai par l'OMC, les Quinze ont décidé de modifier à nouveau leur système d'importations de bananes plutôt que d'utiliser leur possibilité d'appel.

Cette « réforme » bis doit néanmoins prendre un certain temps puisqu'il exige de renégocier le protocole « bananes » annexé à la Convention de Lomé.

La Commission européenne a d'ailleurs proposé, dès le 26 mai, trois options :

– **l'option « tariff only »** envisage la suppression des contingents et la fixation d'un seul droit de douane à un niveau supérieur à 75 euros/tonne ; l'Association européenne des producteurs de bananes est opposée à cette option ;

– **l'option mixte** propose le maintien de deux contingents tarifaires (2.200.000 tonnes et 353.000 tonnes) et octroie aux pays ACP une préférence tarifaire ou un droit nul pour un volume illimité. Cette solution nécessiterait une dérogation de l'OMC couvrant la préférence tarifaire en faveur des bananes ACP, ainsi qu'un système de licences ;

– **l'option « tout quota »** préconise l'introduction d'un nouveau contingent tarifaire (s'ajoutant au contingent actuel de 2.553.000 tonnes) d'un volume supérieur aux exportations actuelles des ACP et sur lequel serait appliqué un droit de douane variant entre 75 euros/tonne (niveau pour les bananes Etats-tiers) et 737 euros-tonne (niveau pour les bananes hors contingent des Etats tiers).

En juillet dernier, une délégation centraméricaine est venue remettre à Bruxelles une position commune sur cette réforme et a précisé qu'aucune de ces trois options ne lui convenait. Néanmoins, à défaut d'avoir pu concilier les intérêts des différentes parties concernées par la réforme du dispositif actuel (combinant quotas, droits de douane et mécanisme complexe d'attribution des licences d'importation), **la Commission européenne semble explorer la voie d'une solution tarifaire, la plus à même d'être acceptée par l'OMC.**

Un droit de douane unique serait ainsi fixé pour les pays producteurs latino-américains, à un « niveau approprié » vraisemblablement supérieur au tarif actuel de 75 euros par tonne. La commission note que cette hausse devra être négociée avec les pays producteurs, tout en soulignant qu'un niveau de taxation insuffisant serait de toute façon contraire aux engagements de l'Union européenne envers les ACP au titre de la Convention de Lomé et impliquerait une charge budgétaire supplémentaire pour la Communauté, sous forme d'aides compensatoires à ses producteurs.

Pour leur part, les pays ACP devraient bien entendu continuer à bénéficier d'un accès à droit nul, avec quelques réserves : il sera probablement nécessaire à un certain moment de faire une différenciation tarifaire au sein même du groupe ACP et ce d'autant plus que la dérogation du GATT sur les préférences ACP expire en 2000 et devra être renégociée.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'outre les ACP, les producteurs des Canaries et des départements d'outre-mer, soutenus par la France, l'Espagne, le Portugal et dans une moindre mesure l'Irlande, ont jusqu'à présent toujours rejeté une telle option.

De son côté, l'Union européenne, au début de l'année, a demandé à l'OMC de condamner la mise en vigueur de mesures unilatérales de rétorsion conformément à la législation américaine (section 301). Les Etats-Unis avaient, en effet, souhaité appliquer des sanctions à hauteur de plus de 500 millions d'euros.

L'OMC a d'ailleurs constitué le 16 juin une commission d'arbitrage chargée de définir la date d'imposition des sanctions commerciales d'une valeur de 178 millions d'euros que les Etats-Unis comptent infliger à l'Union européenne.

Si l'Union européenne ne conteste pas les sanctions elles-mêmes, elle met en cause la décision américaine d'appliquer ces sanctions avant que l'OMC ne les ait approuvées.

● **Le conflit de « la viande aux hormones »**

Le comité scientifique européen pour les mesures vétérinaires liées à la santé publique a considéré que les hormones de croissance utilisées dans l'élevage, surtout l'oestradiol, constituaient un risque pour la santé humaine, même celui-ci n'est pas quantifiable. Cet avis, fondé sur les résultats préliminaires de dix-sept études commandées par Bruxelles à la fin 1998, ne constitue pas néanmoins la preuve scientifique exigée par l'OMC dans le conflit de la viande aux hormones.

A la suite de la décision de l'OMC de 1997, qui condamnait l'embargo européen, l'Union européenne avait jusqu'au 13 mai 1999 pour démontrer scientifiquement la nocivité des hormones en cause. En l'absence de preuves scientifiquement démontrées, l'Union européenne avait jusqu'au 2 juin pour négocier des compensations avec les Etats-Unis et le Canada. Or, si les Etats-Unis ont estimé leur préjudice à 202 millions de dollars, l'Union

européenne a considéré que ce chiffre ne pouvait dépasser 100 millions de dollars. En l'absence de compromis, les Etats-Unis ont demandé d'appliquer à l'Union européenne des droits de douane de 100%. **L'OMC s'est prononcée favorablement le 26 juillet dernier pour une taxation à hauteur de 128,1 millions de dollars** (815 millions de francs), dont 116,8 millions de dollars pour les Etats-Unis et 11,3 millions de dollars pour le Canada.

Votre rapporteur pour avis ne remet pas en cause le fondement juridique de ces sanctions : il constate néanmoins que les Etats-Unis, favorables au développement du commerce international, emploient des procédés qui, au contraire, le restreignent. Ainsi, pour le bien du commerce international, les Etats-Unis auraient dû accepter les propositions européennes de « compensations » avec l'augmentation des quotas ou la diminution de droits de douane pour certains produits américains sur le marché communautaire.

On peut noter avec une certaine ironie la présence parmi les produits visés par les sanctions, de produits dérivés du porc, directement concurrents des équivalents américains.

En outre, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le lien entre le problème de la viande aux hormones et les sanctions qui frappent le roquefort, les échalotes, la moutarde, le foie gras...

Enfin, il paraît quelque peu choquant de subir des surtaxes à l'occasion d'un différend intéressant la santé des consommateurs.

Par ailleurs, le 28 avril dernier, le Comité vétérinaire s'est prononcé pour le maintien de l'interdiction d'importer sur le territoire communautaire la viande de bœuf américaine certifiée sans hormones, après qu'une étude scientifique ait révélé la présence de résidus de produits anabolisants dans certains échantillons prélevés sur ces livraisons. En conséquence, la Commission a reporté du 15 juin au 15 décembre, la date à laquelle elle pourrait interdire l'importation dans l'Union européenne de viande bovine américaine certifiée sans hormones.

Votre rapporteur pour avis souhaite que l'Europe maintienne l'embargo sur les importations de viande américaine aux hormones dans l'attente des résultats scientifiquement sûrs.

● **La querelle du beurre néo-zélandais**

Un panel d'experts de l'OMC a récemment considéré que les restrictions tarifaires imposées par l'Union européenne aux importations de beurre à tartiner de provenance néo-zélandaise portaient atteinte aux règles du commerce international. Ce panel s'est plus particulièrement intéressé à la transformation du beurre à tartiner d'origine néo-zélandaise que la Commission européenne a considéré comme « trop élaboré » pour répondre aux critères du règlement sur les importations de ce produit. En conséquence la Commission a refusé d'inclure ce produit spécifique dans les contingents tarifaires préférentiels institués par l'Union européenne sur le beurre.

Le beurre à tartiner est fabriqué selon un procédé spécial qui permet de l'étendre facilement, à peine sorti du réfrigérateur. Cependant, pour tomber sous le coup du contingent spécial de l'Union européenne, le beurre doit répondre à certains critères de transformation, et être directement « dérivé » du lait ou de la crème. Or, selon la Commission, les produits néo-zélandais reposent sur des méthodes de fabrication à ce point complexes qu'ils ne constituent plus du « beurre » au sens strict du règlement. La Nouvelle-Zélande estime, elle, que ses produits sont compatibles avec ledit règlement.

La Nouvelle-Zélande s'est étonnée que l'Union européenne ait décidé seulement récemment de bloquer les importations, alors qu'elle exporte son beurre à tartiner vers l'Europe depuis 1991. Les Européens n'ont en effet réagi qu'en 1996, période à laquelle ils ont précisé que le beurre n'était pas fabriqué directement à partir du lait ou de la crème, tel que défini dans l'accord sur l'accès préférentiel de la Nouvelle-Zélande. L'Union européenne a imposé un droit de douane d'environ 3.500 euros/tonne sur le beurre tartinable néo-zélandais assorti d'un quota annuel spécial de 76.000 tonnes. Les ventes de beurre à tartiner atteignaient 5.000 tonnes par an lorsque la Commission a pris cette décision et ont doublé en l'espace de trois ans selon les estimations.

Le principal marché du beurre tartinable en Europe est le Royaume-Uni ; les services douaniers britanniques ont été conviés à ne pas inclure ce type de beurre dans le quota préférentiel. Le beurre à tartiner accapare de plus en plus de parts de marché et pourrait remplacer à terme le beurre traditionnel.

La Nouvelle-Zélande a signé une déclaration politique avec l'Union européenne, en mai dernier, qui fixe une série d'objectifs communs sur ce sujet. Le document énumère également les domaines de coopération politique et économique entre les deux partenaires commerciaux.

Les exportations de l'Union européenne vers la Nouvelle-Zélande ont totalisé 1,96 milliard d'euros en 1997, et les importations originaires de ce pays près de 2,06 milliards d'euros. L'UE est le troisième partenaire commercial de la Nouvelle-Zélande ; elle absorbe plus de 16 % des exportations néo-zélandaises, derrière l'Australie (20 %) et le Japon (17%). En revanche, la Nouvelle-Zélande n'est que le 43^{ème} importateur de produits originaires de l'UE, derrière des pays comme l'Iran et la Syrie. L'Union européenne est de loin le principal consommateur de produits néo-zélandais tels que la viande ovine, le beurre, les pommes, les kiwis, la venaison et le vin¹.

● **La baisse régulière du contingent d'importation de gluten de blé**

Pour la deuxième année consécutive, les autorités américaines ont réduit de 5.402 tonnes le quota alloué à l'Union européenne pour la période du 1^{er} juin 1999 au 31 mai 2000 en matière de gluten de blé. Cette mesure, **discriminatoire**, imposée unilatéralement, ne touche pas les autres pays tiers fournisseurs.

Selon la Commission, le dépassement du quota -qui est de 5.204 tonnes alors que la réduction du quota imposé par les Américains est de 5.402- est dû à « *l'incapacité des autorités douanières américaines à enregistrer les volumes importés dans le cadre du contingent* ».

L'année passée, les Etats-Unis avaient décidé d'imposer pendant trois ans un quota annuel de 25.983 tonnes sur les importations de gluten de blé d'origine européenne pour protéger leur industrie. Les Américains avaient justifié cette mesure par le fait que les Européens, grâce aux subventions de l'Union, parvenaient à vendre leurs excédents de gluten sur le marché américain à des prix de dumping.

La Commission estime que les problèmes du gluten de blé américain ne sont en rien imputables à l'Union européenne. Ils sont dus, selon elle, à l'incapacité de l'industrie de l'amidon de blé à faire face à la concurrence de l'industrie de l'amidon de maïs, bien plus efficace outre-Atlantique.

¹ *Europolitique* - 8 juin 1999.

- **Le régime fiscal consenti aux exportateurs américains**

Un panel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), constitué à la demande de l'Union européenne, a condamné, le 26 juillet dernier, dans un rapport intérimaire le système fiscal américain qui donne aux entreprises exportatrices -notamment dans les secteurs des céréales et du soja- des avantages contraires aux règles de la concurrence, assimilables à des subventions.

L'Union européenne avait demandé la constitution d'une instance d'arbitrage sur ces pratiques, considérées comme contraires aux règles du commerce international. Selon la Commission européenne, ces pratiques fiscales déloyales rapportent chaque année une aide directe de 2 milliards de dollars aux exportateurs américains.

Les sociétés exportatrices américaines peuvent utiliser le système des « Foreign Sales Corporation » (FSC) pour créer des filiales dans les paradis fiscaux comme les Iles Vierges ou la Barbade, qui échappent en grande partie aux taxes américaines. Selon les experts européens, 64 % de ces FSC échappent totalement à l'impôt et les bénéfices ristournés par ces sociétés à leur compagnie-mère ne sont pas non plus taxables. Un grand nombre de grands groupes américains, dont Boeing, Microsoft, General Motors, Chrysler, Motorola et Kodak bénéficient de ce système qui porte sur un chiffre d'affaires global de 150 milliards de dollars. Les principaux secteurs concernés sont les transports, les produits électroniques, les produits chimiques, les céréales et le soja.

En 1976, un système analogue de subventions déguisées aux entreprises exportatrices américaines, le « Domestic International Sales Corporation », avait été déclaré illégal par le GATT.

Les Etats-Unis ont fait appel de la décision finale.

b) L'agriculture au cœur des négociations du millénaire de l'OMC

- **La conférence ministérielle de Seattle doit définir le calendrier et le contenu de la future négociation.** L'article 20 de l'accord de Marrakech, dont l'objectif est la poursuite du processus de réforme, fournit d'ores et déjà le cadre de la prochaine négociation agricole.

Les priorités des Etats-Unis pour les futures négociations à l'OMC en matière agricole sont l'élimination des subventions à l'exportation, le démantèlement des monopoles d'Etat, la diminution des aides publiques, la réduction des tarifs douaniers, une plus grande

discipline en matière de quotas tarifaires et une plus grande ouverture sur les biotechnologies. Les Etats-Unis souhaitent, de plus, une réforme des institutions de l'OMC, et plus précisément du mode de règlement des différends. Cette procédure doit, pour les Américains, devenir plus transparente, notamment à travers une ouverture au public des auditions et une publication plus rapide des rapports.

Dès à présent, chaque camp cherche ses alliés.

● La Commission européenne a approuvé, le 8 juillet, et transmis au Conseil des ministres, ses propositions en vue de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Celles-ci détaillent les chapitres de négociation dont la Commission souhaite l'ouverture avec l'aval de ses partenaires commerciaux.

La communication de la Commission s'inspire fortement du document de Berlin, mais demande un mandat du Conseil des ministres de l'Union européenne pour la poursuite des négociations. Ce document est comparable à celui du Conseil qui a fixé ses propres exigences visant à mettre les investissements, la concurrence et l'environnement à l'ordre du jour des négociations multilatérales, à intégrer davantage les pays en développement dans le système commercial mondial, ainsi qu'à promouvoir le dialogue avec la société civile dans le but de sensibiliser davantage l'opinion aux bienfaits du système multilatéral.

Lors des négociations internationales, la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne sera attaquée fortement par les Etats-Unis et le groupe de Cairns, opposés aux subventions. La Commission européenne défendra, quant à elle, la PAC, d'une part en arguant des réformes déjà adoptées dans le cadre de l'Agenda 2000, et d'autre part en contestant les crédits à l'exportation - d'un montant allant jusqu'à 5,5 milliards d'euros- accordés chaque année aux agriculteurs américains.

Votre rapporteur pour avis souhaite que l'Union européenne marque sa détermination dans les négociations multilatérales, en faisant reconnaître par ses partenaires la spécificité de ses choix alimentaires. L'Union européenne doit ainsi :

– faire valoir ses intérêts dans tous les aspects de la négociation ;

– préserver la nécessaire cohérence entre sa politique agricole et l'exercice de libéralisation des marchés. Le choix politique de la Politique Agricole Commune (PAC) a été reconduit par l'adoption de l'Agenda 2000, qui offre des garanties au secteur agricole en matière de prix et de revenu.

Cette situation implique de facto la nécessité de préserver les mécanismes correspondants de compensation des écarts de prix à la frontière -droits de douane et restitutions à l'exportation efficaces- ;

– rechercher, dans le cadre multilatéral, à établir des règles équitables et transparentes pour le commerce des produits agricoles de base et transformés.

Compte tenu des exigences légitimes des citoyens européens en matière sociale et environnementale, il est impératif, pour élaborer des règles de commerce plus équitables, d'intégrer les normes sociales et environnementales dans les négociations, oubliées par l'Uruguay round alors que ces critères modifient la compétitivité et les termes de l'échange.

Enfin, l'exercice multilatéral ne doit pas être affaibli par la multiplication de concessions bilatérales accordées en vertu de considérations politiques.

A la réunion informelle de Tampere (Finlande), en septembre dernier, les ministres européens de l'agriculture sont apparus « relativement unanimes » sur les priorités de l'Union européenne dans les négociations de l'OMC, et notamment la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture, le maintien des subventions dites de la « boîte bleue »...

Certaines nuances -notamment du groupe de Londres- sont néanmoins apparus sur l'attitude que devait adopter la Communauté durant la négociation et la question du bien être animal. Le document signé au Conseil agricole du 27-28 septembre dernier a été adopté à l'unanimité.

Votre rapporteur pour avis approuve sans réserves la proposition de résolution adoptée par la Commission des Affaires économiques, il y a quelques jours, sur les prochaines négociations internationale qui s'ouvriront à la fin du mois à Seattle.

De Tampere à Seattle

27-28 septembre	Conseil agricole, élaboration de conclusions qui seront transmises aux ministres des affaires étrangères.
10 octobre	Réunion informelle des ministres du commerce à Florence.
11 octobre	Conseil Affaires Générales, conclusions des ministères des affaires étrangères sur la position de négociation de l'Union européenne.
29 novembre - 3 décembre	Conférence ministérielle de Seattle, rédaction de la « Déclaration de Seattle qui fixera l'ordre du jour des négociations multilatérales ¹ ».

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce que la France ait entamé, il y a quelques mois, les premières discussions avec les professionnels en vue de préparer les négociations de l'OMC.

Il juge essentiel que la Commission des Affaires économiques suive avec la plus grande vigilance l'évolution de ce dossier.

c) L'avenir de l'OMC

Quatre ans après sa fondation au lendemain de l'Uruguay Round, l'OMC a de plus en plus de difficultés à remplir son mandat d'arbitre dans le domaine des échanges internationaux. Alors qu'elle devait incarner le principe du « multilatéralisme ouvert », l'OMC se trouve souvent paralysée par d'après conflits commerciaux entre les Etats-Unis et l'Union européenne (banane, bœuf aux hormones, OGM) et la lutte entre l'Asie et les Etats-Unis pour la succession du poste de directeur général à la tête de l'institution. L'effritement du consensus fragile qui s'était établi depuis des années en faveur du multilatéralisme dans la gestion des relations commerciales mondiales laisse planer un doute sur l'avenir de l'OMC à l'aube du « round du millénaire ».

Autrefois, les rivalités entre les trois grands ensembles commerciaux de la planète (Etats-Unis, Union européenne et Asie) étaient aplanies à la fois

¹ *Agra Presse Hebdo n° 2727 - Lundi 20 septembre 1999.*

par la guerre froide et par le formidable essor du commerce international dans les premières années de la mondialisation (1985-1995).

Aujourd'hui, deux problèmes de fond se posent :

– l'inadéquation entre la logique économique et commerciale proprement dite et les logiques des autres sphères de la société (sociale, écologique, biologique...);

– la tension entre le souveraineté des Etats et le principe du multilatéralisme dans la gestion de la société internationale¹ : le duel entre MM. Supachaï et Moore pour la direction générale de l'OMC ne doit pas ainsi faire oublier que l'affrontement a pour arrière plan les délicates négociations sur la candidature de la Chine à l'OMC : les Américains estiment que l'entrée de la Chine compliquerait considérablement la gestion institutionnelle de l'organisation.

Ces crises, à la veille du sommet de Seattle sont révélatrices des questions déjà pendantes dès l'ouverture de ces négociations ;

– qu'advient-il de la « clause de paix » des accords du GATT relative aux aides contenues dans la boîte bleue dont l'expiration est prévue en 2003 ? Si aucun accord n'est signé avant cette date, toutes règles particulières liées à l'agriculture seront supprimées et les marchés agricoles soumis aux accords généraux des subventions établis par le GATT ;

– si tous les participants souhaitent un nouveau cycle de négociations d'une durée de trois ans, les européens veulent que ce cycle soit un tout faisant l'objet d'un engagement unique, sans exclure pour autant de parvenir à des résultats partiels au cours de la négociation. Les Américains sont, au contraire, favorables à la possibilité d'aboutir à des accords sectoriels - notamment dans le domaine agricole- avant la fin de ce prochain cycle de pourparlers ;

– Européens et Américains sont favorables à l'inclusion de l'environnement dans la session de négociations commerciales multilatérales. Mais comme dans d'autres domaines, les intérêts de l'Union européenne et des Etats-Unis apparaissent divergents, Bruxelles prônant la définition de normes internationales tandis que Washington insiste sur la réduction des subventions qui « nuisent à l'environnement » ;

– si l'on constate un certain nombre d'avancées sur les règles vétérinaires internationales dans le cadre de l'Office international des épizooties en 1999, les normes sanitaires et techniques s'avèrent un enjeu

¹ Nord-Sud-Export - 29 mai 1999.

déterminant dans le commerce international et notamment lors du round du millénaire : les Etats-Unis et l'Europe affichent en la matière de réelles divergences. Ainsi, les Etats-Unis ont récemment mis en garde les Européens contre une interdiction « irréfléchie » des antibiotiques dans l'élevage. Les réglementations sanitaires et techniques sont devenues la principale source d'entrave aux échanges et deviennent des outils de protectionnisme. Le Codex alimentarius, organisme international dont la mission est de « *guider et promouvoir l'élaboration et l'harmonisation de définitions relatives aux produits alimentaires* » se trouve ainsi au centre d'un nouvel enjeu.

3. L'enjeu agricole pour les Etats-Unis d'Amérique

a) *La question du déficit commercial américain*

Alors que le taux de croissance du produit intérieur en rythme annuel brut américain a augmenté de près de 4 % en 1998, le **déficit commercial des Etats-Unis ne cesse de se creuser** et a atteint 260 milliards de dollars l'année dernière. **Dans le domaine agro-alimentaire, l'excédent commercial américain recule depuis deux ans¹.**

En effet, l'évolution du commerce extérieur américain, depuis le milieu de la décennie 70, montre une réelle et constante dégradation. De 1993 à 1998, le déficit commercial non agricole est passé de 180 milliards de dollars à 276 en 1998.

Les prévisions pour 1999 ne sont guère optimistes puisque l'USDA s'attend à une nouvelle dégradation des comptes extérieurs -environ 290 à 300 milliards de déficit-. **Parallèlement, l'excédent agro-alimentaire a été de près de 17 milliards de dollars en 1998.**

Dans un tel contexte, on comprend aisément, que, depuis la signature des accords de Marrakech, les Etats-Unis n'aient jamais relâché leur pression sur les Européens, en particulier dans le domaine agricole. Outre le fait que l'excédent agricole et alimentaire compense partiellement le déficit touchant les biens non agricoles, il convient de rappeler que l'économie américaine est dotée de forts avantages comparatifs sur l'agro-alimentaire et que les Américains entendent bien consolider et accroître ces avantages. Toutefois, la crise des économies asiatiques a provoqué, depuis deux années, une contraction des exportations américaines de produits agricoles et alimentaires, amputant l'excédent de plusieurs milliers de dollars.

¹ *Chambres d'agriculture n° 877-878 mai-juin 1999.*

Dans ce contexte, l'agressivité des autorités américaines en matière de flux commerciaux est de plus en plus tournée vers l'Union européenne, d'autant que les exportations américaines de produits agricoles et alimentaires se heurtent à la contrainte de débouchés constitutive de la crise asiatique. L'excédent agricole pour l'année 1998 a, en effet, chuté de six milliards de dollars par rapport à 1997, s'établissant à 16,6 milliards de dollars, soit un recul de 29 %. Le record de l'année 1995, plus de 27 milliards de dollars, est loin.

Par ailleurs, on assiste à un arrêt de la croissance des exportations américaines vers l'ALENA. La bonne tenue des récoltes mexicaines et la baisse de la production américaine de coton sont à l'origine de ces médiocres résultats.

**EXPORTATIONS AGRICOLES AMÉRICAINES PAR PRODUIT
(EN MILLIARDS DE DOLLARS)**

Année fiscale (1 ^{er} oct.-30 septembre)	1996	1998	1999 (prov.)
Grains et aliments du bétail	21,5	14,1	13,9
Oléagineux et produits dérivés	9,7	11,1	9,3
Viandes :	6,7	6,4	6,3
– bœuf, porc, abats	4,3	4,0	4,5
– volaille	2,3	2,3	1,8
Produits laitiers	0,7	0,9	0,9
Tabacs bruts	1,4	1,4	1,4
Cotons et linters	3,0	2,5	1,6
Semences	0,7	0,8	0,9
Produits horticoles	10,0	10,3	10,1
Autres produits	6,0	6,0	6,1
Total	59,8	53,6	50,5

Source : Agri US Analyse, d'après USDA.

Les grains et aliments du bétail, les oléagineux, la viande volaille, le coton, enregistrent les plus fortes baisses. Il est intéressant de noter que, pour la première fois depuis 1990, les exportations de viande de volaille sont en baisse, en raison de la chute des achats russes (-27 % en 97/98 en volume).

La décroissance des exportations américaines constitue un signe préoccupant pour les Européens, qui vont être une cible privilégiée pour les négociations américaines à la fin de cette année.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner qu'en l'absence de la procédure dite de « fast track » accordée par le Congrès à l'administration américaine, il est impératif que l'Union européenne se montre très prudente lors des négociations de l'OMC.

b) L'évolution de la politique agricole américaine

Alors que les Etats-Unis avaient annoncé en 1996 la mise en place, avec le Fair Act, d'une politique agricole libérale ayant pour ambition la réduction des aides à l'agriculture, on peut s'étonner du fait que les « chantres du libéralisme » aient autant de mal à résister à une poussée protectionniste grandissante.

L'instauration, en 1998, d'une enveloppe de près de 6 milliards de dollars pour soutenir l'agriculture est un indice particulièrement fort de cette nouvelle tendance outre-Atlantique. Faut-il, d'ailleurs, parler en l'espèce de nouvelle tendance ?

En 1999, un nouveau plan d'aides aux agriculteurs d'un montant d'un milliard de dollars consistant en prêts à des aides destinées à surmonter les périodes de crise a été décidé par le Gouvernement. De plus, des mesures de report d'impôt pour les agriculteurs les plus en difficulté ont été mis en place.

M. Dan Glickman, secrétaire d'Etat à l'agriculture, a constaté que si la réforme de 1996 était bien adaptée à une période faste, elle se révélait catastrophique lorsque la crise survenait. Il a indiqué que « *l'une des priorités allait être de concevoir un filet de sécurité efficace pour les agriculteurs* ». Une série de mesures a été décidée. Tout d'abord, le délai pour demander à bénéficier de l'aide d'urgence de 1998 a été reporté du 12 mars au 9 avril ; de plus, un programme de 200 millions de dollars destiné aux producteurs de lait a été annoncé ; en ce qui concerne les prêts d'urgence, les volumes attribués sont supérieurs de deux tiers à ceux qui avaient été accordés à la même époque en 1998 ; les crédits pour l'exportation porteront sur 10 millions de tonnes cette année contre 3 millions l'an dernier ; en outre, le programme d'aide rurale est augmenté de 800 millions de dollars ; le Gouvernement a, enfin, dépensé 50 millions de dollars pour dégager le marché porcin.

Au total, les aides devraient représenter 18 milliards de dollars en 1999, soit la somme la plus élevée accordé depuis dix ans, selon les dires même de M. Dan Glickman.

Par ailleurs, l'assurance-récolte connaît d'importantes difficultés aux Etats-Unis. Depuis qu'elle n'est plus obligatoire, force est de reconnaître que son succès est plus limité. Environ la moitié des surfaces assurables sont aujourd'hui couvertes. Quant à l'assurance revenu, elle en est encore au stade de l'expérimentation.

Ce constat n'est pas celui d'un expert européen mais celui de M. Sam Coleman Dunlap, spécialiste des assurances agricoles auprès de l'USDA. Selon lui, le système d'assurance des récoltes et des revenus agricoles doit être réformé. Compte tenu des aides exceptionnelles distribuées par le Congrès, les « farmers » ne sont pas motivés pour s'assurer.

Pour l'heure, il existe un système d'assurance couvrant près de quatre-vingt-dix productions, un fonds de garantie qui rembourse une part des dommages dus pour catastrophes naturelles, dont beaucoup d'agriculteurs se contentent et un dernier fonds pour les cultures non assurables.

4. Les prévisions de l'OCDE

Le 20 avril dernier, l'OCDE a rendu public son rapport sur les perspectives agricoles pour les cinq prochaines années (1999-2004).

Ce rapport examine certains éléments de la stratégie de réforme des échanges dans le cadre du prochain cycle de négociations multilatérales sur l'agriculture. **L'OCDE prévoit :**

– **la reprise des échanges à partir de 2000** : la plus forte croissance est prévue pour la viande (porc et volaille) ;

– **la poursuite de la réduction progressive des obstacles commerciaux, pourrait avoir, après 2000, un impact positif sur les marchés des produits bénéficiant de subventions à l'exportation.** Par contre, un abaissement des droits de douane selon les modalités en vigueur n'auront qu'un effet limité sur les échanges et les prix ;

– **actuellement au plus bas, les prix des denrées alimentaires comme le blé, le maïs, les produits laitiers, la viande de porc et les oléagineux devraient augmenter après 2000.** Les prix des céréales devraient chuter à un niveau historique en 1999, en raison de l'augmentation de l'offre globale et de la faible demande due à la crise asiatique. Les prix mondiaux du maïs et du blé

devraient remonter respectivement à 112,7 à 143,7 euros la tonne d'ici 2004, en léger retrait par rapport aux moyennes observées sur la période 1993-1997. Par ailleurs, la production mondiale de céréales devrait croître de 11 % entre 1998 et 2004. Après un fléchissement en liaison avec la chute des prix, la production devrait augmenter, après 2000, en moyenne de 15 millions de tonnes par an. La part de l'OCDE dans la production mondiale de céréales devrait rester stable autour de 40 % ;

– le montant des subventions versées à l'agriculture des 29 pays de l'OCDE a été en hausse en 1998 ; en effet, les subventions à l'agriculture sont passées de 331 milliards de dollars en 1997 à 362 milliards (+9,4 %) en 1998 dans les pays membres de l'OCDE. Les montants alloués aux exploitants représentaient en 1998 1,4 % du produit national brut (PNB) de l'OCDE, contre 1,3 % en 1997. L'an dernier, le niveau de soutien aux producteurs, qui a augmenté dans tous les pays, sauf en Corée et en Nouvelle-Zélande, est passé de 32 à 37 % de la valeur des recettes agricoles brutes. Très variables, les niveaux de soutien vont de moins 1.000 dollars à plus de 35.000 dollars par exploitant selon les pays, la moyenne de l'OCDE tournant autour de 11.000 dollars.

Cette hausse des soutiens est « *essentiellement imputable à la baisse des prix mondiaux, qui n'a pas été suivie d'un recul similaire des prix nationaux* » en raison des droits de douane. « *Pour de nombreux pays, les droits de douane continuent à empêcher les variations de prix mondiaux de se répercuter pleinement sur les économies nationales* », note l'Organisation.

L'augmentation des subventions à l'agriculture reste dans les limites permises par les règles internationales du commerce, reconnaît l'OCDE, qui pointe néanmoins du doigt la distorsion entre les droits de douane imposés aux produits agricoles, qui culminent à un « haut niveau », et ceux appliqués aux produits manufacturés, qui sont plus « modestes ». Les droits de douane agricoles peuvent dépasser les 40 % tandis que ceux des produits manufacturés sont compris entre 5 et 10 % , selon l'OCDE.

Malgré la poussée des subventions, les revenus nets des exploitants agricoles ont décliné « dans la plupart des pays de l'OCDE ». Ils ont reculé de 4 % dans l'Union européenne en 1997-98, de 16 % aux Etats-Unis et de 21 % en Australie.

Sur le long terme, les subventions agricoles marquent cependant une tendance à la baisse : sur les dix dernières années, elles sont ainsi passées de 2,1 % du PNB de l'OCDE en 1986-88 à 1,3 % en 1996-98.

CHAPITRE II

LES CRÉDITS POUR 2000

I. L'ORIENTATION GÉNÉRALE

Votre rapporteur pour avis a choisi de présenter cette année les crédits du ministère de l'agriculture en francs et en euros.

A. *LES CRÉDITS DU MINISTÈRE*

Avant d'analyser le projet de budget pour 2000 du ministère de l'agriculture et de la pêche, **vo**tre rapporteur pour avis souhaite préciser, par souci de transparence, trois points essentiels pour la bonne compréhension des crédits consacrés à l'agriculture dans le projet de loi de finances pour l'année 2000 :

– la subvention d'équilibre au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) d'un montant de 3,9 milliards de francs (0,59 milliards d'euros) est transférée au budget des charges communes, le ministre de l'agriculture en conservant la responsabilité ;

– deux catégories de dépenses, précédemment financées sur des comptes, hors budget, sont intégrées dans le projet de budget pour 2000 : il s'agit des rémunérations d'ingénierie publique et du Fonds forestier national (957 millions de francs ; 145,89 millions d'euros) ;

– enfin, le budget enregistre une baisse mécanique en raison de la chute des dépenses de bonification des prêts (–900 millions de francs ; –137,2 millions d'euros), liée à la baisse des taux d'intérêt observée ces dernières années.

Ainsi, à structure constante par rapport à 1999, le projet de budget de l'agriculture et de la pêche baisse de -0,5 % pour s'établir à 28,048 milliards de francs (4,27 milliards d'euros).

Sur ce volume, plus de 190 millions de francs (28,96 millions d'euros) sont destinés aux secteurs de la pêche maritime et des cultures marines.

Enfin, ce chiffre ne prend pas en compte les retours agricoles de la France provenant du budget communautaire, estimés à plus de 64 milliards de francs (9,76 milliards d'euros).

1. Par type de dépenses

Le tableau figurant ci-après présente les grandes évolutions contenues dans le projet de budget du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2000.

(en milliards de francs et (...) en milliards d'euros)

	Loi de finances 1999	Projet de loi de finances 2000	2000/1999 en pourcentage
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services			
Personnel	8 526,49 (1 299,86 €)	9 111,73 (1 389,07 €)	+6,86
Fonctionnement	1 704,14 (259,79 €)	2 056,4 (313,5 €)	+20,67
Total Titre III	10.230,64 (1 559,65 €)	11.168,14 (1 702,57 €)	+9,16
Titre IV - Interventions publiques			
Action éducative	3.466,35 (528,44 €)	3.566,38 (543,69 €)	+2,88
Action économique	13.528,09 (2 062,34 €)	13.100,83 (1 997,21 €)	-3,15
Action sociale (hors BAPSA/AAH)	46,12 (7,03 €)	95,12 (14,05 €)	+106,24
Total titre IV hors BAPSA/AAH	17.041,16 (2 597,91 €)	16.762,33 (2 554,4 €)	-1,63
Total dépenses ordinaires	27.271,8 (4 157,56 €)	27.930,47 (4 257,97 €)	+2,41
Total dépenses en capital (AP)	980,3 (149,45 €)	1.262,14 (192,41 €)	+28,70
Total dépenses en capital (CP)	925,22 (141,05 €)	1.101,72 (167,96 €)	+19,04
Total budget (DO + CP) hors BAPSA/AAH	28 197,03 (4 298,6 €)	29 032,2 (4 425,93 €)	+3
Total budget à structure constante (hors crédits fonds forestier national et ingénierie)	28 197,03 (4 298,61 €)	28 048 (4 275,89 €)	-0,5

*Source : Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.
* La subvention au BAPSA a été intégrée au budget général dans le projet de loi de finances pour 2000.*

2. Les dépenses ordinaires

Le montant des dotations ordinaires est en hausse de 2,41 %. Il passe, en effet, de 27 271,8 millions de francs (4.157,56 milliards d'euros) pour 1999 à 27 930,47 millions de francs (4.257,97 milliards d'euros) pour 2000.

Néanmoins, votre rapporteur constate que cette hausse est exclusivement due à une augmentation des moyens des services qui croissent de +9,16 % alors que, parallèlement, les crédits affectés à l'action économique baissent de 3,15 %.

Parmi les plus fortes hausses, votre rapporteur pour avis relève :

- l'identification des animaux (44-70-60) avec +27,6 % ;
- la Prime à la vache allaitante (44-55-30) avec 21,5 % ;
- la sélection végétale (44-70-70) avec +115,3 % ;
- les actions en actions spécifiques en zones défavorisées (44-80-50) avec +20 % ;
- les Contrats territoriaux d'exploitation (44-84-10) avec +216,7 % ;
- le fonds social lycéen (43-21-50) avec +20 %.

Parmi les plus fortes baisses, votre rapporteur pour avis note :

- la Dotation jeunes agriculteurs (44-41-21) avec -24 %, 155 MF étant affectés aux CTE ;
- les charges de bonification (44-42-10) dont la baisse revêt un caractère automatique (-37,4 %) ;
- les subventions pour les fermetures d'abattoirs communaux (44-53-50) avec -88,5 %.

3. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital augmentent de + 28 % en autorisations de programme pour s'élever de 980,3 millions de francs pour 1999 (149,45 millions d'euros) à 1.262,14 millions de francs (192,41 millions d'euros) pour 2000 et de 19,07 % en crédits de paiement, soit 925,22 millions de francs en 1999 (141,05 millions d'euros) à 1.101,72 millions de francs (167,96 millions d'euros) en 2000.

B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT : L'ÉVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS

Traditionnellement, la présentation du budget du ministère de l'agriculture s'accompagne de celle de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de ce secteur. Son évolution permet ainsi de nuancer l'appréciation susceptible d'être portée sur l'évolution des seuls crédits du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

L'évolution de cet agrégat fait apparaître pour 2000 une augmentation de 0,76 %.

DÉPENSES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE ET À LA FORÊT

	LFI 1999	PJL 2000 ⁽²⁾	2000/1999 (%)
Ministère de l'agriculture et de la pêche ⁽¹⁾	102.091 (15.563,67)	101.780 (15.516,26)	-0,3
● Budget général (hors pêche) (1)	27.998 (4.268,27))	28 841,63 (4.396,88)	+3
● Comptes spéciaux du Trésor	2.282 (347,89)	1 683,3 (256,62)	-26,2
Autres ministères	4.197 (639,83)	4 270,81 (651,08)	+1,8
● Recherche : INRA, CEMAGREF	3.747 (571,23)	3.814 (581,44)	+1,8
● Intérieur : décentralisation de l'enseignement	366 (55,8)	372 (56,71)	+1,6
● Travail	85 (12,96)	85 (12,96)	+0,6
Estimation des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France	66.812 (10.185,42)	64 394 (9.816,8)	-3,6
Total	173.100 (26.388,92)	170 444,81 (25.984,14)	-1,5

(1) La subvention du BAPSA est intégrée au budget général.

(2) Le projet de budget 2000 inclut les recettes du FFN et ceux d'ingénierie publique

C. LES DÉPENSES CONCERNANT L'AGRICULTURE PRODUCTIVE

Une approche moins extensive consiste à mesurer les crédits concernant la seule agriculture productive, que ce soit dans le budget du

ministère ou dans l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt.

1. Dans le projet de budget du ministère

Dans la présentation des crédits du ministère, l'ensemble des dépenses destinées à l'agriculture productive sont rassemblées au sein d'un agrégat spécifique (agrégat 01 : activités agricoles productives). Ces dépenses devraient représenter 10,863 millions de francs (1.656,05 millions d'euros) en 2000.

2. Dans l'ensemble des dépenses

Le document relatif aux concours publics à l'agriculture budgétaire permet de mesurer, au sein de l'ensemble des dépenses en faveur de l'agriculture, celles qui vont aux activités agricoles productives.

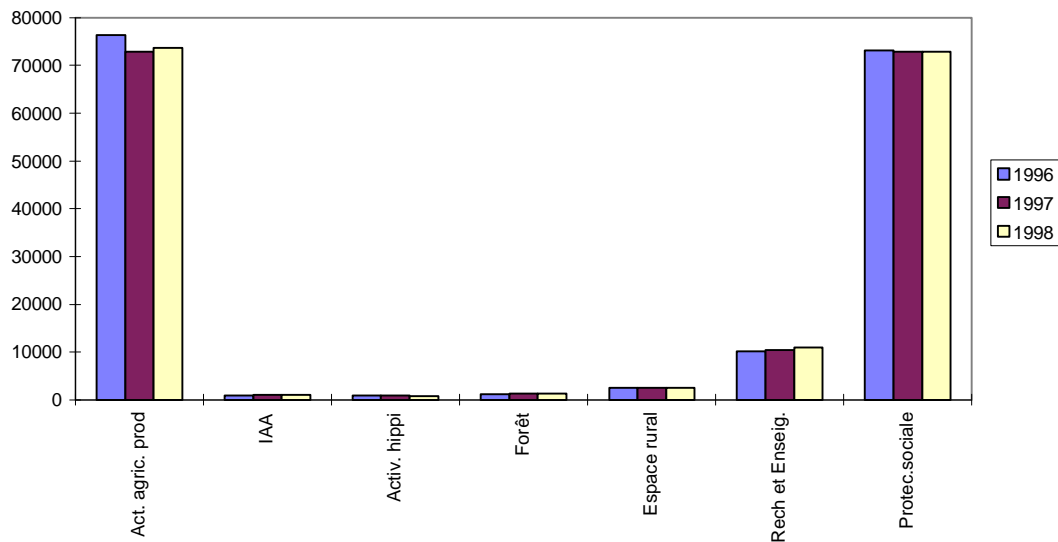
Le **domaine I** regroupe ainsi tous les concours budgétaires affectés directement aux activités et aux produits agricoles. Il s'agit donc d'actions économiques, d'encouragements et d'interventions financières en faveur du secteur agricole, qui figurent principalement au titre IV, ainsi que des financements communautaires qui viennent compléter ces lignes budgétaires, ou qui sont directement mis en œuvre par les offices par les offices par produits.

Les dépenses y sont regroupées en huit ensembles, allant des actions les plus directes en faveur de la production (telles les aides à l'installation des jeunes agriculteurs) jusqu'aux moins directes comme la formation continue.

Ainsi, sur plus de 170,6 milliards de francs (26,01 milliards d'euros) de concours nets, 73,706 milliards de francs (11,24 milliards d'euros) -soit 43 % des dépenses totales- vont aux activités agricoles productives en 1998, soit une augmentation de 831 millions de francs par rapport à 1997 (126,68 millions d'euros).

Sur ces 73,8 milliards de francs, 65,4 milliards (9,97 milliards d'euros) sont d'origine européenne et 8,4 milliards (1,28 milliard d'euros) des financements nationaux.

Trois domaines sont déterminants pour expliquer cette augmentation des concours publics. Il s'agit de la hausse des dépenses de soutien de marché et d'orientation des productions (plus de 80 % des aides à l'agriculture productive), de celles destinées à l'enseignement et à la recherche ainsi qu'aux services généraux. Les autres secteurs enregistrent des variations de plus faible ampleur. Parmi les concours à l'agriculture productive, les financements liés à la modernisation des exploitations et à l'installation diminuent de 16 % en 1998, du fait de l'arrêt des aides aux producteurs bovins fragilisés par la maladie de la vache folle.



II. LE FINANCEMENT DES ACTIONS CONSIDÉRÉES COMME PRIORITAIRES

Selon le Ministère de l'agriculture, le budget pour 2000 doit permettre de financer **quatre grandes priorités** : le financement des contrats territoriaux d'exploitation, la formation et l'enseignement, la sécurité et la qualité de l'alimentation et enfin la promotion des actions en faveur de la forêt.

A. LE FINANCEMENT DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION

Le chapitre 44-84-10 du projet de loi de finances pour 2000 est crédité à hauteur de 950 millions de francs (144,83 millions d'euros) alors que 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) étaient inscrits en 1999.

Ces 950 millions de francs proviennent en partie de la DJA à hauteur de 155 millions de francs (23,63 millions d'euros) et des subventions affectées au Fonds d'installation en agriculture (145 millions de francs ; 22,11 millions d'euros) qui sont désormais affectées au contrats territoriaux d'exploitation.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité d'abaisser fortement les crédits destinés à l'installation -et ce même si les crédits du CTE pourront être utilisés pour des installations-. En effet, alors que l'on constate un fléchissement de 7 % du nombre des installations aidées, en 1998, par rapport à 1997, il ne paraît guère opportun d'amputer les crédits du FIA, et ce même de manière symbolique.

Compte tenu des financements communautaires attendus, d'un montant égal à la part nationale, le ministre estime que près de 2 milliards de francs (0,30 milliards d'euros) devraient pouvoir être mobilisés en 2000, afin de financer près de 50.000 CTE.

L'objectif de ce fonds est de financer la mise en service des CTE.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il a, lors du débat du projet de loi de finances pour 1999, émis quelques réserves sur le principe du CTE et a surtout regretté que des crédits budgétaires soient affectés à un outil qui constituait l'armature de la loi d'orientation agricole sur lequel le Sénat ne s'était pas encore prononcé.

Il rappelle son opposition au redéploiement massif en faveur du CTE au détriment d'opérations qui fonctionnent de façon satisfaisante.

Enfin, il désapprouve, pour les raisons susmentionnées, non le principe de modulation des aides communautaires qui financent la moitié (près d'un milliard de francs) des CTE mais ses modalités d'application qui s'avèrent, chaque jour, plus contraignantes, injustes et discriminatoires.

Il constate, en outre, que le décret n° 99-874 en date du 13 octobre 1999 relatif aux CTE est révélateur de l'esprit dans lequel agit le Gouvernement de la majorité plurielle : en effet, ce texte, d'une infinie complexité, risque de se révéler difficilement applicable sauf si l'administration passe d'une logique contractuelle à une logique bureaucratique ... ce à quoi elle risque de céder.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ ET À LA QUALITÉ DE L'ALIMENTATION

Pour attaché qu'il soit à la rigueur budgétaire, votre rapporteur pour avis approuve l'augmentation de ces crédits, qui sont en hausse de près de 6 % avec 921 millions de francs (140,41 millions d'euros).

● **Le chapitre 44-70, consacré aux actions de promotion et de contrôle de la qualité voit ses crédits augmenter** en 2000 de 2 % (de 357,47 millions de francs (54,50 millions d'euros) en 1999 à 364,48 (55,56 millions d'euros) pour 2000).

Ne doivent pas être comptabilisés dans ce chapitre les crédits des articles 50, 60 et 70 qui sont relatifs à la sélection animale et végétale.

Les deux principales lignes de ce chapitre sont :

– les actions de lutte contre les maladies des animaux, essentiellement pour la santé publique (actions de dépistage, vaccinations, indemnisation des éleveurs), qui voient leurs moyens reconduits ;

– de la même façon, les dotations de la protection et du contrôle sanitaire des végétaux, qui sont augmentés de 13 % pour 2000, à hauteur de 60,46 millions de francs (9,22 millions d'euros) (chapitre 44-70, article 10). Il s'agit là aussi d'actions essentielles. Les moyens en personnels des services déconcentrés de la protection des végétaux sont, par ailleurs, accrus avec la création de cinq emplois d'ingénieurs des travaux agricoles.

Les moyens destinés aux actions de contrôle et d'expertise dans le domaine des signes de qualité et à la maîtrise de la qualité des produits sont eux aussi, en reconduction (chapitre 44-70, article 30 : 19,02 millions de francs ; 2,90 millions d'euros).

● **La subvention de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments**, créée par la loi du 1^{er} juillet 1998, qui intègre le CNEVA, voit sa **dotation augmenter de plus de 9,5 millions de francs** (1,45 million d'euros) : en effet, les chapitres 36-22/13, 36-22/16 et 36-22/22 sont tous en augmentation.

- **La dotation à l'INAO** (chapitre 36-22, article 43) **passé de 76 millions de francs (11,59 millions d'euros) à 76,3 millions de francs (11,63 millions d'euros).**

- **Les crédits de sélection végétale** (chapitre 44-70, article 70) qui visent à une création variétale plus diversifiée, **sont fortement augmentés de 115 % pour atteindre 14 millions de francs (2,3 millions d'euros).**

- **Enfin, les actions visant à la sélection animale (chapitre 44-70, article 50) sont maintenues à 95 millions de francs (14,48 millions d'euros),** alors que les crédits destinés au dispositif d'identification permanente généralisée du bétail avec 37 millions de francs (5,64 millions d'euros) (chapitre 44-70, article 60) augmentent de 27,5 %.

C. LA FORMATION ET L'ENSEIGNEMENT

Les crédits globaux de l'enseignement agricole, tous niveaux confondus, de la formation et de la recherche, sont en hausse de 4% hors personnel. Votre rapporteur pour avis s'en remet, sur cette question, à l'analyse de votre commission des affaires culturelles.

D. LA PROMOTION DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FORÊT

Le Gouvernement a annoncé que, dans le prolongement du rapport Bianco, le secteur de la forestier allait bénéficier dès l'année 2000 d'un supplément budgétaire qui dépasse 540 millions de francs (82,32 millions d'euros).

Ainsi, l'office national des forêts voit la contribution de l'Etat (44-92/70) augmenter de + 79 millions de francs (+12,04 millions d'euros) pour s'établir à 957 millions de francs 145,89 millions d'euros), soit une augmentation de 9 %.

En outre, le Fonds forestier national (FFN) est intégré au budget général en raison de la suppression des taxes qui l'alimentaient.

Votre rapporteur pour avis approuve cette progression. Il souhaite, néanmoins, qu'elle n'entraîne pas un renoncement aux mesures fiscales nécessaires à la filière forestière, qui devront être prises en compte par le futur projet de loi de modernisation et d'orientation forestière.

E. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX RETRAITES

A ces quatre priorités, le Gouvernement en a ajouté une cinquième : il s'agit de la revalorisation des retraites agricoles. **Le budget 2000 prévoit en fait la poursuite de la revalorisation des retraites agricoles entamée non en 1997 comme le prétendent à tort les documents du ministère de l'agriculture mais dès 1994, et ce dans une proportion comparable.**

La mesure proposée par le Gouvernement pour l'année 2000 prévoit de porter le minimum mensuel de pension grâce à une augmentation de 200 francs à :

- 3.200 francs (487,84 euros) pour les chefs d'entreprise ;
- 3.000 francs (457,35 euros) pour les personnes veuves ;
- 2.700 francs (411,61 euros) pour les aides familiaux ;
- 2.400 francs (365,88 euros) pour les conjoints.

III. LES AUTRES DOTATIONS

A. LE SOUTIEN À L'ÉLEVAGE ET AUX ZONES DÉFAVORISÉES

1. L'indemnité compensatoire de handicaps naturels

Les crédits affectés au chapitre 44-80, article 30 diminuent légèrement de 100.000 francs pour s'élever à 1.560,1 millions de francs (237,83 millions d'euros).

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'apport des crédits communautaires du FEOGA devrait permettre une revalorisation de ces primes de 1,5 %.

2. La prime au maintien de l'élevage extensif

Les crédits consacrés à cette prime -avec ceux relatifs au programme agri-environnemental- sont regroupés au sein du chapitre 44-41, article 22, pour un montant stable de 819 millions de francs(124,85 millions d'euros).

La dotation consacrée à la prime à l'herbe s'élève à 680 millions de francs. Votre rapporteur souligne que le montant unitaire (300 francs par hectare) de cette prime n'a pas varié depuis de nombreuses années.

3. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)

Avec plus de 4,1 millions de têtes, le cheptel français de vaches allaitantes représente environ 37 % du cheptel de l'Union européenne.

En France, près de 50 % des vaches se trouvent dans le grand bassin de la production allaitante : le Limousin, l'Auvergne et les départements limitrophes de Bourgogne et Midi-Pyrénées notamment. 15 % des vaches se trouvent dans l'autre grande zone d'élevage allaitant Pays de Loire et Deux-Sèvres. Ce sont près de 70 % des vaches allaitantes françaises qui sont élevées dans des zones défavorisées.

La dotation budgétaire correspondante (chapitre 44-55 article 30) est en forte augmentation pour 2000. Elle est de 790 millions de francs (120,43 millions d'euros), soit une augmentation de + 21 %.

La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) sera revalorisée (+ 140 millions de francs) : cette hausse constitue la première tranche d'un programme qui portera la prime nationale de 30 à 50 euros en trois ans, dans la continuité des accords de Berlin et des concessions obtenues par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche en mars dernier.

B. LA MAÎTRISE DES POLLUTIONS EN ÉLEVAGE (PMPOA)

La part qui a été inscrite pour cette action dans le cadre des contrats Etat-Régions, pour le XI^e plan, est égale à 553 millions de francs pour l'Etat et au moins autant pour les collectivités territoriales. Les contrats de plan ont été honorés : 558 millions de francs ont été apportés par l'Etat sur la ligne budgétaire correspondante, pour les cinq premières années, de 1994 à 1998. Depuis 1997, et jusqu'à la fin de cette année, les crédits du FNDAE s'ajoutent pour financer les dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions initiales.

En 2000, la dotation budgétaire pour le PMPOA est en hausse de 6,3 % et s'élève à 134 millions de francs (20,43 millions d'euros). Dès l'année 2000, le PMPOA ne bénéficiera plus de ce financement.

Cette revalorisation intervient dans un moment où le PMPOA est soumis à de fortes critiques.

Un rapport de l'Inspection générale des Finances, tenu secret, fixerait à 5 milliards de francs la dépense engagée depuis 1993 sur ce programme, sans que la qualité de l'eau se soit améliorée. Si ce programme est mené à son terme en 2003, 9 milliards supplémentaires seront à déployer. Par ailleurs, l'application du PMPOA aux petits élevages élèverait son coût à près de 40 milliards de francs. De plus, ce rapport considérerait le montant des aides accordées aux agriculteurs pour se mettre aux normes excessif par rapport à ce qu'autorise la politique de Bruxelles. Votre rapporteur pour avis prend acte des déclarations des ministres de l'agriculture et de l'environnement, qui estiment que, d'une part s'agissant d'une mission d'intérêt général, ce programme ne tombe pas sous le coup du Traité de Rome et que, d'autre part, le règlement européen du 27 mai 1999 sur le développement rural autorise jusqu'à 75 % de subventions dans le cas d'investissements liés à la protection de l'environnement. En outre, le rapport jugerait insuffisant la contribution des agriculteurs aux agences de l'eau : votre rapporteur pour avis rappelle qu'un moratoire de cinq ans avait été décidé, reportant le paiement des redevances à 1999.

Votre rapporteur pour avis souhaite que ce rapport soit publié rapidement afin qu'une analyse détaillée puisse être menée.

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL ET AUX ACTIVITÉS HIPPIQUES

1. L'animation et le développement des territoires ruraux : une reconduction

On constate une stabilisation des crédits budgétaires concernant :

– les crédits en faveur des interventions pour l'aménagement rural (chapitre 44-80, article 21) sont en baisse de 2,24 %, à hauteur de 20,70 millions de francs (3,15 millions d'euros) ;

– les actions de formation et les actions éducatives en milieu rural (chapitres 43-23, articles 20, 40 et 50 et chapitres 44-80-10) sont reconduites à hauteur de 78,65 millions de francs (11,99 millions d'euros) ;

– les subventions à l'amélioration du cadre de vie et au développement rural baissent de 7,56 %, de 17,1 millions de francs (2,61 millions d'euros) en autorisations de programmes et passent de 19,6 millions de francs (2,99 millions d'euros), à 16,35 millions de francs (2,49 millions d'euros) en crédit de paiement

Les crédits relatifs au développement rural sont analysés plus longuement dans le rapport pour avis de notre collègue Henri Revol.

2. Les crédits aux activités hippiques

Votre rapporteur pour avis se félicite de la création du nouvel établissement public « Les Haras nationaux » qui devrait pouvoir conduire une politique globale et cohérente du cheval.

Cette création s'accompagne d'une nouvelle ligne budgétaire de subvention à cet établissement auquel les dotations et les moyens sont transférés.

Le chapitre 36-22 article 45 est ainsi doté de 131,67 millions de francs (20,07 millions d'euros).

D. LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES

La loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles prévoit, en son article 3-1, que « les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles affectées aux indemnisations sont les suivantes :

a) Une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant à titre exclusif ou principal les dommages aux biens.

b) Une subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit de la contribution professionnelle.

Les termes utilisés par le législateur sont dépourvus de la moindre ambiguïté. Ils imposent l'obligation à l'Etat d'affecter chaque année au Fonds des calamités agricoles une somme déterminée égale à la contribution de la Profession.

Après une absence de crédits inscrits au chapitre 46-33 relatif à la participation de l'Etat à la garantie contre les calamités agricoles pour l'année 1999, votre rapporteur pour avis prend acte des 50 millions de francs (7,62 millions d'euros) qui sont affectés au Fonds national de garantie.

La faiblesse de cette dotation confirme la remise en cause des principes régissant le fonds et augure mal de la volonté des pouvoirs publics de mettre en place dans l'avenir une assurance récolte comme le prévoit la loi d'orientation agricole.

E. L'ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE EN MATIÈRE AGRO-ALIMENTAIRE ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR

1. Une baisse de l'aide alimentaire

Le ministère de l'agriculture avait, l'année passée, organisé une forte publicité autour de l'augmentation de la ligne « aide alimentaire et coopération technique » (chapitre 44-43).

Le budget de l'aide alimentaire avait cru de 33,75 % de 205 millions de francs (31,25 millions d'euros) à 274 millions de francs (41,77 millions d'euros). Cette augmentation devait permettre de couvrir, pour une grande partie au moins, le retard accumulé au cours de ces trois dernières années.

Votre rapporteur pour avis s'était félicité de cette très forte augmentation. Il constate, cette année, une baisse de près de 7 %, ces crédits se montant à 255 millions de francs (38,87 millions d'euros).

2. La promotion des produits agricoles et alimentaires

La promotion des produits agricoles et alimentaires par le biais des organismes d'appui au commerce extérieur français (SOPEXA, CFCE, ADEPTA, CEP) reste essentielle dans le contexte de concurrence accrue entre grands pays exportateurs.

Votre rapporteur s'était félicité l'année passée de la légère augmentation (10 millions de francs -1,52 million d'euros) du chapitre 44-53 article 30. Cette augmentation était intervenue après une forte baisse (- 20 % des crédits) pour l'année 1998. A cette époque, le ministère de l'agriculture avait justifié cette « remise à plat » par le lancement d'un audit de la Sopexa par l'Inspection générale des Finances. A la suite du résultat de cet audit, l'augmentation du chapitre pour 1999 était de bon augure.

Constatons avec regret qu'à nouveau ce chapitre budgétaire est en baisse de 3 % ; il s'étonne de tels mouvements erratiques et ce pour plusieurs raisons :

– la politique européenne piétine dans la mise en place d'un véritable budget pour assurer la promotion des produits agro-alimentaires ;

– nos concurrents directs, et notamment l’Allemagne et les Etats-Unis, ne manquent pas, de leur côté, de consacrer des subventions importantes à ces opérations de promotion ;

– il est regrettable que ces crédits soient si faibles, alors qu’ils sont inclus dans la boîte verte des Accords de Marrakech.

*

* *

Compte tenu des observations relatives au redéploiement des crédits en faveur des CTE et au détriment de la politique de l’installation, des tergiversations du Gouvernement sur la modulation des aides, de l’absence de volonté politique sur les mécanismes d’assurance récolte, des modalités de mise en œuvre de la TGAP sur les produits phytosanitaires et suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des affaires économiques a donné un avis défavorable à l’adoption des crédits du ministère de l’agriculture et de la pêche consacrés à l’agriculture dans le projet de loi de finances pour 2000.