N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME II

AGRICULTURE ET PÊCHE

AGRICULTURE

PAR M. ANTOINE HERTH,

Député.

Voir le numéro : **256** (annexe **8)**

Lois de finances.

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION 5

I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DE L'AGRICULTURE POUR 2003 7

II. — LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET ET LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT 8

III. — DES EFFORTS PUBLICS MASSIFS EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE 11

A. LES MESURES INEDITES 11

1. L'augmentation des moyens du fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation 11

2. Les mesures agri-environnementales et la création d'une nouvelle prime 12

3. La mise en place du Fonds de valorisation et de communication 14

B. LA REAFIRMATION DES PRIORITES DE LA POLITIQUE AGRICOLE 14

1. Le renforcement de la sécurité sanitaire 15

2. La valorisation de l'enseignement et de la formation agricoles 16

a) L'enseignement agricole public 16

b) L'enseignement agricole privé 17

c) Les bourses scolaires 17

d) Les actions de formation en milieu rural 18

3. La politique de la forêt 18

4. L'encouragement à l'installation des jeunes 19

C. LA POURSUITE DES EFFORTS DANS PLUSIEURS AUTRES SECTEURS 21

1. Les actions en faveur de l'agriculture de montagne et de zone défavorisée 21

2. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) 22

3. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) 22

4. Les subventions aux industries agroalimentaires 25

5. La promotion des produits 26

6. L'hydraulique agricole 27

7. Les indemnités viagères de départ 27

8. Les crédits de bonification des prêts 28

IV. — LES ACTIONS EN DIMINUTION 29

1. Les offices agricoles 29

2. La garantie contre les calamités agricoles 30

3. Le service public de l'équarrissage et l'élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables 31

4. Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté 31

5. La préretraite agricole 32

EXAMEN EN COMMISSION 33

MESDAMES, MESSIEURS,

L'agriculture française reste confrontée en 2002 à des exigences fortes telles que l'installation en nombre suffisant de jeunes pour assurer l'occupation du territoire et la présence de la France sur les marchés agroalimentaires mondiaux ou la promotion de systèmes de production écologiquement responsables. La période que nous vivons voit se multiplier, par ailleurs, les grandes négociations européennes et internationales, redéfinition de la politique agricole commune, nouvel élargissement de l'Union européenne, discussions au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a su faire face avec l'ensemble du Gouvernement à ces multiples défis avec énergie et inventivité.

Dans un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement assure de la même façon une évolution positive aux crédits de l'agriculture pour le nouvel exercice. Les innovations introduites, les efforts poursuivis, les priorités maintenues justifient, aux yeux de votre rapporteur, une large approbation de ce budget par l'Assemblée nationale.

I. — PRESENTATION GENERALE DES CREDITS DE L'AGRICULTURE POUR 2003

Le projet de budget de l'agriculture pour 2003 s'élève à 5,14 milliards d'euros, enregistrant ainsi une progression de 0,9 % par rapport au budget voté pour 2002. Il est vrai que cette augmentation des moyens de l'agriculture est inférieure à celle de l'ensemble des budgets civils de l'Etat (+ 2,1 %) et que l'on observe même une diminution des dotations prévues de plus de 3 %, si l'on prend pour base de comparaison la loi de finances rectificative pour 2002, qui avait prévu 30 millions d'euros de crédits supplémentaires pour le secteur agricole.

Le projet de budget de l'agriculture pour 2003 n'en maintient pas moins les grandes priorités de la politique agricole, organisant en faveur de ce grand secteur d'activité un effort financier public massif.

Il faut noter, d'ailleurs, que les dotations budgétaires elles-mêmes ne représentent qu'une faible partie (19 %) des actions publiques globales menées en agriculture (soit 27,4 milliards d'euros prévus en 2003). Atteignant elles-mêmes 9,9 milliards d'euros, les dépenses de l'Union européenne pour l'agriculture française sont ainsi deux fois plus élevées. Elles représentent 36 % de l'ensemble, les dépenses effectuées par le Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) constituant quant à elles 42 % des dépenses affectées à l'agriculture. On n'aurait garde d'oublier les aides des collectivités territoriales à l'agriculture, 60 % d'entre elles étant versées par les régions et 40 % par les départements.

Le contexte actuel reste difficile, avec les inquiétudes touchant à l'évolution des négociations commerciales internationales, avec les perspectives de révision « à mi-parcours » de la politique agricole commune, avec aussi la nécessité de définir une agriculture plus respectueuse de l'environnement et de combattre la désertification de régions entières, avec enfin les exigences constantes des consommateurs en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits.

Votre rapporteur rappellera le sens de plusieurs mesures significatives arrêtées par le Gouvernement au cours des derniers mois, qui servent de « toile de fond » au projet de budget actuel. Celui-ci traduit un soutien public massif au secteur agricole, comportant plusieurs mesures inédites et consacrant le maintien des politiques prioritaires. Il comporte également quelques actions en diminution.

II. — LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET ET LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

Votre rapporteur souhaite rappeler les mesures qu'a su prendre le Gouvernement au cours des derniers mois, mesures qui constituent une sorte de « toile de fond » du projet de budget de l'agriculture pour 2003.

Dès le 23 mai 2002, le Gouvernement, sur la proposition de M. Hervé Gaymard, nouveau ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, décidait de procéder à un moratoire sur la modulation des aides.

Rappelons que le dispositif de modulation des aides communautaires consiste en un prélèvement effectué sur ces aides, sur le « premier pilier » de la politique agricole commune, afin de soutenir le développement rural, qui en constitue le « deuxième pilier », avec les sommes ainsi libérées.

Ce mécanisme a été retenu initialement par plusieurs Etats européens, dont la France.

Jugeant ce système tout à fait inéquitable et peu lisible, notant surtout que les sommes collectées (215 millions d'euros) demeuraient inemployées, le Gouvernement a donc décidé le 23 mai de cette année de suspendre le dispositif.

Il a été considéré que la période correspondant au moratoire permettrait « d'étudier les moyens d'utiliser au mieux les crédits déjà collectés, notamment pour renforcer l'action de l'Etat au profit des agriculteurs des zones les plus défavorisées ». Le moratoire ne remet en toute hypothèse pas en cause le versement des autres aides et le Gouvernement négocie à l'heure actuelle avec la Commission européenne le « déblocage » des fonds correspondants.

Votre rapporteur estime que la modulation des aides, telle qu'elle a été pratiquée en France, se heurtait de fait à de multiples difficultés, telles que la complexité des règles, les questions posées par le cofinancement des aides ou encore la pression administrative pesant sur les agriculteurs. Il souhaite vivement que l'affectation des fonds de la modulation puisse être rapidement précisée, de manière à utiliser le plus efficacement ces moyens importants prélevés sur les aides directes françaises.

Outre cette importante mesure structurelle, le gouvernement a dû faire face au mois de juin aux difficultés du marché vitivinicole et il a obtenu alors de la Commission européenne l'ouverture d'un volume de distillation de crise de 1,5 million d'hectolitres de vins de table et de vins de pays. M. Hervé Gaymard a fait connaître, par ailleurs, son intention d'élaborer des propositions de réforme de cette organisation commune de marché. Une réflexion stratégique associant les différents partenaires de la filière est enfin menée, qui vise à redynamiser le marché domestique des vins français et à conforter leur positionnement sur le marché mondial.

Le 5 juin, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avait reçu du Coperci (le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture) un rapport d'audit portant sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), qui avaient été mis en place dans le cadre de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Sur la base des conclusions de cet audit, le ministre, estimant que la technique des CTE était inutilement complexe et particulièrement coûteuse, décidait le 6 août de suspendre l'examen des dossiers de CTE dans les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA). M. Hervé Gaymard a précisé le sort fait aux différents contrats : ceux qui avaient été signés à la date du 6 août 2002 devaient logiquement être honorés, les contrats non instruits en totalité à cette même date devant être examinés au cas par cas. Il a annoncé enfin la mise en place rapide d'un nouveau dispositif plus simple, resserré sur des mesures agri-environnementales efficaces et budgétairement plafonné.

Parmi les événements significatifs des derniers mois au plan agricole, il faut également mentionner la création du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation, qui, constitué de personnalités issues de milieux divers (politique, rural, industriel, universitaire), est chargé de mettre en perspective les enjeux et les conséquences des futures négociations européennes et internationales ; il faut mentionner surtout la levée de l'embargo sur la viande bovine britannique.

Chargée le 13 juin 2002 par le Gouvernement d'élaborer un avis sur les risques comparés de la viande bovine et des produits bovins britanniques et français, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) estimait le 20 septembre que « désormais, la possibilité d'importer des viandes bovines britanniques ne serait pas de nature à remettre en cause le niveau de sécurité actuellement garanti au consommateur en France ».

Jugeant qu'il n'existait aucune raison objective de santé publique de maintenir l'embargo sur la viande britannique, le Premier ministre en décidait la levée quelques jours plus tard, mettant ainsi très logiquement un terme à une mesure imposée par la précaution prise en 1996 et que notre pays continuait depuis le 1er août 1999 à appliquer seul au sein de l'Union européenne.

Dans le même temps, des règles ont été prévues, qui organisent l'étiquetage des viandes bovines consommées dans les cantines scolaires ainsi que dans les restaurants.

On peut rapprocher de cette question de l'embargo sur la viande bovine britannique celle de l'abattage systématique des troupeaux au sein desquels un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine a été constaté, mesure prise par la France en septembre 1997 pour des raisons de sécurité alimentaire et de santé publique. L'AFSSA, là encore, a émis un avis favorable à un allègement des contraintes, estimant que « le passage à une stratégie d'abattage par cohorte ne ferait pas peser un risque accru pour le consommateur ».

Et le Gouvernement a décidé au début octobre 2002 de passer à l'abattage partiel, par cohorte, du troupeau présentant un cas d'encéphalopathie spongiforme

bovine, estimant que des progrès très sensibles ont été observés, notamment avec la généralisation des tests de dépistage et que l'abattage systématique des troupeaux aboutissait à désespérer le milieu paysan.

La période a été marquée aussi par les discussions entre partenaires européens sur les perspectives de révision à « mi-parcours » de la politique agricole commune. Ainsi, le 11 juillet, la Commission européenne rendait publiques des propositions aboutissant à une réforme profonde des principes de « l'Europe Verte » ; elle prônait une baisse importante des prix d'intervention pour plusieurs produits, une diminution drastique des aides directes et la modification très sensible de leurs règles d'attribution par le biais d'un « découplage » accentué.

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales que la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu sur ce thème le 24 juillet, s'est déclaré fermement opposé au sens de ces propositions. Il a estimé que la Commission européenne avait outrepassé le mandat qui lui avait été confié par les « Accords de Berlin » de mars 1999, en suggérant une refonte profonde des règles de la PAC, alors qu'elle n'était chargée que d'ajustements techniques imposés par la nécessité. M. Hervé Gaymard a exprimé en outre la crainte que les suggestions de la Commission n'aboutissent à sacrifier nos paysans, nos paysages et à affaiblir profondément notre agriculture.

Ce n'est peut être pas là le moindre des périls pour l'agriculture française, dont le prix en termes d'aménagement du territoire, de croissance, d'emploi, d'équilibre des échanges extérieurs, de préservation de l'environnement n'est plus à démontrer. L'effort financier public qui lui est consacré en 2003 est en tous cas massif.

III. — DES EFFORTS PUBLICS MASSIFS EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

Dans cette partie, on examinera successivement plusieurs mesures inédites, d'autres qui réaffirment des politiques depuis longtemps prioritaires, puis un dernier groupe d'actions bénéficiant elles aussi d'un effort financier significatif.

A. LES MESURES INEDITES

Trois mesures méritent d'être signalées à ce titre : l'augmentation sans précédent des moyens des contrats territoriaux d'exploitation, les mesures agri-environnementales et la création d'une nouvelle prime, la mise en place du Fonds de valorisation et de communication.

1. L'augmentation des moyens du fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation

Les crédits inscrits au chapitre 44-84 connaissent pour 2003 une augmentation tout à fait considérable, passant de 76,22 à 200 millions d'euros (+ 163 %), alors que la hausse des crédits prévue en 2002 était de 25 %.

Il apparaît que la dotation initiale pour 2002 était insuffisante et que, si les objectifs chiffrés n'ont pas été tenus (30 000 CTE avaient été signés au 1er juin 2002 au lieu des 100 000 programmés), le coût budgétaire du dispositif a « explosé » (la moyenne par CTE atteint 44 000 euros, alors que l'on escomptait un niveau de 22 000 euros).

La mission d'audit réalisée en juin 2002 a, par ailleurs, fait ressortir les imperfections du mécanisme : on a dû noter, en particulier, que la finalité économique des contrats a été souvent privilégiée, au détriment de la gestion durable de l'environnement et des enjeux de l'aménagement du territoire. Quant à la dimension sociale et, en particulier, les objectifs d'amélioration des conditions de vie et de travail, elle a été peu prise en compte.

Le 6 août dernier, comme on l'a indiqué précédemment, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a donc décidé la suspension de l'examen des dossiers par les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA), pour mettre un terme au dérapage financier observé et pour préparer une réforme du dispositif, qui doit intervenir en 2003. Les nouveaux CTE seront ainsi territorialisés, simplifiés et plafonnés.

Une circulaire en date du 10 octobre 2002 a précisé le devenir de chaque type de dossier CTE :

– les CTE signés jusqu'au 15 octobre, dont le nombre est estimé à 42 000 seront payés au montant déterminé au moment de la signature ;

– les dossiers CTE dont le rapport d'instruction était signé le 6 août et ceux qui ont reçu un avis favorable à cette date, mais n'ont pas été signés au 15 octobre seront examinés selon un régime transitoire se caractérisant essentiellement par l'obligation de respecter une moyenne départementale de 27 000 euros par contrat. Le nombre de CTE concernés par cette phase transitoire est estimé à 7 000 ;

– les autres dossiers seront examinés dans le cadre du nouveau dispositif.

Votre rapporteur prend acte de cette évolution des dotations des contrats territoriaux d'exploitation, qui était nécessaire. Il souhaite qu'un nouveau dispositif simplifié et plafonné soit rapidement rendu public, puisqu'il s'agit d'un type de contrat qui répond aux attentes du monde agricole et de la déclinaison française de la politique de développement rural européenne. Votre rapporteur estime enfin que l'intervention de lois de finances rectificatives abondant les moyens des CTE sera en toute hypothèse indispensable.

2. Les mesures agri-environnementales et la création d'une nouvelle prime

La dotation des mesures agri-environnementales augmente en 2003 de 50,3 %, atteignant 132 millions d'euros (chapitre 44-41 article 22). Cette augmentation s'accompagne de la mise en place annoncée d'un nouveau dispositif, succédant à la « prime à l'herbe », la « prime herbagère agri-environnementale », qui s'ajoute à un cofinancement communautaire du même montant.

Il faut rappeler que la modification de la réglementation européenne en 1999 et la loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ont entraîné une modification des modalités de mise en oeuvre des mesures agri-environnementales en France à compter du 1er janvier 2000.

Au plan européen, les règlements n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 et n°445/2002 de la Commission du 26 février 2002 s'appliquent désormais au soutien communautaire des mesures agri-environnementales en lieu et place des règlements n°2078/92 du 30 juin 1992 et n°746/96 du 24 avril 1996.

La loi d'orientation agricole a par ailleurs créé, comme on le sait, la technique du contrat territorial d'exploitation (CTE) dans le cadre duquel peuvent être mises en oeuvre les mesures agri-environnementales.

Ces mesures remplacent progressivement l'ancien dispositif, relevant du règlement n° 2078/92 et qui comprend deux niveaux d'intervention : un niveau national avec la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE dite « prime à l'herbe ») et un niveau régional avec des programmes régionaux, consistant notamment en des mesures de conversion à l'agriculture biologique, de reconversion des terres arables en herbages extensifs ou d'opérations locales agri-environnementales.

Les programmes régionaux ont été mis en œuvre dans le cadre de cahiers des charges nationaux et principalement au travers d'opérations locales agri-environnementales (OLAE) proposant des cahiers des charges spécifiques.

Depuis leur mise en oeuvre en 1993, plus de 35 000 contrats agri-environnementaux ont donné lieu à paiement en 2001, pour un total de 58,835 millions d'euros. Les OLAE en représentent 61 %, la conversion à l'agriculture biologique 17 %, la reconversion des terres arables 8 %, la réduction d'intrants 6 %, les primes aux races menacées 5 %, la diminution de chargement de cheptel 3 %.

Le Gouvernement examine actuellement les conditions dans lesquelles ces actions pourraient être poursuivies, en particulier dans le cadre des CTE.

La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, dite « prime à l'herbe », à laquelle les éleveurs de zones de montagne sont très attachés, est une mesure nationale dont le premier engagement quinquennal s'est achevé en 1997. La Commission européenne a accepté avec beaucoup de difficultés la reconduction de cette prime pour une nouvelle période quinquennale ; près de 84 000 éleveurs en ont bénéficié en 1998. Pour 2000, le nombre de bénéficiaires, qui tient compte des départs en retraite, des suspensions pour non respect des engagements et des entrées nouvelles d'agriculteurs nouvellement installés, était de 79 400 pour un nombre d'hectares de prairies de l'ordre de 5,1 millions. En 2001, ce sont 74 000 agriculteurs qui ont perçu la prime pour environ 4,8 millions d'hectares. Les zones de montagne sont donc les plus concernées par cette mesure. D'un montant de 45,7 euros à l'hectare, la « prime à l'herbe » est aujourd'hui plafonnée à 100 hectares.

La diminution du nombre de bénéficiaires lors du renouvellement de l'engagement pour 1998 s'explique par les nouvelles conditions d'attribution et la sortie du dispositif d'agriculteurs qui avaient dépassé l'âge de 60 ans au cours du précédent engagement. Cependant, la superficie engagée n'a pas diminué en proportion et la dépense est restée stable, du fait que les bénéficiaires retenus ont augmenté la surface engagée. De nouvelles conditions d'attribution ont été ensuite imposées par la Commission européenne. Elles portent sur l'engagement à la parcelle, le suivi par informatique permettant de comparer les déclarations annuelles de surfaces avec les engagements ainsi que sur une définition plus fine des conditions d'entretien par le biais de l'arrêté préfectoral spécifique.

La modification de la réglementation européenne en 1999, avec l'adoption du règlement n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien du développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole a signé la fin du dispositif agri-environnemental français actuel ; cette mesure est considérée comme s'apparentant davantage à un soutien de marché qu'à une aide environnementale éligible à ce titre au cofinancement communautaire. Dans ce cadre, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sous sa forme actuelle perdurera jusqu'au terme de la période d'engagement en cours, soit le 30 avril 2003.

Le Gouvernement souhaite poursuivre un soutien spécifique aux zones herbagères. Un nouveau dispositif sera mis en oeuvre en faveur des bénéficiaires de la formule de la « prime à l'herbe » et des jeunes agriculteurs qui s'installent sur ces territoires. La nouvelle « prime herbagère agri-environnementale », qui sera accordée aux agriculteurs exploitant des prairies de manière respectueuse de l'environnement, sera mise en oeuvre dès le printemps 2003 pour un paiement de la première annuité en octobre. Les moyens mobilisés devraient permettre une augmentation substantielle du montant versé à chaque bénéficiaire. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé que la future prime serait augmentée en moyenne de 70 % par rapport au dispositif actuel.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution, qui doit permettre un maintien des activités d'élevage en zone difficile et la mise en œuvre d'une politique de protection de paysages fragiles à haute qualité environnementale.

3. La mise en place du Fonds de valorisation et de communication

Le chapitre 44-70, article 80 prévoit une dotation de 2 millions d'euros pour le Fonds de valorisation et de communication créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, qui a pour mission d'améliorer les relations entre les Français et le monde agricole, en faisant découvrir aux consommateurs les réalités de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

Votre rapporteur note avec intérêt que ce fonds, dont la mise en place est depuis longtemps souhaitée par les milieux agricoles est enfin doté de moyens budgétaires réels. Il se félicite également d'observer que le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a indiqué que les moyens du fonds seraient utilisés dans un esprit de transparence et de concertation vis-à-vis de la profession agricole, qui devrait être associée au choix, au montage et à la gestion des projets.

Il paraît en toute hypothèse aujourd'hui indispensable de restaurer la confiance entre l'agriculture et la société, cette confiance ayant été souvent mise à mal par les crises sanitaires successives, en premier lieu celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine ou par les accusations tout à fait excessives portées contre une agriculture jugée insuffisamment respectueuse de l'environnement.

Votre rapporteur souhaite simplement que le Gouvernement précise rapidement les modalités de fonctionnement du Fonds de valorisation et de communication.

B. LA REAFIRMATION DES PRIORITES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Sous cette rubrique, on mentionnera successivement le renforcement de la sécurité sanitaire, la valorisation de l'enseignement et de la formation agricoles, la politique forestière et l'encouragement à l'installation des jeunes.

1. Le renforcement de la sécurité sanitaire

La sécurité sanitaire et la qualité des aliments restent une préoccupation permanente du Gouvernement.

Les crédits de sécurité sanitaire, hors équarrissage, s'accroissent de 2,3 % pour 2003 s'élevant à 396,5 millions d'euros.

Cette augmentation est moins forte que celle qui avait été observée en 2001 (+ 14 %), puis en 2002 (+ 12 %), mais elle s'inscrit dans un contexte budgétaire plus tendu et reste, en toute hypothèse, supérieure à celle du budget global du ministère de l'agriculture. De surcroît, les divers postes budgétaires correspondants bénéficient d'augmentations comprises entre 0,9 % et 11,4 %.

Les mesures prévues pour l'essentiel au chapitre 44-70 concernent l'ensemble de la chaîne alimentaire, depuis la protection des plantes et des animaux jusqu'à la production des aliments.

Les crédits de la protection et du contrôle sanitaire des végétaux augmentent de 20,47 %, passant de 9,37 à 11,3 millions d'euros, ce qui doit permettre de renforcer les actions de prévention de l'introduction d'organismes nuisibles et d'éradication des végétaux contaminés. Quant aux moyens de la maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits, ils s'accroissent de 3,2 %, passant de 105,8 à 109,2 millions d'euros, ce qui aidera notamment au financement du programme de dépistage de la tremblante ovine et caprine.

Les moyens consacrés aux activités de surveillance et de contrôle sanitaires ensuite sont renforcés avec la création de 15 emplois de techniciens supérieurs. Les crédits de vacation s'accroissent, par ailleurs, de 0,5 million d'euros, s'établissant à 25,2 millions d'euros.

La subvention accordée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) s'élève à 38,5 millions d'euros, augmentant ainsi de 3,8 % et les moyens accordés à la recherche pour la sécurité sanitaire sont en augmentation de 4,4 %.

Mais ce sont les crédits d'intervention pour l'identification permanente des animaux et le suivi de leurs mouvements (11 millions d'euros), qui connaissent la hausse la plus significative : celle-ci est de 11 % par rapport à 2002, où ces dotations avaient déjà connu une augmentation très importante (+ 58,5 %).

Cet accroissement de crédits, qui doit permettre une meilleure traçabilité des produits, élément clé de la sécurité sanitaire, tient compte de la mise en place prochaine des règles d'identification pour les ovins, les caprins et les porcins. Ces mesures devraient renforcer la confiance des consommateurs et assurer la qualité des filières françaises.

Les crédits de la sélection animale sont en revanche en diminution de 3,4 % par rapport à 2002 et s'élèvent à 14 millions d'euros. Cette baisse de crédits peut

être considérée comme regrettable, venant après plusieurs années de stagnation, car elle menace la pérennité des actions de base dans le secteur allaitant, qui a connu plusieurs situations de crise au cours des dernières années avec les épizooties d'encéphalopathie spongiforme bovine ou de fièvre aphteuse.

S'agissant de la politique de la qualité, il faut remarquer que les crédits de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) s'accroissent de 2,9 %, afin notamment d'assurer le suivi des indications géographiques protégées (IGP). Et les crédits de promotion des signes de qualité progressent de 4 %, pour tenir compte notamment des besoins de l'agriculture biologique.

Dans le budget pour 2002 était prévu un effort tout particulier en faveur de la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), cette question se posant alors avec beaucoup d'acuité. Ces efforts seront évidemment poursuivis en 2003.

On peut rappeler que le coût de la lutte contre l'ESB est estimé pour 2002 à 166,8 millions d'euros, dont 60 millions d'euros au titre de l'indemnisation des éleveurs, auxquels il faut ajouter 77 millions d'euros pour les tests menés en abattoirs. Pour 2003, le Gouvernement escompte une dépense hors tests de 124 millions d'euros. Le coût global des programmes de lutte contre l'ESB, qui donnent lieu à un cofinancement communautaire, devrait être plus faible qu'en 2002.

Votre rapporteur se félicite d'observer que la sécurité sanitaire des produits demeure une priorité publique forte ; elle constitue de fait un moyen de répondre aux exigences des consommateurs, comme de garantir la présence de nos producteurs sur les marchés agroalimentaires mondiaux.

2. La valorisation de l'enseignement et de la formation agricoles

Les moyens budgétaires accordés au secteur de l'enseignement et de la formation s'élèvent à 996,28 millions d'euros, s'accroissant de 1,5 % par rapport au budget pour 2002.

L'effort accompli concerne largement l'enseignement privé, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, la dotation à l'élève étant ajustée aux coûts réels, par référence aux établissements publics.

a) L'enseignement agricole public

Les subventions de fonctionnement accordées à l'enseignement technique agricole public s'accroissent de 0,58 %, ce qui permet de consolider la progression de 3,7 % opérée en 2002.

Les dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat s'accroissent de 1,5 %. En revanche, le budget des personnels de l'enseignement technique agricole public est diminué de 0,2 %, du fait d'une réduction de 49 postes.

Les crédits de fonctionnement et d'investissements pour l'enseignement supérieur public sont en revanche maintenus en 2003.

L'évolution globale des dotations de l'enseignement agricole public, moins satisfaisante que pour les années précédentes, s'explique largement par le souci de restaurer prioritairement les moyens de l'enseignement privé, conformément aux engagements de l'Etat.

b) L'enseignement agricole privé

Les moyens globaux de l'enseignement agricole privé retracés au chapitre 43-22 s'élèvent à 472 millions d'euros, enregistrant ainsi une hausse de 16 millions d'euros (+ 3,6 %) par rapport à 2002.

Ces crédits doivent permettre tout particulièrement de rattraper le retard accusé par l'enseignement agricole privé et de satisfaire ainsi vraiment au principe de « parité » avec les moyens du secteur public, retenu dans la loi de base en la matière, la loi n°84-1285 du 31 décembre 1984 « portant réforme des relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés », dite « loi Rocard ».

Il faut rappeler que les modalités de calcul des subventions aux établissements ont été fixées dans une convention dont les modalités n'ont pas été revues depuis 1993.

L'augmentation des crédits de l'enseignement agricole privé, observée pour 2003, qui vient après celles de 1999, 2000, 2001 et 2002 recouvre les évolutions suivantes :

– les dotations de la rémunération des enseignants des établissements agricoles privés du temps plein augmentent de 8,2 millions d'euros (200 millions d'euros, soit + 4,3 %) ;

– les subventions de fonctionnement aux établissements d'enseignement agricole privé s'accroissent de 7,4 millions d'euros et s'élèvent à 253,4 millions d'euros (+ 3,6 %) ;

– les subventions à l'enseignement supérieur agricole privé s'élèvent enfin à 18,6 millions d'euros, s'accroissant de 306 118 euros.

Votre rapporteur observe avec satisfaction que l'enseignement agricole privé qui regroupe 60 % des élèves voit se réduire le déséquilibre inexplicable qui existait avec l'enseignement public.

c) Les bourses scolaires

Les crédits des bourses scolaires répertoriés au chapitre 43-21 pour les enseignements technique et supérieur agricoles, aussi bien publics que privés et les bourses à l'étranger, auxquels il faut joindre les crédits de ramassage scolaire et les moyens du fonds social lycéen font l'objet d'une stricte reconduction en 2003 (81,70 millions d'euros).

Plusieurs articles de ce chapitre budgétaire sont en reconduction et notamment, ceux du fonds social lycéen mis en place à la rentrée de 1997, pour

venir en aide aux familles défavorisées, qui sont maintenus à leur niveau de 2000, 2001 et 2002 (1,83 million d'euros).

Afin de favoriser l'intégration internationale des élèves, les dotations des bourses à l'étranger connaissent un mouvement de hausse, compensée par une diminution du même montant des crédits de ramassage scolaire (de 105 806 euros).

Rappelons qu'en 2001, avaient été mises en place des « bourses au mérite » attribuées aux plus méritants des élèves boursiers des classes de troisième.

d) Les actions de formation en milieu rural

Comme les actions relatives à l'enseignement agricole, les actions de formation ont pour objet de préparer en profondeur l'avenir.

Les crédits correspondants inscrits au chapitre 43-23 font l'objet eux aussi d'une reconduction à hauteur de 32,72 millions d'euros.

Les moyens affectés à la formation et à l'information des cadres syndicaux et professionnels de l'agriculture sont ainsi maintenus (5,6 millions d'euros) comme ceux du soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles (11,43 millions d'euros). En revanche, le programme national de formation en milieu rural, essentiellement consacré à l'enseignement à distance n'a plus de dotation dans le budget pour 2003, cependant que les crédits d'apprentissage en agriculture qui correspondent au fonctionnement de trois centres de formation d'apprentis à recrutement national passent de 1,58 à 2,61 millions d'euros.

3. La politique de la forêt

La politique forestière est depuis plusieurs années une réelle priorité du budget de l'agriculture.

La loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation forestière a apporté dans ce secteur d'activité d'heureuses innovations : reconnaissance du caractère multifonctionnel des forêts, mise en œuvre de la logique du développement durable, regroupement des acteurs forestiers autour de projets communs. Les tempêtes de décembre 1999 ont constitué, par ailleurs, une très lourde épreuve pour le monde forestier.

Les moyens globaux de la politique forestière, qui avaient sensiblement diminué en 2002 augmentent pour 2003 de 18,7 % (396 millions d'euros), un accent particulier étant mis sur les opérations de long terme avec un accroissement des crédits d'investissement de 36,2 %.

Les moyens alloués à l'Office national des forêts (ONF) tout d'abord font l'objet d'une attention particulière. Le « versement compensateur » de l'Etat, qui vise à compléter les indemnités payées à l'Office par les collectivités propriétaires en contrepartie de la gestion de leurs forêts, longtemps sous évalué puis sensiblement revalorisé en 1998 et 1999, est maintenu pour 2003 à son niveau de

2002, qui était aussi celui de 2000 et de 2001, soit 145 millions d'euros (chapitre 44-92 article 70). Mais, la contribution de l'Etat à l'ONF comprend cette année aussi une dotation supplémentaire exceptionnelle de 25 millions d'euros, destinée à compenser les pertes causées par la baisse des produits de vente de bois des forêts domaniales consécutive aux tempêtes de décembre 1999 (chapitre 44-92 article 80).

La reconstitution des forêts après les tempêtes est le second objectif retenu par le budget pour 2003. Les charges de bonification pour les prêts à la forêt (chapitre 44-42 article 20) passent de 25,9 à 28 millions d'euros (soit + 8 %), ce qui doit aider les producteurs sinistrés après les tempêtes de décembre 1999 à financer dans les meilleurs conditions les coûts de sortie et de stockage des bois issus de chablis ainsi que la restauration des parcelles.

Les crédits d'investissements forestiers retracés au chapitre 61-45 sont quant à eux reconduits pour les autorisations de programme (92,3 millions d'euros), mais progressent de 47 %, s'agissant des crédits de paiement (97,5 au lieu de 61,5 millions d'euros). Cette hausse très importante doit financer la reconstitution du patrimoine forestier, par des mesures de replantation. La plupart des crédits correspondants sont d'ailleurs contractualisés dans les contrats de plan Etat-régions. Il faut noter cependant que l'augmentation prévue devrait permettre simplement le financement des dossiers déposés les années précédentes et non, sans doute, ceux de 2003.

Une autre orientation importante du budget de la forêt pour 2003 concerne la protection contre l'incendie ; les crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne sont maintenus ainsi en autorisations de programme, comme en crédits de paiement à leur niveau de 2002, où ils avaient connu une augmentation significative (11 millions d'euros, chapitre 61-02 article 10).

Enfin, les aides aux investissements dans la filière bois sont globalement maintenues. Il faut rappeler sur ce point que la modernisation des petites entreprises familiales, très nombreuses dans ce secteur, est indispensable à la valorisation de nos ressources en bois. La politique d'incitation et d'orientation qui est ainsi menée permet de développer la création de valeur ajoutée et aide la filière à affronter la concurrence des producteurs scandinaves ou américains.

Un effort très sensible est donc conduit en 2003 dans le secteur forestier. Rappelons que la loi de finances rectificative pour 2002 avait d'ailleurs prévu des crédits de paiement supplémentaires de 45 millions d'euros, dont 35 millions d'euros pour l'Office national des forêts.

4. L'encouragement à l'installation des jeunes

L'installation des jeunes en agriculture est elle aussi heureusement une priorité forte de l'action du Gouvernement.

Les dotations des stages de préparation à l'installation, « stages de six mois » et « stages de quarante heures » font ainsi l'objet d'une stricte reconduction pour 2003 (13 millions d'euros – chapitre 43-23 article 10). Quant aux crédits du

chapitre 44-41 article 21, ils augmentent de 1,9 % (68 millions d'euros), ce poste regroupant les crédits de la dotation d'installation des jeunes agriculteurs maintenus à leur niveau de consommation de 2002, afin de répondre au rythme actuel des demandes, de 7 000 au maximum par an, et ceux d'un nouveau fonds, le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA). Selon les indications transmises par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le FICIA recevrait une dotation de 10 millions d'euros.

Le FICIA est appelé à financer les opérations locales en faveur de l'installation, les PIDIL, programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales, ce financement ayant été interrompu en 1999. La mise en place du FICIA permet de financer à nouveau ces actions, qui offrent un soutien aux jeunes désireux de s'installer et facilitent la mise en contact avec les cédants.

Votre rapporteur veut rappeler l'importance de la poursuite d'un mouvement important d'installations de jeunes. Un nombre suffisant de nouvelles installations offre seul à notre agriculture le dynamisme nécessaire pour une occupation correcte du territoire et pour une présence suffisante de notre pays sur les marchés agroalimentaires mondiaux.

Or, il faut noter que l'installation en agriculture est depuis longtemps pour un jeune particulièrement complexe : à la nécessité de mobiliser des capitaux très importants, il faut ajouter le défaut d'attractivité du métier d'agriculteur, dû notamment aux contraintes imposées par la restructuration continuelle de la profession agricole. Il faut sans doute ajouter aussi le fait que les jeunes désireux de s'installer se heurtent à la tendance à l'agrandissement des exploitations existantes.

De surcroît, de nouveaux défis sont lancés pour les années à venir à la politique d'installation : celle-ci devra de plus en plus s'appliquer à des personnes non issues du milieu agricole ; elle devra tenir compte également de la réduction du nombre des départs, du fait de la disparition du régime de préretraite et de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge moins nombreuses ; elle devra prendre en compte enfin de plus en plus les jeunes qui s'installent en agriculture, sans recourir aux aides prévues, en particulier à la dotation aux jeunes agriculteurs (évaluée à près d'un tiers de l'ensemble des installations, principalement sur le pourtour méditerranéen).

Votre rapporteur souligne la nécessité d'une volonté politique forte pour répondre à ce grand défi, jugeant que l'institution du FICIA peut être considérée comme une innovation très utile.

C. LA POURSUITE DES EFFORTS DANS PLUSIEURS AUTRES SECTEURS

1. Les actions en faveur de l'agriculture de montagne et de zone défavorisée

Les crédits finançant les interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées inscrits au chapitre 44-80 article 30 passent de 195,75 à 204 millions d'euros (soit + 4,2 %).

Cette augmentation de moyens doit permettre de consolider la hausse des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) réalisée depuis plusieurs années et surtout de financer plusieurs revalorisations décidées en 2002.

Rappelons que les ICHN ont fait l'objet d'une dotation supplémentaire de 5 millions d'euros dans la loi de finances rectificative pour 2002. Abondées d'un montant équivalent par la Communauté européenne, elles constituent pour les pouvoirs publics le principal outil de préservation des activités agricoles dans les zones fragiles.

Votre rapporteur observe que, pour la politique de la montagne, des progrès sensibles ont été réalisés récemment : revalorisation donc pour les différentes zones des taux de l'aide, ouverture du bénéfice de celle-ci à certaines productions fruitières en zone de haute montagne et de montagne sèche, modifications des règles applicables dans les zones de piémont laitier, certains élevages laitiers demeurant cependant non éligibles aux aides.

Il souhaite qu'il soit réellement fait droit à la demande des organisations professionnelles agricoles d'une revalorisation prioritaire des aides accordées au titre des 25 premiers hectares, celles-ci constituant le principal moyen de maintenir de petites exploitations en zone de montagne et donc d'occuper correctement le territoire.

Rappelons que de nouvelles règles ont été arrêtées pour les ICHN par le règlement du Conseil n° 1257/1999 du 17 mai 1999 relatif au développement rural, les mesures correspondantes ayant reçu application à compter du 1er janvier 2001.

Les ICHN présentent toujours des caractéristiques différentes selon les zones : haute montagne, montagne, piémont et zone défavorisée simple ; leur paiement obéit surtout à une nouvelle logique, ne s'effectuant désormais plus à l'unité de gros bétail (UGB), mais pour les surfaces fourragères d'un agriculteur, qui recourt à de bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH), notamment en matière de chargement.

A la politique des ICHN, il faut ajouter les subventions spécifiques en faveur de la modernisation des bâtiments d'élevage (bovins, ovins, caprins) et les aides à la mécanisation agricole versées dans les zones de montagne, qui sont inscrites au chapitre 61-40 article 30, lui-même intitulé « Modernisation des exploitations ».

Les crédits correspondants passent de 29,7 à 34 millions d'euros en autorisations de programme (+ 14,7 %) et de 28,9 à 31 millions d'euros en crédits de paiement (+ 7 %).

Une part de ces dotations est affectée, comme on le sait, au financement du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, le PMPOA, dont la montagne est exclue ; la hausse de crédits prévue au chapitre 61-40 peut être considérée néanmoins comme satisfaisante ; il faut rappeler que les investissements en zone de montagne doivent supporter des surcoûts importants, l'aide financière de l'Etat pouvant s'avérer dès lors indispensable, surtout pour les investissements dans les bâtiments d'élevage.

2. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)

Les crédits finançant la part nationale de la prime à la vache allaitante sont reconduits strictement pour 2003 à leur niveau de 2002, soit 178 millions d'euros (chapitre 44-45). Cette stabilisation de moyens intervient après trois années de hausse, correspondant aux orientations retenues dans les « accords de Berlin » de mars 1999, qui prévoyaient de porter le complément national de la prime à la vache allaitante de 30 à 50 euros en trois ans, de façon à faire face à la baisse des prix de la viande bovine prévue par la réforme de la politique agricole commune.

La prime à la vache allaitante joue un rôle essentiel pour la valorisation de notre élevage de races à viande et pour l'aménagement du territoire. Elle concerne, en effet, plus de 150 000 éleveurs du troupeau allaitant, lequel représente près de 4 millions d'animaux, soit 40 % de l'ensemble communautaire, 70 % de ce cheptel se trouvant dans des zones défavorisées.

3. Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

D'après les indications fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les moyens prévus en 2003 pour le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole sont reconduits à leur niveau de 2002, à savoir 22,87 millions d'euros sur le chapitre 61-40 et 22,87 millions d'euros sur le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE).

Rappelons que le « volet élevage » du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a visé à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques, afin de mieux respecter l'environnement. Le PMPOA a été décidé à la fin de l'année 1993, alors que les contrats du XI^{ème} plan allaient être conclus.

Le schéma de financement est de 1/6 pour l'Etat, 1/6 pour les collectivités territoriales, 1/3 pour les agences de l'eau, 1/3 pour l'éleveur.

Ce programme fait l'objet d'un suivi régulier par un comité national coprésidé par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement qui réunit les différents partenaires, les agences de l'eau et les organisations professionnelles agricoles. Un calendrier pluriannuel a été, par ailleurs, établi pour tenir compte des problèmes rencontrés : il prévoyait la prise en compte des plus gros élevages générateurs de l'essentiel de la pollution diffuse, puis progressivement, d'élevages de taille plus faible jusqu'en 2001. L'éleveur disposant de trois ans à partir du 1er janvier de l'année d'intégration dans le dispositif des redevances pour réaliser les améliorations, ce programme prévoyait donc la fin des travaux en 2003. Le calendrier prévu à l'origine a été suspendu en décembre 2001.

Le programme est décliné au plan local, pour déterminer, en particulier, le mode d'application du principe de financement à parité entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le suivi des procédures de financement est assuré à partir d'un « guichet unique » mis en place depuis 1994 dans tous les départements.

La part qui a été inscrite pour cette action dans le cadre des contrats Etat-régions, pour le XIème Plan, était égale à 84,4 millions d'euros pour l'Etat et au moins autant pour les collectivités territoriales, certaines d'entre elles apportant d'ailleurs des financements complémentaires hors contrats de plan. Le coût des investissements qui devait concerner environ 70 000 éleveurs, avait en effet été estimé à environ 0,9 milliard d'euros.

Depuis le lancement du programme, les lois de finances ont attribué les autorisations de programme suivantes :

(en millions d'euros)

ANNÉE	CHAPITRE 61-40		FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU
	Loi de finances initiale	Après régulation budgétaire	Loi de finances initiale
1994	6,86	6,31	-
1995 (1)	16,77	13,72	-
1996	18,29	18,29	-
1997	26,68	20,00	22,87
1998	26,68	26,68	22,87
1999	22,87	22,87	22,87
2000	22,87	22,87	22,87
2001	22,87	22,87	22,87

(1) Y compris 30 millions d'euros attribués par la loi de finances rectificative de 1994.

L'état d'avancement du programme (autorisations de réalisation), après sept années, peut être résumé par le tableau suivant :

NOMBRE DE PROJETS FINANCES	1994 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	TOTAL
Études	10 699	8 407	7 659	6 991	8 405	5 305	0	47 406
Travaux	839	2 708	4 468	6 229	7 486	6 227	7 000	34 957

(1) Estimation.

Pour cette même période allant de 1994 à 2001, les crédits engagés (en millions d'euros) se répartissent ainsi :

	Etat		FEOGA	Conseils régionaux	Conseils généraux	Total
	Chap. 61.40	FNDAE				
Etudes	20,78	0,23	0,93			21,94
Travaux	103,16	80,11	18,10	106,35	64,46	372,18
Total	**123,94**	**80,34**	**19,03**	**106,35**	**64,46**	**394,12**

Il y a lieu de souligner que pour les trois années 1999, 2000 et 2001, c'est une enveloppe globale de 137,2 millions d'euros (68,6 du chapitre 61-40 et 68,6 du Fonds national de développement des adductions d'eau) qui aura été apportée par l'Etat. Les crédits du Fonds national de développement des adductions d'eau correspondent à des dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions initiales. Cette très forte impulsion, qui est également accompagnée par les collectivités territoriales, confirme la volonté de mener à bien ce programme.

Pour les sept premières années du programme, de 1994 à 2001, ce sont 295,75 millions d'euros de crédits d'Etat qui auront été prévus (146,81 millions d'euros sur le chapitre 61-40 et 103,21 millions d'euros sur le Fonds national de développement des adductions d'eau). Ces dotations ont été complétées en 2002 par une enveloppe de 45,74 millions d'euros de l'Etat (22,87 millions d'euros sur le chapitre 61-40 et 22,87 millions d'euros sur le Fonds national de développement des adductions d'eau).

Le PMPOA a été arrêté en décembre 2000, suite à une mission d'évaluation demandée en 1999 par les ministres chargés des finances, de l'agriculture et de l'environnement puis à une demande d'information présentée cette même année par la Commission européenne à ce sujet. Plus de 35 000 dossiers ont été traités et 250,02 millions d'euros de crédits d'Etat ont été engagés (146,8 millions d'euros sur le chapitre 61-40 et 103,22 millions d'euros sur le Fonds national de développement des adductions d'eau.

Afin de tenir compte de l'expérience acquise et des remarques faites tant par la mission d'inspection que par la Commission européenne, ce programme a été réorienté, pour en améliorer l'efficacité environnementale et mieux maîtriser les coûts. La liste des investissements qui peuvent être aidés a été révisée, afin de ne prendre en compte que ceux qui sont strictement nécessaires au point de vue de leur efficacité environnementale. Un coût plafond a également été fixé pour l'ensemble des travaux éligibles, en tenant compte des coûts réels observés depuis le début du programme. Les taux de subventions ont été maintenus. Ainsi, pour tous les éleveurs ayant respecté la réglementation applicable au moment de la construction de leurs bâtiments, ce nouveau dispositif est aussi favorable que le précédent. Les modalités de calcul des aides, qui variaient parfois fortement selon les financeurs, y compris d'une agence de l'eau à une autre, ont par ailleurs été harmonisées. Pour répondre à la nécessité de renforcer le volet agronomique du programme et parvenir à améliorer les pratiques d'épandage, une étude agronomique approfondie est maintenant exigée.

La réforme du PMPOA a été approuvée par la Commission européenne, à la condition qu'il contribue à accélérer l'application de la « directive nitrates ». Il est donc mis en œuvre en priorité dans les « zones vulnérables », où il devra être achevé au 31 décembre 2006. Hors des « zones vulnérables », les élevages, dont les effectifs dépassent 90 unités de gros bétail (UGB), ou 70 pour les jeunes agriculteurs et certains élevages multi-espèces demeurent cependant éligibles, au vu de leur effectif. Des zones prioritaires peuvent être délimitées, hors des « zones vulnérables », selon des critères stricts de pollution des eaux. Dans ces zones ainsi que dans les « zones vulnérables », le programme est désormais accessible à des exploitations de petite taille. Toutefois, conformément aux accords passés avec la Commission européenne, 20 % seulement des crédits publics peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des « zones vulnérables ».

Près de 90 000 élevages sont ainsi susceptibles de bénéficier de ce programme réformé pour lesquels les financements publics de toutes origines nécessaires jusqu'en 2006 (Etat, collectivités locales, agences de l'eau) devraient s'élever, au total à 1,3 milliard d'euros. Les besoins pour l'Etat sont de 80 millions d'euros par an.

4. Les subventions aux industries agroalimentaires

Les subventions aux industries agroalimentaires, qui figurent au chapitre 61-61 augmentent très sensiblement en autorisations de programme (de 19,81 à 28 millions d'euros, soit + 41,3%), mais diminuent légèrement en crédits de paiement (de 24 à 22,5 millions d'euros, soit – 6,6 %).

Sous cette rubrique, sont retenues pour 2003 deux grandes actions : le versement de la prime d'orientation agricole nationale (POA), qui appuie les investissements dans les entreprises de la première transformation des produits agricoles et l'aide au conseil, qui s'inscrit dans le cadre des fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels, les FRAII, financés conjointement par l'Etat et les régions qui accompagnent l'action des petites et moyennes entreprises en matière d'étude, de recherche et d'innovation.

Alors que l'on avait constaté, pendant plusieurs exercices budgétaires, une baisse de ces dotations, votre rapporteur observe avec intérêt l'évolution positive des moyens alloués à nos industries agroalimentaires, qui sont un des « fers de lance » de l'économie française. Il estime que le dynamisme des entreprises situées en aval de l'agriculture est un bon moyen de valoriser nos productions agricoles et donc de leur donner un avenir.

Les crédits de la POA augmentent ainsi de 2,8 % par rapport à 2002, ce qui, d'après les indications transmises par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, pourrait permettre notamment d'accélérer la restructuration des outils d'abattage dans le secteur des volailles et d'encourager des projets portant sur le traitement et l'élimination des déchets animaux. En outre, les moyens affectés aux investissements d'intérêt régional s'accroissent de 6,6 %, afin de privilégier les projets locaux.

5. La promotion des produits

Le projet de budget pour 2003 prévoit le maintien des crédits des actions de promotion à leur niveau de 2001 et de 2002, soit 24,4 millions d'euros (chapitre 44-53, article 30).

Les dotations de la promotion des produits correspondent pour l'essentiel (environ 20 millions d'euros) à la subvention allouée à la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), créée en 1961 à l'initiative du ministère de l'agriculture, du Centre français du commerce extérieur (CFCE) et des organisations professionnelles agricoles, qui apporte notamment une aide significative à nos petites et moyennes entreprises du secteur agro-alimentaire très souvent présentes sur les marchés étrangers. Les relations de la SOPEXA avec l'Etat sont définies sur la base de contrats triennaux, un nouveau contrat d'objectifs ayant été mis en œuvre en janvier 2002.

Votre rapporteur rappelle que la place de deuxième exportateur mondial de produits agro-alimentaires (36,5 milliards d'euros en 2001) que la France a acquise au cours des dernières années impose un soutien fort de la collectivité.

Près des deux tiers du budget consacré par la SOPEXA à des actions de promotion concernent traditionnellement les marchés extérieurs, cette part s'étant d'ailleurs accrue au cours des dernières années ; de la même façon, les deux tiers des actions menées s'appliquent à trois secteurs : vins et spiritueux (le premier poste d'exportation), fruits, légumes et horticulture et enfin produits laitiers.

Les interventions de la SOPEXA consistent en campagnes publi-promotionnelles et en expositions internationales ; elle aide également à la prospection de nouveaux marchés et apporte un appui à l'implantation commerciale des entreprises sur les marchés extérieurs. Elle dispose à cet effet d'un réseau de correspondants, ainsi que de 39 antennes à l'étranger situées dans 34 pays. Les offices d'intervention participent d'ailleurs à l'élaboration des programmes de promotion avec la SOPEXA par filières ; ils attribuent des crédits à des actions

d'appui au commerce extérieur en complément de ceux des interprofessions et des entreprises.

Votre rapporteur demande que, dans l'avenir, un effort constant soit mené pour la promotion des produits, remarquant d'ailleurs que nos grands concurrents commerciaux utilisent eux-mêmes largement l'outil du soutien public à l'exportation.

6. L'hydraulique agricole

Les crédits de l'hydraulique agricole financent les aides publiques à la mise en place des infrastructures nécessaires à l'irrigation, comme au drainage ou à l'assainissement.

Les crédits dits « d'aménagement foncier et d'hydraulique », qui figurent au chapitre 61-44, article 10 sont stabilisés à leur niveau de 2002, où ils avaient connu un mouvement de hausse (18,8 millions d'euros pour les autorisations de programme, 14,3 millions d'euros pour les crédits de paiement).

Quant aux subventions aux « grands aménagements régionaux », qui sont allouées notamment aux cinq sociétés de développement régional (SDR) qui mènent des actions en matière d'hydraulique (chapitre 61-44, article 70), elles sont maintenues à leur niveau de 2002, qui était également celui de 2001 pour les autorisations de programme (4,5 millions d'euros), mais elles diminuent une nouvelle fois en crédits de paiement (4,5 au lieu de 5,4 millions d'euros).

Votre rapporteur insiste sur l'importance de l'hydraulique agricole qui, dans plusieurs de nos régions, permet de réduire l'effet des données climatiques, d'améliorer la compétitivité des exploitations, de maîtriser les ressources en eau. Il se félicite du maintien des crédits publics correspondants pour 2003, après de nombreuses années de baisse ou de stagnation.

D'après les indications transmises à votre rapporteur par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les contraintes budgétaires devraient conduire à réserver les crédits aux investissements de mobilisation de la ressource (barrages, retenues collinaires, adductions), plutôt qu'aux projets d'extension des réseaux (canalisations).

7. Les indemnités viagères de départ

Les indemnités viagères de départ inscrites au chapitre 44-41 article 11 enregistrent une hausse importante, passant de 51,3 à 69 millions d'euros, alors que ces dotations connaissent habituellement une diminution mécanique d'année en année.

Rappelons que la technique de l'indemnité viagère de départ (IVD) instituée en 1962 visait à encourager la constitution d'unités agricoles offrant une taille critique et ainsi déjà, à favoriser l'installation de jeunes sur des unités compétitives. L'IVD a représenté ainsi la première technique d'aide à la cessation

anticipée d'activité. Cette politique d'incitation directe au départ a pris fin le 1er janvier 1990, en application de la loi du 6 janvier 1986, qui avait abaissé à 60 ans l'âge de la retraite.

Les dotations des indemnités viagères de départ financent désormais les versements d'IVD allouées avant le 1er janvier 1990. Elles sont, comme on l'a dit, habituellement en décroissance, s'agissant d'une action appelée à s'éteindre.

L'augmentation prévue en 2003 s'explique par le fait que la dotation initiale pour 2002 avait été sous-estimée, alors que les bénéficiaires de cette indemnité restent nombreux. La loi de finances rectificative pour 2002 avait d'ailleurs dû prévoir un complément de 25 millions d'euros.

8. Les crédits de bonification des prêts

Les crédits de bonification des prêts à l'agriculture retracés au chapitre 44-42 article 10 passent de 137,1 à 192 millions d'euros. Cette augmentation importante du coût de la bonification pour l'Etat, qui était en diminution depuis plusieurs années, du fait de la détente des taux sur les marchés, résulte de la réduction des cofinancements communautaires.

En 2001, les prêts bonifiés à moyen et long terme à l'agriculture se sont élevés à 1,41 milliard d'euros ; la part relative des prêts bonifiés par l'Etat dans l'ensemble des prêts à l'agriculture, en hausse chaque année depuis 1998, était de 22,6 % de l'ensemble.

Rappelons que constituent des prêts bonifiés, les prêts spéciaux de modernisation (PSM – 38,8 % de l'ensemble en 2001), les prêts à moyen terme spéciaux-installation (PMTS – 41,8 % de l'ensemble des prêts), les prêts aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA – 7,4 %), les prêts spéciaux d'élevage (PSE – 10,4 %), les prêts aux productions végétales spéciales (PPVS – 1,5 %). Il faut ajouter à ces prêts dits « d'investissements », les prêts pour calamités agricoles.

Votre rapporteur rappelle l'attachement du monde agricole à la technique de la bonification des prêts par l'Etat, qui permet de répondre aux besoins, en cas d'installation, de survenue de calamités agricoles ou encore pour la modernisation des exploitations.

IV. — LES ACTIONS EN DIMINUTION

Plusieurs actions enregistrent un mouvement de baisse inégalement préoccupant : les offices d'intervention, la garantie contre les calamités agricoles, le service public de l'équarrissage, les actions en faveur des agriculteurs en difficulté, la préretraite agricole.

1. Les offices agricoles

La subvention aux offices agricoles qui figure au chapitre 44-53 article 10 et qui est allouée aux huit offices par produits ou groupes de produits ainsi qu'au fonds d'orientation et de soutien agricole dans les départements d'outre-mer diminue de plus de 70 millions d'euros, passant de 465,57 à 395,23 millions d'euros (soit - 15,2 %).

Cette subvention, il faut le rappeler, constitue la principale ressource des offices qui peuvent également disposer de recettes (redevances, pénalités, produits financiers).

Les offices d'intervention agricole, dont le rôle a été accru par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 poursuivent de nombreux objectifs : la connaissance des marchés, la régulation de ceux-ci en concertation avec les organisations de producteurs, l'organisation des filières, la recherche-développement, la promotion des produits. Les offices servent également de « relais » aux instances européennes pour le soutien et l'orientation des marchés et sont chargés du contrôle du versement des primes communautaires.

Votre rapporteur souligne l'importance des offices, dans un contexte où les réglementations se font de plus en plus complexes. Il note le rôle important que ces organismes sont susceptibles de jouer, à l'occasion des crises conjoncturelles (ainsi ces dernières années, pour le vin, les fruits et légumes et surtout la viande bovine), ainsi qu'en matière de promotion des produits. Il insiste sur le fait que le renforcement de l'organisation des producteurs constitue pour notre agriculture un moyen essentiel de son adaptation.

Il prend acte des nombreuses critiques que la diminution sans précédent des crédits aux filières prévue pour 2003 a suscitées dans le milieu agricole qui redoute une diminution des actions d'orientation menées par les offices, mais aussi de la volonté exprimée par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de compléter ces dotations dans des lois de finances rectificatives, en cas d'importantes difficultés de marché. Il est de fait, d'ailleurs, que les offices ont disposé déjà, ces dernières années, y compris en 2002, de financements allant au-delà des dotations des lois de finances initiales, pour faire face aux situations de crise.

On peut noter que les offices agricoles ont versé 46 millions d'euros de crédits nationaux et 9 220 millions d'euros de crédits communautaires en 2001.

L'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) et l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) disposent des moyens financiers les plus importants (respectivement 142 et 97 millions d'euros en 2001), alors que l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) a le personnel le plus nombreux (669 agents en 2001).

Votre rapporteur souhaite, en toute hypothèse, qu'une réévaluation de leurs moyens soit accordée aux offices, étant donné le rôle essentiel que jouent ces organismes et les besoins d'adaptation forts de plusieurs secteurs agricoles, trop souvent confrontés à des situations de crise.

2. La garantie contre les calamités agricoles

Le chapitre 46-33 article 10, où figure la participation de l'Etat au FNGCA, le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (sécheresse, inondations, gel, tempêtes) ne bénéficie pour 2003 d'aucune dotation, alors que celle-ci était de 10,5 millions d'euros en 2002.

Le FNGCA est financé à parité par les agriculteurs, qui acquittent une contribution additionnelle à leurs primes de contrats d'assurance et par l'Etat qui, au titre de la solidarité nationale, verse une subvention au moins égale au produit de la contribution des exploitants.

Le FNGCA joue un rôle indispensable en matière d'indemnisation des calamités (gel arboricole et viticole de 1998 dans le Sud de la France, tempêtes de décembre 1999, inondations dans l'Aude, l'Hérault et les Pyrénées-Orientales à l'automne 1999, dans la Somme au printemps 2001 et, tout récemment, dans le Sud-Est les 8 et 9 septembre 2002 à la suite du phénomène de « pluie cévenole ») ; il a un rôle important aussi d'incitation à l'assurance : le Fonds prend en charge, depuis 1994, une partie des primes d'assurance grêle pour les jeunes producteurs de fruits et légumes.

Votre rapporteur note que l'augmentation très importante des moyens du fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation impose des efforts financiers sur d'autres postes budgétaires. Il observe de surcroît que le FNGCA a pu disposer de ressources en trésorerie significatives dans le passé.

Il prend acte aussi de la volonté exprimée par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de doter le FNGCA de moyens adéquats dans le cadre de lois de finances rectificatives, en cas d'aléas climatiques importants.

Mais, votre rapporteur souligne avec force la nécessité pour l'Etat d'apporter de manière constante aux agriculteurs sinistrés un soutien efficace. Il est regrettable, d'ailleurs, que, depuis près de dix années, on ait pu observer un désengagement de l'Etat, contraire à la règle de la parité de financement. Il est regrettable aussi que l'absence de dotation du FNGCA hypothèque la poursuite de la mise en place d'un dispositif d'assurance récolte, dont le lancement nécessite,

comme cela avait été d'ailleurs prévu dans la loi de finances pour 2002 et comme l'avait montré le « rapport Babusiaux », un financement spécifique incitant à la souscription de contrats d'assurance. Le mécanisme de l'assurance récolte dont l'institution est très souvent réclamée par la profession, donne, en effet, des résultats probants dans certains pays, tels que l'Espagne, dont les données climatiques et celles de la production agricole sont voisines des nôtres.

3. Le service public de l'équarrissage et l'élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables

Le chapitre 44-71 où figurent les dotations correspondant à ces deux actions connaît une diminution importante de 42 % par rapport à 2002 (280 au lieu de 485,55 millions d'euros).

Les moyens du service public de l'équarrissage passent de 256,77 à 202,11 millions d'euros, soit – 21 %. Quant à ceux qui sont affectés à l'élimination des déchets et des coproduits animaux, ils enregistrent une forte baisse, de 66 %, passant de 228,75 à 77,89 millions d'euros.

Votre rapporteur convient une nouvelle fois de la nécessité de réduire certains postes budgétaires, afin d'augmenter les dotations du fonds de financement des CTE. Mais, il observe avec préoccupation que cette baisse très significative des crédits de l'équarrissage et de l'élimination des déchets à bas risque devrait entraîner un allongement de la durée de stockage des farines animales dont l'élimination pourra être considérée comme moins intéressante, du fait de la disparition d'un soutien financier public. En outre, le revenu des éleveurs bovins pouvant être affecté par le report du coût de l'équarrissage sur le prix qui leur est payé pour l'achat des carcasses, il paraît souhaitable que ce coût soit réparti sur l'ensemble des maillons de la filière, comme cela se passe dans plusieurs pays.

4. Les actions en faveur des agriculteurs en difficulté

Ces actions mises en place au début des années 80 visaient traditionnellement à aider au redressement des exploitations considérées comme viables et à la sortie d'activité. Elles ont eu ainsi un aspect social évident, tout en constituant un important outil économique de restructuration des exploitations.

Dans le dispositif « agriculteurs en difficulté », il est procédé, sous l'autorité du préfet, à une analyse préalable de la situation de l'exploitation par un expert agréé, à la suite de laquelle la commission départementale d'orientation et d'agriculture (CDOA) se prononce sur la viabilité de ladite exploitation. En cas d'examen positif, la CDOA établit un plan de redressement avec prise en charge de frais financiers et assure une aide au maintien de la couverture sociale de l'agriculteur ainsi qu'un suivi de son exploitation. Les dotations budgétaires correspondantes sont inscrites au chapitre 44-53 article 80.

La procédure « agriculteurs en difficulté » peut prévoir également des aides à la réinsertion professionnelle d'agriculteurs devant cesser leur activité et se

réinsérer dans un autre secteur de production (primes de départ, prise en charge des frais de formation et de rémunération des stagiaires). Les dotations budgétaires correspondantes figurent au chapitre 44-41, article 28.

Pour 2003, les aides à la réinsertion professionnelle s'élèvent à 3 millions d'euros, qui était déjà le montant retenu en 2001 et 2002. En revanche, au chapitre 44-53 article 80, les « actions en faveur des exploitations en difficulté » sont désormais regroupées avec les moyens du Fonds d'allégement des charges des agriculteurs (celui-ci prend en charge les intérêts pour des exploitations en situation d'endettement croissant) précédemment inscrits au chapitre 44-46, lequel est donc supprimé. Les moyens correspondants s'élèvent à 38 millions d'euros.

Etant donné que l'action « agriculteurs en difficulté » disposait en 2002 de 13 millions d'euros et que les moyens du Fonds d'allègement des charges s'élevaient alors à 30 millions d'euros, l'on est bien en présence d'une diminution de crédits (- 12,6 %).

La fusion des deux procédures ne devrait toutefois pas entraîner, selon les indications fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, de réduction des actions menées, ce que votre rapporteur souhaite profondément.

5. La préretraite agricole

Les crédits de préretraite agricole inscrits au chapitre 44-41 article 12 enregistrent une nouvelle baisse, passant de 24,7 à 24 millions d'euros. Cette diminution constante au fil des années (les dotations correspondantes s'élevaient à 46,65 millions d'euros) s'explique mécaniquement par le grand nombre de sorties du dispositif liées à l'arrivée à l'âge normal de la retraite et par les nouvelles règles d'attribution de la préretraite agricole, qui en a réservé le bénéfice aux agriculteurs en difficulté, obligés de cesser leur activité professionnelle, en raison de problèmes économiques ou de santé mettant en cause le bon fonctionnement de leur exploitation.

Votre rapporteur croit indispensable de maintenir la possibilité d'une préretraite agricole à caractère social, de nombreux agriculteurs pouvant se retrouver en situation difficile avec les crises récurrentes observées sur plusieurs marchés agricoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 29 octobre 2002, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales sur les crédits de l'agriculture pour 2003.

M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a tout d'abord précisé que les députés auraient à se prononcer le 5 novembre sur le budget de son ministère dans un contexte particulier, quelques jours après le sommet de Bruxelles au cours duquel la politique agricole commune avait connu d'importantes évolutions.

Evoquant tout d'abord le contexte international dans lequel s'inscrit ce budget, il a souligné que les mois à venir seraient décisifs tant au niveau européen qu'international.

Rappelant qu'au niveau européen, l'examen à « mi-parcours » de la PAC avait débuté en 2002, conformément aux accords de Berlin de mars 1999, il a précisé qu'il s'était engagé en faveur d'un ordre du jour précis excluant un bouleversement substantiel de la PAC, estimant que les règles du jeu ne devaient pas être changées au bout de trois ans, alors qu'elles étaient fixées pour six ans.

Il a souligné que la France n'était pas isolée, comme le montre le fait que le 15 juillet, dix pays sur quinze s'étaient prononcés au Conseil des ministres contre le « découplage » des aides proposé par la Commission ou la signature par sept pays de l'Union européenne, dont la France, d'un article politique soutenant la PAC, politique aujourd'hui dynamique et adaptée aux enjeux à venir.

Il s'est félicité des résultats obtenus par le Président de la République à Berlin consistant à ce que, d'une part, l'élargissement ne bute pas sur les égoïsmes budgétaires et que, d'autre part, la PAC et les agriculteurs ne soient pas sacrifiés à la réussite de cette entreprise. Il a souligné que cet accord avait l'avantage d'offrir une visibilité aux agriculteurs européens sur les moyens consacrés à la PAC pour les dix prochaines années (jusqu'en 2013) et correspondait au plafond défini à Berlin pour les 15 pays membres plus les dix Etats appelés à adhérer à l'Union.

Il a estimé que les négociations devaient se poursuivre car des divergences étaient apparues entre certains Etats membres et la Commission en ce qui concerne le découplage des aides. Rappelant que la Commission n'avait pas encore rendu disponible l'étude d'impact sur les conséquences du « découplage », pourtant demandée par la France dès le 15 juillet, il a jugé que la Commission proposait le découplage comme une solution miracle sans en avoir réellement mesuré les conséquences pratiques. Il a souligné que ce découplage des aides par rapport à la production allait certainement aboutir à un recouplage des aides aux territoires, en conséquence de quoi il était légitime de s'interroger sur plusieurs points : que devient la valorisation des terrains « couplés » à une aide historique ? Que se passe-

t-il en cas de succession ? Que se passe-t-il en cas de modification du Plan local d'urbanisme, lorsqu'une zone agricole devient constructible ? Quels sont plus globalement les impacts économiques, sociaux et territoriaux d'une telle décision ?

Il a rappelé qu'une simulation réalisée pour le compte du gouvernement espagnol, ainsi qu'une étude conduite par le ministère de l'agriculture, concluaient à la suppression de milliers, voire de dizaines de milliers d'exploitations.

Il a regretté l'absence de clarté des débats avec la Commission, à l'inverse de ce qui s'était déroulé sur les quotas laitiers, la Commission ayant envisagé à l'époque quatre scenarii différents.

Il a estimé que la tactique de la Commission, consistant de manière récurrente à faire des concessions unilatérales avant le début des négociations avec l'OMC était mauvaise et s'est déclaré persuadé que la réorientation des crédits vers les mesures agroenvironnementales n'empêcherait pas le développement de critiques sur la PAC, émanant notamment des pays anglo-saxons et du « groupe de Cairns », totalement opposés aux principes sur lesquels se fonde la PAC.

Abordant ensuite la gestion des filières, le ministre a estimé que la situation de la filière bovine, marquée par un marasme total il y a quelques mois était meilleure grâce aux mesures prises par l'interprofession, accompagnées par le ministère, qui avaient eu des effets sensibles sur les cours des femelles dans le courant de l'été. Il a précisé que les cours des broutards et des taurillons avaient également connu une reprise encourageante, bienvenue pour le moral des producteurs spécialisés.

Il s'est en revanche déclaré préoccupé de la situation dans le secteur du porc, où les cours montrent les prémices inquiétants d'une crise annoncée.

A l'inverse, il a estimé que la situation s'était légèrement améliorée dans le secteur de la volaille, suite aux mesures prises par le Gouvernement mais que, le secteur demeurant toutefois en excédent structurel, le ministère allait mettre très rapidement en chantier un plan d'adaptation.

Dans le domaine viticole, il a indiqué qu'après les très lourdes difficultés de ces dernières campagnes, on observait un raffermissement sensible des cours sur le marché des vins de table et des vins de pays depuis plusieurs semaines, le marché réagissant, en effet, à une récolte européenne exceptionnellement faible, notamment en Italie et à un fléchissement sensible de la production française, en raison des conditions climatiques malheureuses des vendanges dans plusieurs de nos régions. Pour autant, il a estimé que cette relative embellie ne devait pas faire oublier les difficultés structurelles que connaît le secteur et la sévérité de la concurrence internationale, dont le tassement de nos volumes exportés au premier semestre 2002 témoigne encore de façon préoccupante. Il a annoncé que des mesures spécifiques seraient mises en place pour le Languedoc-Roussillon et qu'un plan global et à moyen terme serait élaboré pour l'ensemble des produits.

S'agissant enfin du secteur des fruits et légumes, il a rappelé que le déroulement de la campagne de certains produits l'été dernier avait suscité des

difficultés pour les exploitations les plus fragilisées, après plusieurs années de tensions sur les prix payés aux producteurs. Il a précisé que ses services examinaient les situations individuelles en étroite concertation avec la profession.

Il a ensuite abordé la présentation du budget du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, qui progresse en 2003 de 0,9 % et s'élève, hors BAPSA, à 5,1 milliards d'euros. S'y l'on y ajoute les fonds du BAPSA (15 milliards d'euros), le budget représente les deux tiers des concours publics à l'agriculture (28,8 milliards d'euros incluant ceux des collectivités). Les crédits d'appui économique représentent 4 milliards d'euros, ceux de l'enseignement plus d'un milliard d'euros.

Il a rappelé que les crédits européens représentaient 10 milliards d'euros et souligné que les crédits du « deuxième pilier » de la PAC faisaient l'objet d'une sous-consommation chronique en France : en 2001, une pénalité de 21 millions d'euros a ainsi été infligée à la France par la Commission. Il a précisé que la modulation accroissait encore cette difficulté puisque les sommes prélevées sur le « premier pilier » (215 millions d'euros) en 2001 et 2002 n'avaient pas trouvé d'emploi en faveur du développement rural et étaient restées inutilisées. Il a déploré qu'aujourd'hui, 215 millions d'euros soient encore bloqués sur les comptes du FEOGA, les modalités de leur consommation faisant l'objet de négociations avec les autorités communautaires. Il a souligné que, depuis le changement de Gouvernement, le ministère avait tout mis en oeuvre pour mettre un terme à cette situation, rappelant qu'il avait personnellement veillé dès mai 2002 à ce que la France optimise la consommation des crédits communautaires en 2002. Il a ainsi annoncé que – contrairement à ce qui s'est passé en 2001 – la France ne devrait pas encourir de pénalité en 2002 et a précisé que c'était avec le souci de mettre un terme à cette sous-consommation qu'il avait bâti le budget de l'agriculture pour 2003.

Il a regretté que les besoins réels pour 2002 aient été largement sous-estimés, ce qui avait nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires importants, qu'il s'agisse du BAPSA pour lequel 490 millions d'euros de crédits supplémentaires avaient été prévus par la loi de finances rectificative ; des Contrats Territoriaux d'Exploitation qui avaient dérivé vers une « logique de guichet » et pour lesquels une rallonge de 24 millions d'euros avait été obtenue ; de la mise en œuvre des promesses faites à la suite de la tempête de 1999, qui avait nécessité 45 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du « collectif budgétaire » pour relancer les plantations et tenir les promesses faites aux forestiers publics et privés ; de l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) non gagée et pour laquelle 5 millions d'euros de crédits supplémentaires avaient été dégagés dans le cadre du collectif budgétaire ; de l'enseignement privé, les règles posées par la « Loi Rocard » n'étant plus respectées ; du fonds de communication prévu par la Loi d'Orientation Agricole de 1999 pour valoriser les métiers de l'agriculture ou des aides promises à différentes filières en difficulté non mises en œuvre ou non financées.

Dans ce cadre, il a indiqué que les budgets de l'agriculture et de la pêche pour 2003 se voulaient néanmoins ambitieux, et avaient pour objectif de promouvoir une agriculture économiquement responsable, de renforcer l'attractivité de

l'agriculture, de lancer une politique nouvelle de l'espace rural et, enfin, de soutenir l'effort de modernisation de la pêche et des cultures marines.

En ce qui concerne en premier lieu la promotion d'une agriculture écologiquement responsable et économiquement forte, il a indiqué que le projet de budget pour 2003 instaurait un nouveau dispositif, la prime herbagère agri-environnementale, renforçait les crédits de l'ICHN et des CTE, et augmentait les moyens consacrés aux politiques de sécurité sanitaire des aliments.

Tout d'abord, il a précisé qu'une « prime herbagère agri-environnementale » serait créée, alors que, dans le même temps, l'ensemble des mesures agri-environnementales bénéficiaient d'une très forte augmentation : + 51 %, soit 132 millions d'euros, qui s'ajoutent à un cofinancement communautaire de même montant.

Ensuite, il a indiqué que l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) serait également renforcée, afin de répondre au niveau réel des demandes, sa dotation augmentant de 4,2 %, pour s'établir à 204 millions d'euros. Il a précisé que ces crédits seraient, par ailleurs, abondés d'une somme équivalente par l'Union européenne, pour garantir l'équilibre des territoires et préserver l'activité agricole dans des zones fragiles où l'exploitation s'avère plus difficile.

De même, il a rappelé que les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) seraient réformés, l'audit commandé ayant confirmé le bien-fondé des critiques formulées à leur encontre. Il a précisé que les contrats signés seraient évidemment honorés, et que ceux qui ne sont pas encore passés devant les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) ou qui n'ont pas encore été signés seraient examinés au cas par cas dans le cadre d'une moyenne départementale de 27 000 euros. Il a indiqué que le Gouvernement allait mettre en place après concertation un nouveau dispositif simplifié recentré sur des mesures agri-environnementales utiles et plafonné budgétairement.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments, qui est l'une des priorités du Gouvernement, il a indiqué qu'elle serait mieux garantie, hors équarrissage, les crédits lui étant consacrés progressant de 2,3 % et s'élevant à 396,5 millions d'euros.

En deuxième lieu, il a indiqué que le renforcement de l'attractivité de l'agriculture constituait un impératif pour la promotion de l'installation et la valorisation des métiers agricoles. Dans ce cadre, il a précisé que les installations seraient mieux encouragées et qu'avait été décidé la création d'un Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), destiné à financer les opérations locales en faveur de l'installation, ce fonds étant doté la première année de 10 millions d'euros.

Il a rappelé qu'afin de valoriser l'image de l'agriculture, et conformément à la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 qui prévoyait déjà la création d'un Fonds de communication, une somme de 2 millions d'euros avait été inscrite au budget du ministère en 2003.

En ce qui concerne en troisième lieu la politique de l'espace rural, le ministre a indiqué que les crédits destinés à l'aménagement rural et à la forêt augmentaient cette année de plus de 58 millions d'euros, soit 13,7 %, un accent particulier étant mis sur les opérations de long terme, avec une augmentation des investissements de 36,2 %.

D'une part, la reconstitution des forêts après les tempêtes sera poursuivie, a-t-il précisé, la dotation des prêts bonifiés à la forêt augmentant de 8 %, pour permettre aux forestiers sinistrés lors des tempêtes de 1999 de financer à un coût avantageux les opérations les plus urgentes de déblaiement et de restauration des parcelles. Il a indiqué que les investissements de replantation progressaient de 36 millions d'euros, soit une augmentation de 63,5 %, la plupart de ces crédits étant contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

D'autre part, il a souligné que l'action de l'Office national des forêts (ONF) serait mieux soutenue, la contribution de l'Etat à l'ONF comprenant une dotation supplémentaire exceptionnelle de 25 millions d'euros, cette somme venant compenser les pertes causées par la baisse des produits de vente des bois des forêts domaniales consécutive aux tempêtes. Il a précisé que la dotation de base destinée à compenser les frais de gestion des forêts des collectivités par l'ONF, était reconduite pour un montant de 145 millions d'euros.

Il a indiqué que l'ambition de son ministère était d'engager au plus vite les bases d'une politique nouvelle de développement rural et que, comme le Premier ministre l'avait annoncé, un projet de loi sur les affaires rurales serait présenté au Parlement au début 2003, avec pour objectif un vote définitif pour la fin 2003.

Abordant ensuite l'enseignement et la recherche agricoles, qui représentent une part substantielle des moyens accordés au ministère, soit 23 % de ses crédits et 49 % de ses personnels, le ministre a précisé qu'en 2003, les crédits qui leur sont consacrés augmenteraient de 1,3 %, pour s'établir à 1 198,94 millions d'euros.

Il a rappelé que, dans ce domaine, il poursuivrait deux priorités.

En premier lieu, renforcer l'effort de formation, le soutien à la recherche et le développement de l'innovation. Il a indiqué que l'enseignement et la recherche agricoles assuraient la formation de 185 000 élèves et étudiants, et de 130 000 stagiaires, dans 885 établissements, dont 26 établissements d'enseignement supérieur et que les crédits destinés à l'enseignement technique augmentaient de 1,5 %, tandis que ceux destinés à l'enseignement supérieur étaient maintenus.

En second lieu, résoudre le contentieux entre l'Etat et l'enseignement privé. Soulignant que l'enseignement privé représentait une part majoritaire des effectifs de l'enseignement agricole (60 %), il a rappelé que les règles posées par la « loi Rocard » n'étaient plus respectées depuis plusieurs années et précisé qu'en 2003, les dotations aux établissements privés de l'enseignement agricole seraient revalorisées de 3,6 %, soit une augmentation de 16 millions d'euros, afin d'ajuster la dotation aux coûts réels constatés dans les établissements.

Abordant ensuite le budget social agricole, il a indiqué que le BAPSA serait porté en 2003 à 14,625 millions d'euros, soit une progression de 2,6 % par rapport à 2002, et poursuivait deux objectifs :

– en premier lieu, assurer la solvabilité de la protection sociale agricole. Il a rappelé que le budget de l'Etat, par l'affectation de taxes et d'une subvention d'équilibre, et les autres régimes, sous forme de compensation démographique, concouraient à hauteur de 82,5 % au financement du régime agricole et qu'en 2003, la contribution de l'Etat augmentait de 76 %, passant de 326 millions à 574 millions d'euros, cette solidarité nationale permettant d'équilibrer les comptes du régime agricole ;

– en second lieu, mettre en oeuvre la retraite complémentaire obligatoire, dès le deuxième trimestre 2003. Après avoir observé que le précédent gouvernement avait annoncé la mise en œuvre de cette mesure, sans prévoir les financements correspondants, il a indiqué avoir personnellement veillé dans le projet de loi de finances pour 2003, à ce que chaque mesure soit gagée par des crédits correspondants.

M. Antoine Herth, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture, a observé que le budget de l'agriculture enregistrait pour 2003 une hausse de 0,9 % et comportait de nombreuses avancées, celles de la mise en place prévue de la nouvelle « prime herbagère agri-environnementale » et du Fonds de valorisation et de communication. Il a observé également que les grandes priorités de la politique agricole étaient largement maintenues, qu'il s'agisse de la sécurité sanitaire des produits, de l'enseignement et de la formation agricoles, qui font l'objet d'un effort particulier de « rattrapage » des crédits accordés à l'enseignement privé, de la politique forestière, de l'encouragement à l'installation des jeunes avec la création du FICIA ou encore de la poursuite des actions en faveur de l'agriculture de montagne et de zone défavorisée.

M. Antoine Herth a souligné également l'effort budgétaire conduit en 2003 pour honorer les engagements pris par l'Etat sur les contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Observant avec intérêt que des progrès décisifs avaient été récemment réalisés, s'agissant de la définition de la nouvelle politique agricole commune, il a souhaité interroger le ministre sur plusieurs points : l'évolution prévisible des moyens du « deuxième pilier » de la politique agricole commune, les perspectives de « déblocage » des fonds correspondant à la modulation des aides agricoles, la nature des actions qui pourront être prévues dans le cadre du Fonds de valorisation et de communication et les risques que pourrait avoir la réduction prévue de la dotation des offices agricoles.

M. Antoine Herth a également demandé au ministre des précisions sur la réduction des moyens du service public d'équarrissage et sur l'absence de dotation pour 2003 du Fonds national de garantie des calamités agricoles, alors même que ce fonds est appelé chaque année à intervenir au profit des agriculteurs.

Le rapporteur a ensuite insisté sur la nécessité de relancer en agriculture l'esprit d'entreprise et d'innovation et la recherche permanente de la qualité. Il a

évoqué enfin l'importance des problèmes du développement agricole et la nécessité de prévoir les financements correspondants.

M. Michel Raison, intervenant au nom du groupe UMP, s'est tout d'abord félicité de l'augmentation des crédits du ministère de l'agriculture pour 2003, soulignant que la préparation de ce budget s'était déroulée dans un contexte difficile, compte tenu de la contrainte de la maîtrise des dépenses publiques et des incertitudes liées aux négociations sur la politique agricole commune.

Il a fait part de la satisfaction que lui inspiraient les quatre volets de ce projet de budget : l'encouragement, tout d'abord, à l'installation de jeunes agriculteurs avec la création du FICIA bénéficiant d'une dotation de 10 millions d'euros, ce mécanisme venant en complément des interventions des collectivités locales pour les aides à l'installation ; la mise en place de la « prime herbagère agri-environnementale », dont le dispositif est simplifié par rapport à celui de la « prime à l'herbe » et qui se révèle d'un montant supérieur ; le financement de la retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles, alors que le Gouvernement précédent avait fait l'impasse sur ce financement ; et enfin, en matière d'enseignement agricole privé, le règlement du contentieux existant grâce à la mise en œuvre de crédits nécessaires au respect de la loi Rocard.

M. Michel Raison a ensuite évoqué plusieurs sujets d'inquiétude : la réduction des moyens prévus pour les « agriculteurs en difficulté » et la diminution de la dotation des offices alors que ceux-ci financent des mesures exceptionnelles en cas de crise comme ce fut le cas pour la filière bovine ou celle des fruits et légumes.

M. Michel Raison a ensuite suggéré que dans le cadre de la simplification administrative en cours, soit ouvert un chantier de simplification et d'amélioration fiscales en faveur de l'agriculture.

Il s'est félicité, pour conclure, du changement de climat intervenu depuis juin 2002, le nouveau ministre de l'agriculture ayant réussi à redonner le moral aux paysans, alors que, trop longtemps, de lourds reproches s'étaient accumulés à leur encontre et que le Gouvernement précédent avait encouragé l'expression des divergences d'intérêts au sein du monde agricole.

M. Jean Gaubert, intervenant au nom du groupe socialiste, a tout d'abord déploré la modestie de la progression du budget pour 2003 qui est de + 0,9 %, cette évolution devenant même négative (– 3,5 %), si l'on tient compte de l'incidence financière de la loi de finances rectificative et s'est inquiété des conséquences de cette diminution pour les secteurs qui ne faisaient pas, contrairement à la sécurité sanitaire et aux mesures agri-environnementales, l'objet d'un effort particulier.

Abordant la question des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), M. Jean Gaubert, après avoir rappelé les critiques dont ce dispositif avait fait l'objet, a estimé que les risques de dérapage budgétaire évoqués par le ministre étaient bien le signe que les CTE étaient plébiscités par de nombreux agriculteurs.

M. Jean Gaubert a fait remarquer que le ministre contestait le mécanisme du plafonnement, lorsqu'il s'agissait de la modulation des aides, mais qu'il souhaitait pour l'avenir précisément une technique de plafonnement pour les CTE.

Il a déploré ensuite la modestie des crédits prévus pour le volet enseignement et formation agricole, alors que les agriculteurs devront dans l'avenir relever des défis complexes, comme par exemple la modification de la politique agricole commune ou la mondialisation qui nécessiteront une formation de qualité. Il a enfin regretté la faible progression des moyens accordés à l'enseignement agricole public, qui sera inférieure au taux de l'inflation.

Evoquant les problèmes de la recherche agronomique, notamment en matière d'OGM, il a désapprouvé la suppression de plusieurs postes de chercheurs à l'INRA, soulignant que la recherche publique, seule à même d'apporter des réponses équitables conformes à l'intérêt général, devrait être encouragée.

Concernant les offices, il a déploré la diminution importante de leurs crédits d'intervention (– 33 %) et demandé au ministre des explications sur ce choix politique particulièrement contestable, compte tenu du rôle des offices dans le soutien aux filières.

Quant au service public de l'équarrissage, il a jugé surprenant, que le Gouvernement décide de supprimer massivement les crédits chargés de le financer, ce qui aura pour conséquence de faire supporter le poids financier de l'équarrissage par les entreprises de la filière « viande », alors qu'elles sont déjà très fragilisées.

Il a jugé inéquitables les critiques émises par M. Hervé Gaymard au sujet de l'absence de financement de la retraite complémentaire des exploitants agricoles par le Gouvernement précédent puisque cette mesure ne devait être appliquée et financée qu'en 2003.

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du groupe UDF, a tout d'abord abordé la question de l'avenir de la politique agricole commune. Soulignant qu'il fallait tirer les leçons du passé, il a constaté que la politique de baisse des prix agricoles menée depuis dix ans avait eu plusieurs inconvénients, tels que la concentration des exploitations et la fragilisation de nombreuses exploitations, les consommateurs ne tirant quant à eux aucun profit des baisses des prix des produits agricoles non répercutées sur les prix à la consommation. Il a suggéré une nouvelle fois la création d'un observatoire des prix et des marges, afin d'étudier la décomposition des prix à la consommation et de déterminer l'évolution des taux de marges commerciales pratiquées par les intermédiaires et la grande distribution, et souhaité que l'opinion publique puisse être prise à témoin. Il a souhaité que les deux vocations de l'agriculture, préservation de l'environnement, mais surtout activité économique, puissent être prises en compte.

Il a ensuite fait part de l'inquiétude des agriculteurs concernant l'élimination des farines animales et a fait remarquer que la filière bovine ne devait pas supporter le coût de l'élimination de ces farines.

Il a félicité ensuite le ministre d'avoir suspendu le mécanisme de la modulation des aides, car ce sont les exploitations moyennes qui ont en fait supporté la charge de la modulation.

Les contrats territoriaux d'exploitation devant être réformés, il a fait remarquer qu'il conviendrait de prévoir un mécanisme permettant l'organisation de « microfilières ».

Abordant la question des simplifications administratives actuellement à l'étude, il a souhaité que les mécanismes fiscaux de transmission des exploitations soient améliorés. Il a demandé également que des procédures rapides d'allègement de charges soient mises en place, pour aider les agriculteurs en difficulté, car de véritables détresses existent aujourd'hui.

Après s'être félicité des efforts réalisés pour financer les retraites complémentaires, il a évoqué la question de la « prime à l'herbe », et estimé nécessaire de ne pas prévoir un système de dégressivité des aides, qui présenterait des inconvénients pour le bassin allaitant et les producteurs spécialisés.

Il a enfin souhaité que les exportations de vins soient encouragées par une plus grande mobilisation des ambassades et des institutions publiques chargées de la promotion des produits français à l'étranger, afin que la qualité de la production française soit mieux reconnue.

M. André Chassaigne, intervenant au nom du groupe Député-e-s Communistes et Républicains, a attiré l'attention sur deux évolutions parallèles qu'il a jugé particulièrement inquiétantes, d'une part, l'abandon des aides aux agriculteurs en difficulté et, d'autre part, la remise en cause de la politique d'aide à l'installation avec la diminution des crédits finançant la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) et la suppression des contrats territoriaux d'exploitation permettant d'accompagner une installation progressive. Il a jugé que ces mesures traduisaient la volonté de laisser disparaître les agriculteurs en difficulté et de limiter les installations de jeunes agriculteurs. Il a souligné l'importance des installations ne bénéficiant pas de la DJA (50 % environ), qui contribuent au maintien de l'activité économique notamment dans les zones les plus en difficulté, et a souhaité savoir avec quelles aides ces installations pourraient désormais se faire.

Puis, il a évoqué la situation de la filière bovine, en estimant que si les mesures mises en place lors de l'été par l'interprofession, qui n'ont pas été rendues publiques, avaient permis de dégager certains stocks, notamment dans le bassin allaitant, leur portée restait marginale et qu'elles risquaient de conduire simplement à ce que des stocks de viande congelée se substituent aux excédents de bêtes sur pieds. Il a souligné la nécessité d'aller au-delà de ces mesures en rappelant, d'une part, que ni les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), ni la « prime herbagère agro-environnementale » n'étaient suffisantes et, d'autre part, que l'abandon des CTE aggravait la situation.

Enfin, M. André Chassaigne a évoqué l'intervention des Etats-Unis sur les marchés agricoles mondiaux. Rappelant que l'Union européenne avait renoncé à imposer aux Etats-Unis des pénalités pour violation des règles de l'Organisation

mondiale du commerce et que des aides étaient aujourd'hui versées par le budget de l'Etat français pour compenser les conséquences de décisions américaines, par exemple en ce qui concerne le roquefort, il a appelé à davantage de rigueur pour garantir l'application des règles internationales.

M. Jean-Pierre Grand a demandé quelles étaient les orientations principales de la politique que comptait mener le ministère de l'agriculture dans le domaine de la viticulture.

M. Joël Giraud s'est interrogé sur les intentions du ministre quant à la création de mesures incitatives pour encourager la mise en œuvre de contrats territoriaux d'exploitation au sein des sites Natura 2000.

M. Léonce Deprez a demandé que l'instrument juridique appelé à remplacer les contrats territoriaux d'exploitation soit mis en place sans délai, afin d'éviter le vide qui risque de se produire à la transition entre l'ancien et le nouveau dispositif.

Puis, M. Philippe Tourtelier a souhaité savoir quel soutien budgétaire serait accordé en 2003 aux cultures énergétiques, et plus particulièrement aux biocarburants. Il a en effet estimé que ces cultures pouvaient contribuer de façon importante au développement des énergies renouvelables, nécessaire pour élargir les fonctions économiques de l'agriculture et renouveler son image.

S'agissant du marché des produits biologiques, qui répondent à une réelle attente des consommateurs, il a regretté le manque de cohérence et de structuration de la filière pour l'écoulement de la production de lait biologique. Il a remarqué que les transformateurs semblaient limiter la diffusion de la production nationale de lait biologique, ce qui conduit à une augmentation des importations pour ce type de lait et au déclassement de 40 % de la production nationale de lait biologique en lait conventionnel. Il s'est inquiété des conséquences de tels dysfonctionnements sur l'avenir des producteurs de lait biologique ainsi que sur celui de structures telles que le GIE Biolait, qui assure à lui seul le tiers de la collecte nationale. Il a donc souhaité savoir quelles mesures prendrait le Gouvernement pour éviter que la filière française du lait biologique ne soit la première victime de la baisse de la dotation budgétaire aux offices.

M. Francis Saint-Léger a tout d'abord regretté que les aides accordées pour les bâtiments d'élevage en zone de montagne, du fait des surcoûts importants observés, ne prennent pas en compte les bâtiments destinés au stockage de fourrages.

Puis il s'est interrogé sur la pertinence de l'obligation, prévue par un arrêté du 26 mars 2001, pour bénéficier des aides, d'une adhésion à un groupement de producteurs ou à un contrôle laitier, alors que de telles adhésions ne concernent actuellement, par exemple en Lozère, qu'une minorité d'agriculteurs. Il a en outre fait part de l'exaspération des agriculteurs face aux reports de paiement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) subordonné au résultat des contrôles ce qui conduit, en Lozère par exemple, à retarder le paiement jusqu'à la fin de l'année 2002, voire le début de l'année 2003.

Il a enfin souhaité savoir si un calendrier d'octroi des primes accordées aux agriculteurs pouvait être mis en place, pour permettre à ces derniers une gestion rationnelle de leur trésorerie.

M. François Brottes, après avoir souligné les avantages que présentent les chartes forestières de territoire, outil utile dans une logique de contractualisation et de mobilisation de la filière forestière, favorisant l'accueil du public et permettant de soutenir les territoires fragiles, tels que la montagne, s'est interrogé sur les moyens et les financements prévus en 2003 pour encourager l'apparition, encore débutante, des chartes forestières de territoire.

M. Jacques Le Nay a souhaité savoir dans quelle mesure les départements et les régions seraient associés au plan d'adaptation destiné à remédier à la crise de la filière avicole. Puis il a souhaité, qu'en matière d'étiquetage et de traçabilité des produits, les règles applicables en Europe et à l'égard des pays tiers soient harmonisées. Il s'est enfin interrogé sur la position du Gouvernement sur le moratoire appliqué aux organismes génétiquement modifiés.

M. Serge Poignant a estimé qu'il serait nécessaire, dans les critères qui seront retenus pour le dispositif devant succéder aux contrats territoriaux d'exploitation, d'éviter toute approche uniforme. Il a, en effet, souligné que les particularités des cultures spécialisées, telles que le maraîchage, devaient être correctement prises en compte, notamment sur le plan de la main d'œuvre.

Il a par ailleurs jugé regrettable le retard observé dans le versement des aides allouées par les offices ; ainsi, dans le secteur des cultures maraîchères, certains agriculteurs n'ont toujours pas obtenu au bout de deux années le versement des sommes qui leur étaient dues.

M. Jean Launay s'est inquiété de l'impact de la « tremblante du mouton » sur la filière ovine et a ajouté que quatre départements sont actuellement concernés par cette épizootie. Il a donc souhaité savoir si le Gouvernement envisageait de prévoir des règles d'abattage sélectif analogues à celles appliquées aux bovins atteints d'encéphalopathie spongiforme bovine.

Il s'est enfin interrogé sur la possibilité pour les premiers signataires de CTE d'entrer dans le dispositif de la « prime à l'herbe », à la « sortie » de leur CTE.

M. Jacques Le Guen a indiqué que les producteurs d'échalotes, qui jouent un rôle économique important dans le Finistère, en Alsace et dans le Val de Loire, peinaient à s'accorder avec leurs homologues hollandais sur la définition de ce produit, les Pays-Bas utilisant l'échalion, qui repose sur une modification génétique de l'échalote, et n'est pas planté mais semé.

Il a par ailleurs estimé que les surtaxes pratiquées aux Etats-Unis étaient à l'origine chaque année d'une réduction de 4 500 tonnes des ventes françaises d'échalotes.

En réponse aux différents intervenants, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, *a apporté les précisions suivantes :*

– le Gouvernement souhaite que l'évolution du « deuxième pilier » de la politique agricole commune aboutisse à des dotations financières correctes et à un fonctionnement simplifié, notamment par un assouplissement des règles relatives aux cofinancements, qui freinent la consommation des crédits et par un élargissement des actions susceptibles d'être financées dans ce cadre, par exemple en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole. En tout état de cause, l'accent mis sur le « deuxième pilier » de la politique agricole commune, celui du développement rural, ne doit pas faire oublier le « premier pilier », celui de la production, car la PAC ne conserve son équilibre qu'en s'appuyant simultanément sur ces deux piliers ;

– la modulation des aides a été présentée d'une manière caricaturale comme finançant à partir de prélèvements sur les aides accordées aux agriculteurs riches les contrats territoriaux d'exploitation bénéficiant aux agriculteurs pauvres. Cette présentation ne correspond pas à la réalité. En premier lieu, l'essentiel du produit de la modulation, soit 215 millions d'euros, est bloqué aujourd'hui dans les comptes du FEOGA, sans être utilisé. Ces sommes n'ont donc nullement contribué au financement des CTE et le Gouvernement s'efforce aujourd'hui de faire en sorte que cet argent, qui est français, puisse être utilisé en France. En second lieu, la modulation a affecté, en réalité, principalement les exploitations de taille moyenne tandis que, symétriquement, les CTE ne concernaient pas que les agriculteurs les plus modestes ;

– en ce qui concerne le service public de l'équarrissage, il a été indiqué, dès l'origine, que les aides publiques seraient transitoires et dégressives. En outre, le système actuel est contesté par la Commission qui juge qu'il constitue une aide d'Etat contraire aux règles de la concurrence. Enfin, il a conduit à des « effets d'aubaine » et les éléments issus de contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes mettent en évidence la nécessité d'une moralisation. Il convient donc de remettre en cause progressivement le dispositif actuel pour aboutir à un système compatible avec les règles communautaires dont le coût ne devra toutefois pas être supporté par les seuls producteurs. Une réflexion est en cours avec les producteurs et les distributeurs, en liaison avec les services de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes pour mettre en place un mécanisme dans lequel le coût de l'équarrissage serait isolé dans les factures afin qu'il repose sur les distributeurs, qui sont capables de le supporter ;

– des crédits sont alloués au fonds de communication. Ils seront utilisés en étroite concertation avec les professionnels qui sont actuellement consultés pour que soit défini un cahier des charges et que soit créé un comité d'orientation ;

– le solde de la trésorerie du Fonds national des calamités agricoles s'élevait à 273 millions d'euros au 31 décembre 2001. Une fois indemnisés les sinistres survenus en 1999, les inondations du bassin de la Somme, du Sud-Est et enfin les sinistres liés à la sécheresse de 2002, ce solde devrait s'établir à

172,77 millions d'euros à la fin de l'année 2002. D'après les dernières projections, le fonds devrait disposer d'un solde de trésorerie de 111 millions d'euros à la fin de l'année 2003 ; ce niveau étant relativement élevé, il n'a pas été jugé nécessaire d'abonder le fonds dans le projet de loi de finances pour 2003. Si une catastrophe devait survenir, l'Etat octroierait des moyens supplémentaires dans le cadre d'un « collectif budgétaire ». On doit cependant reconnaître que l'Etat a peu contribué au cours des dernières années au financement de ce fonds, alors que celui-ci devrait être abondé conjointement par l'Etat et les professions agricoles ;

– la relance de l'esprit d'entreprise est indispensable et doit être opérée en tenant compte de trois éléments essentiels. En premier lieu, les agriculteurs doivent bénéficier de règles du jeu stables et lisibles ; les décisions prises au niveau européen pour les 10 ans qui viennent devraient y contribuer. En second lieu, il convient d'être attentif à la politique des prix et aux relations des agriculteurs avec les filières de distribution. Enfin, une réflexion de fond doit être menée sur la politique actuelle relative aux structures agricoles et à l'installation des agriculteurs. En effet, notre système, était certes très innovant dans les années 1960, mais le monde et les conditions économiques ont changé ; une réflexion d'ensemble devra donc être menée sur ces questions, notamment dans le cadre du projet de loi relatif au développement rural ;

– la simplification administrative est une priorité du ministère. Un comité de travail, présidé par M. Jean-François Carrez et dans lequel le Parlement est représenté, a été mis en place sur cette question. Les modifications d'ordre réglementaire seront réalisées le plus rapidement possible ; une part des dispositions législatives devant être réformées sera intégrée au projet de loi relatif au développement rural ;

– concernant les agriculteurs en difficulté, la préparation du projet de budget a été menée avant les inondations survenues dans le Sud-Est et il n'a pas été jugé nécessaire, à cette époque, d'inscrire des crédits supplémentaires dans le projet de loi de finances pour 2003, compte tenu des reports de crédits possibles. Les inondations ont toutefois nécessité l'utilisation imprévue, des crédits de l'Agridif, qui doit aujourd'hui être réabondé. Ce point a été évoqué avec les rapporteurs concernés et lors du débat budgétaire, la ligne correspondante devrait bénéficier d'une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros, par redéploiement des crédits du ministère ;

– s'agissant de la baisse de 3,5 % du budget de l'agriculture évoquée par M. Jean Gaubert, elle pourrait en réalité être supérieure si l'on tient compte des mesures envisagées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002, qui intégrera des dispositions relatives aux CTE et aux calamités agricoles. Il convient par ailleurs d'être prudent dans les comparaisons opérées, notamment entre loi de finances initiale et loi de finances rectificative ;

– les CTE ne méritent ni excès d'honneur, ni indignité. Le Gouvernement a opté pour une « sortie par le haut » de ce dispositif, en instituant un plafonnement à 27 000 euros. Cette mesure, saluée par de nombreuses organisations professionnelles dont la Confédération paysanne et qui recueille l'accord de la majorité des

intervenants du secteur, figurait d'ailleurs déjà dans un « bleu » de Matignon du 20 mars ; le dispositif appelé à succéder aux contrats territoriaux d'exploitation sera recentré sur la promotion de mesures agri-environnementales efficientes, qui prendront notamment en compte les territoires intégrés dans le réseau Natura 2000 ;

– en matière d'enseignement agricole, le Gouvernement n'a pas de préférence pour le secteur public ou le secteur privé ; il veille simplement à ce que les règles d'évolution budgétaires prévues, notamment par la « loi Rocard » de 1984, soient appliquées ; il n'est d'ailleurs pas impossible que le contentieux en cours provoqué par le non respect de cette loi au cours des dernières années se traduise finalement par un rattrapage plus important encore, de l'ordre de 44 millions d'euros ;

– le Gouvernement partage le souci d'un maintien de l'effort de recherche, qui conduit, dans le cadre d'institutions comme l'INRA par exemple, à des résultats remarquables ; par mesure conservatoire, les moyens de celui-ci ont été reconduits à l'identique en 2003, sachant que ce domaine mérite un examen plus approfondi, qui sera conduit dans les prochains mois ;

– concernant la politique de la montagne, un programme détaillé d'actions sera annoncé début décembre lors du sommet de la montagne à Clermont-Ferrand. Par ailleurs, la revalorisation des ICHN et l'institution de la prime herbagère agri-environnementale sont favorables à l'agriculture de montagne. Le financement des surcoûts liés aux conditions spécifiques d'exploitation et de construction des bâtiments est par ailleurs en cours d'examen avec les organisations professionnelles. Quelques départements sont confrontés à des retards accrus en matière d'indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) du fait de l'inefficience du système de reconnaissance satellitaire, mais le Gouvernement s'attachera à rattraper le temps perdu et à harmoniser le calendrier de versement. Dans un souci de simplification, il conviendrait de mettre au point un système de déclaration unique pour l'obtention des aides agricoles ;

– la situation des offices va être prise en compte dans le cadre de la politique de consolidation des filières qui est engagée ; en tout état de cause, le problème de leurs ressources va se poser au cours de l'année 2003 dans le cadre du chantier de refonte du dispositif des taxes parafiscales qui doit être lancé conformément aux dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ;

– en ce qui concerne les filières et les crédits des différents offices, il faut sortir des logiques d'affichage, regarder les moyens disponibles et mettre en place les actions en conséquence. Il convient de mettre fin aux budgets insincères et aux reports non pris en compte. Dans ce cadre, les arbitrages budgétaires pour 2003 permettent au ministère de disposer des moyens dont il a besoin pour faire face aux problèmes des filières. De même, les indemnisations des intempéries du Sud-Est ont été instruites et débloquées deux fois plus rapidement que lors des inondations de l'Aude en 1999 ;

– la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles, votée, certes à l'unanimité, mais dans les semaines précédant les élections présidentielle et législatives, avait de toute évidence une fonction d'abord politique qui avait conduit à totalement négliger le problème posé par son financement ; sa prise en charge s'est inscrite dans un effort d'ensemble pour consolider la couverture sociale du monde agricole, y compris en préservant les moyens du BAPSA ; ce système sera mis en place l'année prochaine ;

– le projet d'observatoire des prix et des marges est effectivement intéressant dans le contexte actuel de tensions fortes entre les producteurs et les circuits de distribution ;

– la question de l'installation de nouveaux agriculteurs se décline en fait à trois niveaux : d'abord, certes, au niveau budgétaire, et le budget pour 2003 fournit une réponse en la matière, grâce à un dispositif comme le FICIA ; ensuite, au niveau des procédures, et l'effort de simplification engagée devrait profiter aux candidats à l'installation ; enfin, au niveau sociétal, et malheureusement, en l'occurrence, la tâche de création d'un contexte incitatif est ardue, car elle se heurte à la dépréciation économique, dans notre société, de la valeur travail, les jeunes gens ayant peu envie de se consacrer à un travail à temps plein comme l'élevage, lorsque les emplois de la ville bénéficient de la RTT. Dans ce domaine, il faut donc en passer par une phase de réflexion préalable, permettant de déboucher sur de nouveaux modes d'exploitation et conduisant, par exemple, à explorer les possibilités offertes par les nouvelles technologies. En tout état de cause, cette question constitue l'une des priorités du ministère de l'agriculture aujourd'hui, et ce n'est que par erreur, en oubliant par exemple de compter le FICIA en plus de la DJA, qu'on peut aboutir à la conclusion que les moyens budgétaires de soutien à l'installation ont été diminués dans le budget 2003 ;

– le ministère de l'agriculture mène une réflexion commune avec le ministère du commerce extérieur en vue de mieux valoriser les produits agricoles et agroalimentaires français sur les marchés étrangers ;

– s'agissant de la condamnation de certaines pratiques américaines dans le domaine de l'exportation agricole, elle s'inscrit tout à fait dans la démarche de fermeté que la France préconise au sein de l'Union européenne à l'approche du prochain « round » de négociations de l'OMC, face aux pays anglo-saxons notamment du « groupe de Cairns ». Car le précédent « round » de 1992 a bien démontré que l'attitude angélique consistant à faire des concessions à l'avance ne désarmait en aucune façon l'hostilité de principe manifestée à l'encontre de la politique agricole commune par les représentants de ce groupe ;

– la filière de la viande bovine nécessite d'être reconsidérée dans son ensemble, diverses mesures ayant déjà été prises pour la consolider, que ce soit au travers de la prime à l'herbe au stade de la production, de l'étiquetage au stade de la distribution, ou de la promotion auprès des structures de restauration collective au stade de la consommation. Il convient de remarquer que l'élevage de races à viande

est une spécificité française et irlandaise en Europe, qu'il faut constamment défendre au sein des instances communautaires face à l'incompréhension de nos partenaires ;

– s'agissant des dispositions prises pour venir en aide aux agriculteurs sinistrés suite aux récentes inondations survenues dans le sud de la France, une concertation a été effectuée avec les élus et les professionnels afin de prendre les meilleures décisions possibles, compte tenu des prescriptions communautaires en matière d'arrachage temporaire. Le Gouvernement rendra bientôt public un plan pluriannuel pour atténuer les difficultés ressenties sur le terrain par les professionnels ;

– il est effectivement souhaitable de soutenir la production de biocarburants, mais cette question ne peut être traitée que dans un cadre interministériel, car les aspects fiscaux relèvent du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tandis que les mélanges obligatoires relèvent du ministère de l'industrie ;

– s'agissant du marché des produits biologiques, les enquêtes confirment l'existence d'un décalage entre l'attitude a priori favorable des citoyens et le comportement réticent des consommateurs vis-à-vis de ces produits. Le plan pluriannuel de soutien à ce type de production arrivant bientôt à son terme, le Gouvernement engagera prochainement des initiatives qui ne se limiteront pas au seul secteur laitier ; il doit par ailleurs diligenter prochainement une mission pour étudier les filières biologiques dans l'agriculture ;

– s'agissant des obligations d'adhésion à des groupements professionnels, les règles actuellement en vigueur ont été mises en place en décembre 2000 et, afin de mettre un terme aux incompréhensions, ces règles seront revues par le Gouvernement en fonction des résultats de l'audit qu'il a commandé et dont les résultats seront connus dans quelques jours ;

– s'agissant de la mise en place des chartes forestières de territoire, qui constituent de très bons outils de gestion territoriale, l'engagement de l'Etat sera confirmé ; par ailleurs, une intervention des régions pourrait être autorisée, mais ce problème doit être traité en liaison avec les débats en cours sur les expérimentations et la décentralisation ;

– le plan pluriannuel pour la filière avicole sera mis en place dans les semaines à venir en étroite concertation avec les organisations professionnelles et les collectivités locales concernées. L'Etat y apportera un soutien budgétaire ; dans ce secteur, existent des filières d'importation de produits saumurés, notamment en provenance du Brésil, et la France attend une réponse de la Commission européenne concernant les détournements de procédures constatés, défauts d'étiquetage et détournement du code douanier ;

– la position du Gouvernement français sur les OGM est constante et a été rappelée lors du conseil agriculture du 15 octobre, comme lors du conseil environnement du 17 octobre : la France réclame un débat citoyen, un étiquetage correct et la définition de seuils ;

– lorsque l'avis de l'AFSSA relatif à la « tremblante du mouton » sera rendu, il n'y a pas de raison que les méthodes d'abattage employées soient différentes de celles appliquées aux bovins. Il n'y a pas eu de diminution des indemnisations d'abattage pour les éleveurs puisqu'au contraire de nouvelles indemnisations pour les caprins ont été mises en place ;

– enfin concernant la production d'échalote, il convient d'étudier les problèmes posés, afin de garantir la spécificité du produit.

◊
◊ ◊

Conformément aux conclusions de M. Antoine Herth, rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'agriculture et de la pêche : agriculture pour 2003*.

N° 258-II .- Avis de M. Antoine Herth sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Agriculture)