

N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME III

AGRICULTURE

AGRICULTURE

PAR M. ANTOINE HERTH,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, environ **51** % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LA STABILITE GLOBALE DES CREDITS CONSACRES A L'AGRICULTURE POUR 2005	7
A.— UN BUDGET MINISTERIEL MARQUE PAR LA MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	7
1. Des moyens de fonctionnement en légère progression.....	7
2. Une diminution purement technique des crédits destinés aux jeunes agriculteurs	8
3. La baisse des crédits consacrés à la valorisation des produits agricoles et à la régulation des marchés.....	9
4. Le maintien à un niveau élevé des soutiens à l'agriculture extensive	11
5. Le redéploiement interne des crédits de la politique de qualité et de sécurité sanitaire	13
6. Le respect des engagements pris pour assurer la gestion durable des forêts	15
7. La priorité accordée à la formation et à la recherche agricoles	17
<i>a) L'aide apportée aux établissements d'enseignement agricole</i>	17
<i>b) L'accroissement important du soutien financier apporté à la recherche agricole</i>	19
B.— L'EVOLUTION DES AUTRES CREDITS DESTINES A L'AGRICULTURE..	21
1. L'accroissement des crédits européens versés aux agriculteurs au titre de la politique agricole commune (PAC)	21
2. Une réduction du financement du régime social agricole sans incidence pour les assurés	22
3. La consolidation du budget agricole des collectivités territoriales	23
II.— LES PRIORITES RETENUES PAR LE MINISTERE POUR 2005	25
A.— LA MISE EN PLACE TRES ATTENDUE D'UNE ASSURANCE-RECOLTE.	25
B.— LES MESURES PRISES POUR AIDER LES FILIERES EN CRISE	26
C.— L'AMELIORATION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA RENOVATION DES BATIMENTS D'ELEVAGE	30
D.— LA POURSUITE DES EFFORTS ENVIRONNEMENTAUX	33
E.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA PAC REFORMEE	36

III.— L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ENJEUX POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	40
A.— LA REFLEXION MENEESUR LES MODALITES DE GESTION DES CRISES SECTORIELLES ET LES RELATIONS COMMERCIALES.....	40
B.— LA NECESSAIRE REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE	42
C.— LE DEVELOPPEMENT URGENT DES BIOCARBURANTS.....	44
D.— LA DEFENSE DE LA PLACE ET DE L'IDENTITE DES PRODUITS AGRICOLES EUROPEENS DANS LES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES	46
EXAMEN EN COMMISSION	49

MESDAMES, MESSIEURS,

L'agriculture française est en mutation. Elle doit faire face à une concurrence internationale encore mal régulée et à des règles communautaires bouleversées, tout en répondant aux attentes toujours plus élevées de la société en matière sanitaire et environnementale. Pour relever ces défis et continuer à dynamiser nos campagnes, les agriculteurs sont en droit d'attendre un effort de solidarité important de leurs compatriotes.

L'objectif du budget de l'agriculture est d'être à la hauteur de cette ambition pour l'année 2005. Les crédits de paiement, qui s'élèvent à près de 4,9 milliards d'euros, restent pratiquement stables par rapport au budget précédent – alors que l'ensemble des contributions publiques à l'agriculture, qu'elles soient communautaires, sociale ou locales, atteignent environ 29 milliards d'euros. Dans un contexte où la maîtrise des déficits publics impose souvent des sacrifices, ce constat témoigne de la mobilisation de la collectivité nationale en faveur des productions agricoles françaises.

Si les crédits destinés aux jeunes agriculteurs ou à la régulation des marchés diminuent, pour des raisons essentiellement techniques, les engagements pris s'agissant de l'agriculture extensive comme de la forêt pourront être tenus. Surtout, un effort financier particulier pourra être accompli en faveur de la protection phytosanitaire, de la formation et de la recherche agricoles, domaines d'action qui engagent l'avenir et la compétitivité de l'agriculture française.

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales répondra par ailleurs en 2005 aux attentes des professionnels et de la société, ou encore aux exigences communautaires, dans plusieurs domaines d'action. Ainsi, la mise en place d'une assurance-récolte sera facilitée afin de réduire l'impact économique des aléas climatiques, des mesures seront prises pour aider les filières en crise (notamment celles du lait ou des fruits et légumes), tandis que le dispositif de soutien à la rénovation des bâtiments d'élevage sera simplifié et renforcé. Par ailleurs, la réflexion menée sur les efforts environnementaux demandés aux producteurs et sur les modalités d'application de la politique agricole commune trouvera une traduction concrète.

Enfin, l'examen du projet de loi de finances pour 2005 doit être pour la représentation nationale l'occasion de s'interroger sur les principaux enjeux auxquels l'agriculture française sera confrontée au cours des prochains mois ou des prochaines années. Il semble en effet que la réflexion menée sur les modalités de gestion des crises sectorielles et les relations commerciales, ainsi que celle portant sur une éventuelle réforme du service public de l'équarrissage, pourraient aboutir à des aménagements législatifs à court terme. Votre rapporteur estime en outre essentiel, à plus long terme, de recourir davantage aux biocarburants - dont la crise pétrolière actuelle souligne l'intérêt - et de définir une stratégie adaptée pour mieux défendre la place et l'identité des produits agricoles européens dans les relations commerciales internationales.

Dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, le projet de loi de finances pour 2005, en permettant de disposer, pour l'agriculture l'an prochain, de sommes presque équivalentes à celles votées dans le budget pour 2004, préserve largement la politique agricole française. Il en sauvegarde les priorités et prend en compte l'avenir des différentes productions, qu'il s'agisse des crédits consacrés à l'enseignement et à la recherche, ou encore de ceux qui financent notre politique de sécurité sanitaire. Votre rapporteur invite donc la représentation nationale à apporter son soutien à ce budget.

I.— LA STABILITE GLOBALE DES CREDITS CONSACRES A L'AGRICULTURE POUR 2005

Le budget du ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales pour 2005 s'élève à environ 4,9 milliards d'euros, montant presque comparable à celui inscrit dans la loi de finances pour 2004. Il convient bien sûr d'ajouter à ces crédits les contributions financières versées au titre de la politique agricole commune (PAC), de la protection sociale agricole et des interventions agricoles des collectivités territoriales, l'effort public total effectué en faveur de l'agriculture française en 2005 avoisinant dès lors 29 milliards d'euros.

A.— UN BUDGET MINISTERIEL MARQUE PAR LA MAITRISE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 au titre du ministère chargé de l'agriculture s'élèvent à 4,89 milliards d'euros, contre 4,98 milliards d'euros dans le précédent budget, ce qui représente une réduction de 1,7 % des moyens financiers disponibles. Le report annoncé sur l'exercice 2005 de 90 millions d'euros destinés au financement de la rénovation des bâtiments d'élevage et du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) devrait toutefois permettre de financer des dépenses publiques d'un montant équivalent à celui inscrit dans la loi de finances pour 2004.

1. Des moyens de fonctionnement en légère progression

* Les crédits de personnel et de fonctionnement de l'**administration centrale** du ministère chargé de l'agriculture (agrégat 31 intitulé « *Fonction support* ») s'élèveront à 188,99 millions d'euros en 2005, contre 183,47 millions d'euros dans le budget précédent, soit une hausse de 3 %. Les crédits consacrés au personnel, en progression de 4,4 %, atteindront 113,86 millions d'euros, tandis que les crédits de fonctionnement, en hausse de 0,2 %, s'élèveront à 72,62 millions d'euros. Les nouvelles dépenses engagées en 2005 pourront être utilisées pour réduire l'emploi précaire au sein du ministère – le taux d'agents « déprécarisés » n'ayant que peu progressé de 2003 à 2004, passant de 36 % à 40,2 %. Par ailleurs, après la création de la direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) en 2003, l'administration centrale du ministère devrait se doter en 2005 d'un secrétariat général. Autre vecteur d'amélioration de l'efficacité et du dynamisme des services, le ministère chargé de l'agriculture sera l'un des tout premiers à instaurer une rémunération au mérite de tous ses directeurs d'administration centrale (rémunération dont l'importance dépendra de la réalisation des objectifs qui leur sont fixés par lettres de mission).

* Parallèlement, les crédits disponibles pour les **services déconcentrés** du ministère (agrégat 13 intitulé « *Mise en œuvre des politiques nationales et*

communautaires de développement agricole et rural »), hors services régionaux de protection des végétaux, progresseront de 2,1 %, passant de 472,48 millions d'euros en 2004 à 482,23 millions d'euros en 2005. Cette hausse provient certes d'une augmentation de 1,9 % des crédits de personnel, qui atteindront 418,69 millions d'euros en 2005, mais aussi d'un accroissement des dépenses de fonctionnement et d'expérimentation qui pourront être engagées.

Cette progression permettra d'améliorer les moyens matériels à la disposition des agents des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt (DRAF et DDAF), la proportion de DDAF disposant de sites Internet devant par exemple passer de 32 % en 2004 à 40 % en 2005 (pour les sites Intranet, passage d'un taux d'équipement de 50 % en 2004 à un taux de 80 % en 2005). Il devrait en résulter un rapprochement de l'administration de ses usagers, un travail facilité et une productivité accrue dans les équipes.

Votre rapporteur tient à souligner que ce léger gonflement des crédits de fonctionnement du ministère chargé de l'agriculture ne résulte nullement d'une quelconque faiblesse dans la recherche d'économies ou la maîtrise des dépenses et des effectifs. En effet, ces derniers devraient être réduits de 200 personnes, ce qui portera à 30 600 le nombre total d'agents employés par ce ministère.

S'agissant de la forme, votre rapporteur remarque que l'application anticipée, à titre expérimental, des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) au budget de l'agriculture ne facilite ni une analyse détaillée des crédits (l'autorisation parlementaire ne portant plus que sur des grandes masses budgétaires) ni les comparaisons avec le précédent budget.

2. Une diminution purement technique des crédits destinés aux jeunes agriculteurs

Le projet de budget pour 2005 prévoit de ne consacrer aux aides à l'installation qu'une somme de 70 millions d'euros, en retrait de 6,3 % par rapport aux 74,7 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2004. Il a toutefois été indiqué à votre rapporteur que cette diminution de crédits était d'ordre purement technique : le versement en une seule fois (se substituant aux versements étalés sur plusieurs années) en 2004 de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), qui représente plus de 90 % de ces dépenses, aurait conduit dans le précédent budget à gonfler transitoirement ces charges, ce qui ne serait plus nécessaire en 2005.

Il convient de rappeler que la DJA, qui bénéficie chaque année à environ 6 000 jeunes agriculteurs, est versée aux personnes majeures âgées de moins de 40 ans qui s'installent pour la première fois comme exploitants agricoles, dès lors que certaines conditions sont réunies (taille minimale et viabilité de l'exploitation, suivi d'une formation adéquate, respect des engagements pris en matière de comptabilité, ou encore obligation de poursuivre l'exploitation pendant une période minimale de 10 ans). Cette aide était, jusqu'à cette année, versée en deux

temps : 70 % de son montant était versé lors de l'installation, les 30 % restant n'étant accordés que trois ans plus tard au vu du respect de ses engagements par le bénéficiaire.

Il est vrai que la DJA ne bénéficie qu'à un peu plus d'un tiers des 16 000 nouveaux agriculteurs s'installant chaque année. Toutefois, il convient d'observer qu'environ 60 % des installations non aidées concernent des agriculteurs âgés de plus de 40 ans, les autres cas où le bénéfice de la DJA est refusé s'expliquant généralement par l'insuffisance de la formation suivie, difficulté que le projet de budget pour 2005 entend contribuer à résoudre (*voir I A 7*).

Par ailleurs, les politiques publiques menées en faveur de l'installation ne se résument pas, bien entendu, à la seule DJA. Les jeunes agriculteurs peuvent en effet bénéficier de prêts à moyen terme spécifiques, dont le taux est bonifié et qui sont utilisables sur une période de 10 ans. Ils font en outre l'objet d'exonérations partielles de charges sociales, d'un abattement de 50 % sur le montant de leurs bénéfices imposables pendant leurs cinq premières années d'activité, d'un dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour une durée de 5 ans, ainsi que d'une réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d'immeubles ruraux. Il convient également de rappeler que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté par l'Assemblée nationale en seconde lecture le 14 octobre dernier, prévoit d'exclure la DJA de l'assiette retenue pour le calcul des cotisations sociales, mais aussi des autres prélèvements sociaux (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale).

Enfin, les jeunes agriculteurs peuvent percevoir une aide complémentaire à l'investissement et bénéficier d'un soutien technique au titre des programmes pour l'installation et le développement de l'initiative locale (PIDIL), financés par le fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), organisme créé en 2003 et dont la dotation de 10 millions d'euros est reconduite en 2005.

A la lumière de ces informations, votre rapporteur estime que les divers instruments disponibles pour soutenir l'installation des jeunes agriculteurs pourront être correctement utilisés en 2005, et que l'évolution des crédits de la DJA ne justifie donc pas de crainte particulière des professionnels.

3. La baisse des crédits consacrés à la valorisation des produits agricoles et à la régulation des marchés

Les crédits inscrits au titre des aides aux produits et à la régulation des marchés connaîtront en 2005 une baisse de 7,1 %, passant de 711,47 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004 à 661,26 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Il convient de rappeler que ces crédits financent les actions menées par le ministère en charge de l'agriculture pour soutenir et favoriser le développement des exploitations agricoles et des industries agro-

alimentaires, en les orientant vers des productions de qualité, afin qu'elles restent compétitives sur des marchés nationaux et internationaux souvent instables.

La diminution des sommes disponibles pour ces actions trouve d'abord son explication dans une modification de périmètre : en effet, les dépenses d'aide alimentaire, qui représentent environ 15 millions d'euros, seront désormais prises en charge par le budget du ministère chargé des affaires étrangères, et non plus par le ministère chargé de l'agriculture. Ce changement, dont votre rapporteur espère qu'il n'aura pas d'incidence sur le maintien d'une bonne assistance aux populations vivant grâce à ces dons, entraîne à lui seul une chute de 75 % des crédits inscrits dans le budget du ministère chargé de l'agriculture au titre de l'aide alimentaire et des autres actions de coopération technique.

Votre rapporteur souligne cependant l'importance de maintenir la capacité d'intervention des pouvoirs publics français en matière d'aide alimentaire. A titre d'illustration l'on se souviendra qu'en 2004 les pays d'Afrique de l'ouest ont vu une partie de leurs cultures détruites par les criquets. Il est à craindre qu'ils ne soient obligés de faire appel à l'aide internationale pour garantir l'alimentation de leur population. Rappelons enfin que les Etats-Unis sont particulièrement actifs pour l'aide alimentaire qui leur permet notamment de réguler leur production et de conquérir de nouveaux marchés.

Par ailleurs, les crédits inscrits pour la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA), représentant environ le quart de l'ensemble des aides aux produits et à la régulation des marchés, s'élèveront en 2005 à 159,68 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 4,2 % par rapport au précédent budget. Votre rapporteur remarque que, selon les informations qui lui ont été communiquées, l'évolution de cette dotation s'explique uniquement par un ajustement aux besoins constatés et n'aura d'impact ni sur les conditions d'éligibilité des exploitants ni sur le niveau de l'allocation individuelle qui leur sera versée. Il convient par ailleurs de rappeler que la France a choisi, dans le cadre de l'application de la politique agricole commune (PAC) réformée suite à l'accord conclu au Luxembourg le 26 juin 2003, de maintenir un couplage intégral entre le niveau de la PMTVA et celui de la production. Il est en effet essentiel de favoriser le dynamisme de l'élevage allaitant, spécificité française qui joue un rôle très important dans certaines régions en termes de valorisation et d'occupation du territoire.

En revanche, votre rapporteur constate avec satisfaction que les subventions de fonctionnement qui pourront être accordées en 2005 à divers établissements publics, au premier rang desquels l'Institut national des appellations d'origine (INAO), restent globalement stables par rapport à l'année précédente. De même, les industries agroalimentaires pourront disposer en 2005 de soutiens publics d'un montant comparable à celui des crédits inscrits dans la loi de finances pour 2004 au titre des actions de promotion (environ 18 millions d'euros) et de la promotion et du contrôle de la qualité (environ 2 millions d'euros). Il est en effet essentiel de donner aux productions alimentaires françaises

de qualité reconnue les moyens d'être commercialisées dans des conditions optimales, ce qui suppose de les valoriser par le biais de garanties officielles (telles que les labels, les appellations d'origine contrôlée, les indications géographiques protégées, la certification ou encore l'agriculture biologique).

Par ailleurs, votre rapporteur constate une baisse de 6,2 % des crédits destinés aux organismes d'intervention, c'est-à-dire aux offices, dont le budget devrait passer de 386 millions d'euros en 2004 à 362,15 millions d'euros en 2005. Il est à souhaiter que la restructuration actuellement engagée par les offices afin d'optimiser la régulation des différentes filières permette de générer des économies de fonctionnement susceptibles de compenser cette diminution de moyens.

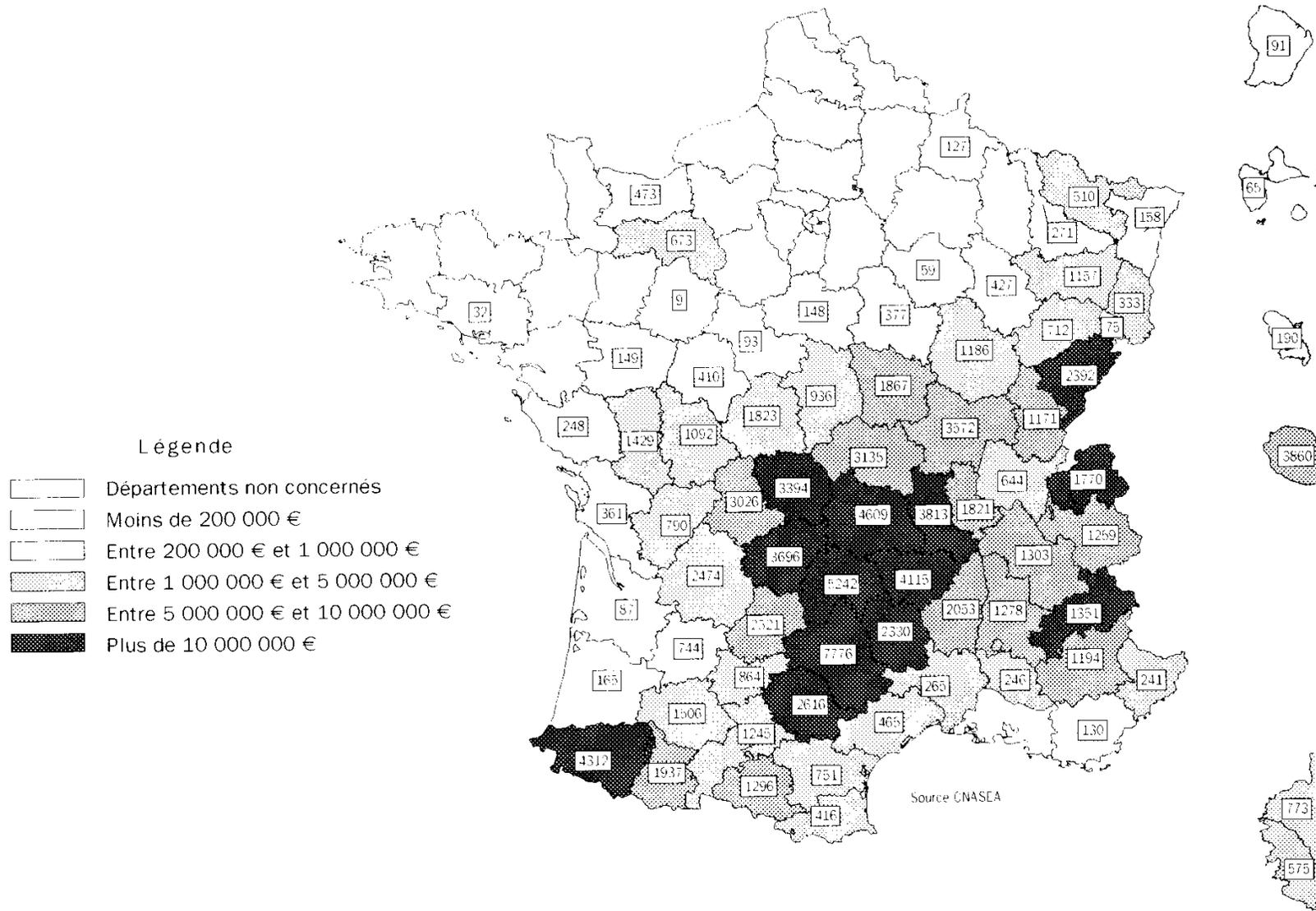
Il convient toutefois de rappeler que la majorité des aides aux produits et à la régulation des marchés (aides compensatrices aux grandes cultures, aide au gel des terres, nombreuses aides animales et aides indirectes de soutien de marché telles que les restitutions à l'exportation et les interventions) sont exclusivement financées par des fonds communautaires et ne sont donc pas inscrites au budget du ministère chargé de l'agriculture. Or, les sommes versées aux exploitations françaises au titre de la politique agricole commune (PAC) connaîtront en 2005 une augmentation (*voir I B I*).

4. Le maintien à un niveau élevé des soutiens à l'agriculture extensive

La volonté de soutenir les territoires les plus fragiles et d'encourager des activités agricoles naturellement plus respectueuses de l'environnement se traduira en 2005 par la stabilisation des aides destinées à l'agriculture extensive.

Ainsi, après avoir progressé de 204 à 230 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004, les crédits destinés aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), dont bénéficient environ 105 000 exploitants, atteindront 234 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, ce qui représente une hausse de 1,7 %. Il convient de rappeler que le montant des primes versées au titre des ICHN, qui a été revalorisé en 2004 de 5 % pour les 25 premiers hectares de chaque exploitation, dépend de l'importance du handicap géographique de la zone concernée (l'aide étant par exemple d'autant plus forte que les montagnes sont élevées), de la surface fourragère et du respect des bonnes pratiques agricoles par l'agriculteur.

PRIMES VERSÉES AU TITRE DES ICHN EN 2003



En revanche, les crédits destinés à financer les contrats d'agriculture durable (CAD) connaîtront une baisse de 8,9 %, passant de 254,7 millions d'euros en 2004 à 232 millions d'euros en 2005. Cette diminution est rendue possible par la baisse progressive des paiements imposés par les anciens contrats territoriaux d'exploitation (CTE), dont le coût était très élevé. Ces crédits resteront toutefois nettement supérieurs à leur niveau dans le budget pour 2003, où ils n'atteignaient que 200 millions d'euros ; ils devraient permettre d'approcher l'objectif de signature de 10 000 nouveaux CAD d'un montant moyen de 27 000 euros chaque année.

Parallèlement à la sortie progressive du dispositif des CTE, votre rapporteur constate une baisse des crédits qui pourront être engagés en 2005 au titre des mesures agri-environnementales, telles que la prime herbagère agri-environnementale (PHAE), ex-« prime à l'herbe » qui a été relavorisée de 70 % en 2004. La PHAE, qui a bénéficié en 2003 à 56 654 exploitants pour une surface moyenne de 56 hectares, rémunère les surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques de gestion des prairies favorables à l'espace naturel, qu'il s'agisse d'objectifs de fertilisation ou de réouverture d'espaces en déprise agricole. Ces crédits passent de 133 millions d'euros dans le budget pour 2004 à 121 millions d'euros dans le budget pour 2005. Si 3 000 nouveaux contrats ont été honorés au titre de la PHAE en 2004 (qui s'élève en moyenne à 3 800 euros par exploitation), les crédits ouverts pour l'année 2005 ne permettront pas d'étendre encore son bénéfice à des exploitants supplémentaires ; votre rapporteur estime que l'essentiel est de consolider les acquis les plus récents en la matière.

Plus généralement, votre rapporteur constate que les crédits destinés à encourager la multifonctionnalité de l'agriculture, s'ils baissent de 7 % dans le projet de loi de finances pour 2005 par rapport au précédent budget, atteindront encore un montant total de 1,08 milliard d'euros qui reste nettement supérieur à celui inscrit dans les lois de finances entre 2000 et 2002 (entre 890 millions et 1 milliard d'euros).

Il convient enfin d'ajouter à ces sommes la participation financière de l'Union européenne au titre du « second pilier » de la PAC (c'est-à-dire des aides de développement rural). Ces financements communautaires couvrent environ 25 % à 50 % des dépenses engagées dans le cadre du programme de développement rural national (PDRN) – ils représentent par exemple une participation égale à celle de l'Etat pour les ICHN et la PHAE.

5. Le redéploiement interne des crédits de la politique de qualité et de sécurité sanitaire

Le projet de budget de l'agriculture pour 2005 érige la politique de qualité et de sécurité sanitaire au rang de priorité de la politique agricole française, en particulier s'agissant de la protection des végétaux. Le projet de loi de finances

pour 2005 prévoit en effet de porter ces crédits de 470,46 millions d'euros en 2004 à 478,51 millions d'euros en 2005, ce qui représente une hausse de 1,7 %.

* Cette hausse des crédits profitera d'abord à la **protection et au contrôle sanitaire des végétaux**, dont le budget augmentera de 6,6 %, passant de 13,3 millions d'euros en 2004 à 14,17 millions d'euros en 2005. Cet accroissement des moyens disponibles permettra au ministère de promouvoir une utilisation plus raisonnée des produits phytosanitaires et de combattre efficacement les organismes nuisibles et maladies pouvant affecter l'état sanitaire des végétaux. Il convient par ailleurs de rappeler que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier, prévoit d'améliorer les conditions d'indemnisation des producteurs de végétaux contraints de détruire ces derniers dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles (en particulier, l'indemnisation sera étendue aux végétaux atteints et non plus limitée aux seuls végétaux sains ayant dû être détruits).

Votre rapporteur se félicite en outre de l'implication du ministère chargé de l'agriculture dans les travaux de mise en œuvre de la future réglementation communautaire applicable aux mycotoxines en matière de céréales : la fixation de nouvelles normes pourrait en effet conduire à une réelle amélioration dans la protection de l'environnement mais ne doit pas pour autant représenter une contrainte excessive pour les producteurs.

* L'effort d'amélioration de la **santé des animaux et des conditions d'élevage** constitue l'autre grand volet de l'action du ministère chargé de l'agriculture en matière de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation. Les crédits consacrés à cette politique enregistrent certes un recul pour l'année 2005. En effet, les sommes affectées à la sélection animale et végétale chutent de 9,5 % pour atteindre 14,57 millions d'euros, tandis que ceux inscrits pour l'identification des animaux baissent de 14 % pour atteindre 9,48 millions d'euros. Surtout, selon les informations transmises à votre rapporteur, les crédits destinés à la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui étaient passés de 87,54 millions d'euros en 2003 à 81 millions d'euros en 2004, devraient encore reculer de plus de 28 % pour s'établir à 58 millions d'euros en 2005. De même, les crédits engagés pour lutter contre la « tremblante » du mouton, déjà réduits de 15 à 12 millions d'euros entre 2003 et 2004, devraient être limités à 10 millions d'euros en 2005.

Toutefois, les très bons résultats enregistrés dans la réduction des maladies expliquent la réduction des besoins prévisibles. Ainsi, le nombre de cas d'ESB constatés en France devrait avoir été divisé par quatre entre 2002 et 2004, tandis que celui de tremblantes devrait avoir été divisé par trois sur la même période (*voir tableau ci-dessous*).

CAS D'ESB ET DE TREMBLANTE CONSTATÉS DE 2002 À 2004

	2002	2003	2004
ESB	239	137	40 <i>(au 20/08/04)</i>
Tremblante	152	96	30 <i>(au 27/07/04)</i>

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Si l'on ajoute à ce constat très encourageant l'allègement d'un certain nombre de mesures (l'abattage de la cohorte d'animaux à laquelle appartient un animal atteint d'ESB remplaçant désormais l'abattage total des cheptels dans lesquels un cas a été détecté), il apparaît que les crédits inscrits pour cette politique s'établissent à un niveau suffisant pour 2005.

* Par ailleurs, les crédits du ministère chargé de l'agriculture consacrés au service public de l'équarrissage, financé pour partie par la taxe d'abattage qui lui est directement affectée depuis le 1^{er} janvier 2004, connaîtront une progression de 4,7 % en 2005, s'établissant à 85,83 millions d'euros. Indépendamment des considérations que lui inspire l'organisation de ce service public (*voir III B*), votre rapporteur remarque que les objectifs annuels fixés pour l'élimination du stock de farines animales (85 000 tonnes en 2005, 285 000 tonnes en 2006 et 385 000 tonnes en 2007) supposent une réelle « montée en puissance » du dispositif actuel et ne pourront donc probablement pas être atteints à méthodes et crédits constants. Le ministère de l'agriculture a donc pris l'initiative de réunir l'ensemble des acteurs des filières d'élevage pour rechercher des solutions techniques et financières à ce problème. La question centrale demeure la répartition équitable des coûts générés entre l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire tout en maintenant un niveau de garantie sanitaire maximal.

* Enfin, votre rapporteur remarque que les crédits consacrés à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) restent stables et s'élèvent à 30,2 millions d'euros pour 2005. Il convient de rappeler que l'AFSSA, organisme chargé d'évaluer les risques sanitaires et nutritionnels, a fait l'objet de 331 saisines en 2002.

6. Le respect des engagements pris pour assurer la gestion durable des forêts

Le budget consacré à la gestion durable de la forêt vise à financer la politique menée par l'Etat pour favoriser une gestion multifonctionnelle de la forêt et accroître la compétitivité de la production, de la récolte et de la valorisation du bois, tout en tenant compte des diverses aspirations de la société en matière d'utilisation des espaces forestiers. Ce budget, dont la présentation en loi de finances est nettement clarifiée du fait d'une application anticipée, à titre expérimental, de la LOLF, s'élèvera à 322,53 millions d'euros en crédits de

paiement pour 2005, ce qui représente une diminution de 6,7 % par rapport à l'année précédente.

Cette baisse, qui concerne tant les dépenses ordinaires que les crédits de paiement, provient pour l'essentiel :

– de la réduction de 3,5 % du budget consacré au versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF) et à la subvention d'équilibre de cet établissement public industriel et commercial, qui passera de 150 à 144,71 millions d'euros en 2005. Il convient de rappeler que l'ONF, qui dispose de 10 921 agents en équivalents temps plein, est chargé de la gestion de 4,4 millions d'hectares de forêt publique (la forêt privée, qui s'étend de près de 30 000 hectares chaque année, représentant quant à elle environ 10 millions d'hectares) ;

– de la diminution des crédits de paiements prévus pour les travaux de reboisement, d'équipement et d'acquisitions (hors prévention des risques). Votre rapporteur estime toutefois que la baisse de ce dernier poste de dépenses s'explique largement par l'importance du travail déjà réalisé pour réparer les dommages causés par les intempéries catastrophiques de l'hiver 1999-2000, et note avec satisfaction que l'Etat sera en mesure, grâce aux cofinancements communautaires, de respecter en 2005 les engagements pris dans le cadre du plan décennal de reconstitution de la forêt et des avenants « tempête » aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006.

Votre rapporteur regrette en revanche la chute de plus de 30 % des crédits destinés à la modernisation de la filière bois (qui atteindront 3,95 millions d'euros en 2005), dont une meilleure structuration doit être recherchée pour que les investissements nécessaires portent leurs fruits en termes de compétitivité. Il convient en effet de rappeler que le secteur de l'exploitation forestière et du sciage se caractérise par une très forte atomisation des moyens de production, puisque environ 80 % des 6 500 entreprises présentes emploient moins de 6 salariés. En outre, la dispersion de la ressource sylvicole (liée au nombre de propriétés, au morcellement, mais aussi aux itinéraires techniques et aux sylvicultures pratiquées), handicape les industries du bois en multipliant les coûts de prospection, d'exploitation et de transport, alors que les besoins en approvisionnement tendent à augmenter. Dès lors, la mise en place, en 2005, de l'organisation « France bois forêt », structure interprofessionnelle regroupant les propriétaires forestiers et les entreprises de récolte et de première transformation, ne pourra que contribuer à une meilleure organisation de la filière bois.

Par ailleurs, le budget consacré à la prévention des risques et aux mesures de protection des forêts diminuera de 22,8 %, passant de 10,52 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004 à 8,12 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Votre rapporteur note toutefois que les crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne augmenteront de plus de 5 % par rapport au précédent budget et atteindront 9,98 millions d'euros. Cette hausse est

d'autant plus bienvenue que les forêts du Sud de la France sont naturellement les plus concernées par les incendies estivaux, qui ont détruit en 2003 une surface presque trois fois plus élevée que les autres années du fait de la conjonction d'une canicule et d'une sécheresse d'une intensité exceptionnelle.

Enfin, selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'Etat soutiendra en 2005 la mise en place de chartes forestières de territoire à hauteur de 500 000 euros, ce qui favorisera l'élaboration de projets valorisant le rôle local de la forêt au moyen d'une concertation entre propriétaires et collectivités publiques.

7. La priorité accordée à la formation et à la recherche agricoles

L'agriculture française ne pourra durablement rester compétitive, respecter une réglementation complexe et satisfaire les exigences sanitaires et environnementales exprimées par la société que si les exploitants agricoles disposent d'une formation technique de haute qualité et sont en mesure de mettre en œuvre des procédés innovants. Aussi votre rapporteur constate-t-il avec une grande satisfaction que le projet de loi de finances pour 2005 érige le renforcement des moyens consacrés à l'enseignement et à la recherche agricole en priorité de l'action du Gouvernement en matière agricole. Ainsi, les crédits correspondants, qui couvrent à eux seuls le quart des dépenses du ministère chargé de l'agriculture, progressent d'environ 2,1 %, passant de 1,23 milliard d'euros en 2004 à 1,26 milliard d'euros en 2005.

a) L'aide apportée aux établissements d'enseignement agricole

Les crédits de l'enseignement proprement dit, qui s'élevaient à 1,16 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2004, connaissent une hausse de 2,7 % et atteignent 1,2 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

* Près de 173 000 élèves ont été scolarisés au sein des établissements d'**enseignement technique** pour l'année 2003-2004, ce chiffre marquant une légère progression (d'environ 0,4 %) des effectifs par rapport à l'année précédente, après trois années successives de baisse. Il convient de rappeler que l'enseignement technique, qui regroupe à lui seul plus de 80 % des crédits d'enseignement du ministère chargé de l'agriculture (*voir tableau ci-dessous*), doit non seulement assurer la formation initiale et continue des agriculteurs, mais aussi contribuer à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle de ces derniers, à l'expérimentation et au développement agricole, à l'animation du milieu rural et à la coopération internationale.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE DE 2002 À 2005

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
Enseignement technique	1 021	1 038	1 005	1 012
Enseignement supérieur	135	146	160	185
TOTAL	1 156	1 184	1 165	1 197

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Le nombre d'élèves scolarisés au sein des établissements d'enseignement technique publics s'élève à 67 080 pour l'année 2003-2004, du fait d'une diminution de 1,35 % du nombre d'inscriptions. En revanche, les effectifs de l'enseignement agricole privé augmentent d'environ 1 600 élèves, c'est-à-dire de 1,5 %, portant le nombre d'inscriptions à 105 700 à la rentrée scolaire 2003. Cette légère divergence ne doit pas masquer la tendance générale, depuis une dizaine d'années, à une évolution parallèle – et globalement favorable – des effectifs des deux secteurs d'enseignement, avec une prédominance continue de l'enseignement privé (voir tableau ci-dessous).

NOMBRE D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE DE 1994 À 2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Etablissements privés	87990	93577	100132	103918	105473	106760	105153	103770	104124	105700
Etablissements publics	64801	66377	68651	70444	71821	71809	70177	69221	67998	67080

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Votre rapporteur se réjouit de l'annonce du recrutement, pour l'année scolaire 2004-2005, de 911 nouveaux enseignants et 250 nouveaux agents techniques (ATOSS) dans l'enseignement agricole public. Il convient également de rappeler que 2 075 agents (dont un quart d'agents techniques et trois quarts de personnels enseignants et conseillers principaux d'éducation) ont bénéficié de mesures de « déprécarisation » entre 2001 et 2003. Par ailleurs, le transfert aux régions d'environ 2 600 agents techniques concourant aux services d'accueil, d'hébergement et de restauration débutera en 2005.

Parallèlement, les effectifs des personnels de surveillance poursuivront leur augmentation, passant de 1 180 à 1 254 de la rentrée 2003 à la rentrée 2004, avant d'atteindre 1 278 à la rentrée 2005. Cette évolution favorable et l'arrivée de nouveaux assistants d'éducation constituent une amélioration importante des conditions d'étude au sein de l'enseignement agricole, puisque environ 60 % des élèves sont placés en internat.

S'agissant de l'enseignement technique privé, votre rapporteur constate la résolution, en juillet et août derniers, du conflit opposant l'Etat aux fédérations d'établissements privés au sujet de l'évolution des subventions de l'Etat. Aux termes de l'accord conclu, les subventions accordées par l'Etat devraient s'élever en 2005 à 2,8 millions d'euros pour les établissements dispensant un enseignement à temps complet, tandis que les établissements d'enseignement en alternance recevraient une aide s'élevant à 6 millions d'euros.

* **L'enseignement agricole supérieur**, assuré à environ 70 % par des établissements publics, connaît un développement plus soutenu encore depuis plusieurs années. Ainsi, le budget accordé par le ministère chargé de l'agriculture à ces établissements n'a cessé de croître depuis 2002 (la hausse des crédits s'élevant à plus de 37 % en trois ans). Les effectifs suivent, eux aussi, une évolution favorable, puisque le nombre d'étudiants a cru de 7,9 % au cours des trois dernières années scolaires, passant de 12 249 pour l'année 2000-2001 à 13 216 pour l'année 2003-2004.

Il convient de rappeler que les 26 écoles supérieures agricoles, au-delà de leur rôle classique de formation aux métiers de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, ont vocation à conduire des actions de recherche, d'innovation et d'ingénierie, à contribuer à la veille scientifique, à l'innovation et à la valorisation de la recherche, ainsi qu'à concourir à la mise en œuvre de la coopération internationale en matière scientifique, technique et pédagogique.

S'agissant des écoles d'ingénieurs, la croissance des effectifs s'explique essentiellement par le respect des directives gouvernementales, le développement des études de troisième cycle et la mise en place de licences professionnelles. Dans le secteur vétérinaire, la hausse des effectifs provient de la création de formations spécialisées, telles que les certificats d'études approfondies vétérinaires, les diplômes d'études spécialisées vétérinaires et les internats cliniques.

b) L'accroissement important du soutien financier apporté à la recherche agricole

Les crédits de la recherche inscrits sur le budget du ministère de l'agriculture augmentent, pour les dépenses en capital, de manière spectaculaire : alors qu'ils n'atteignaient que 10,26 millions d'euros en 2004, ils devraient s'élever à 13,26 millions d'euros dans le budget pour 2005, ce qui représente une hausse de près de 30 %. La forte progression des moyens alloués aux chercheurs résultera surtout de la hausse sans précédent des dépenses en capital inscrites sur le budget du ministère de la recherche pour les établissements publics de recherche placés sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture : les crédits de paiement correspondants, en hausse de 28 %, passeront en effet de 145,1 millions d'euros en 2004 à 185,67 millions d'euros en 2005.

S'agissant de l'agriculture, l'Etat subventionne trois grands établissements publics de recherche :

* Il s'agit d'abord de l'**Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)**, chargée de mettre en œuvre des programmes pour protéger les animaux (en alertant au besoin les pouvoirs publics dans le domaine des médicaments vétérinaires) et pour assurer la salubrité des denrées alimentaires ainsi que des eaux destinées à la consommation humaine, mais aussi d'établir des normes applicables aux aliments, notamment en matière nutritionnelle.

Les crédits de recherche attribués par le ministère chargé de l'agriculture à l'AFSSA, en hausse de 1 % par rapport au précédent budget, s'élèveront à 2,73 millions d'euros en 2005. Ces sommes permettront de maintenir le potentiel renforcé de cet organisme, qui emploie 17 personnes supplémentaires depuis 2003 (673 personnes en tout).

* Il s'agit ensuite du **Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF)**, regroupant des ingénieurs qui mènent des activités de recherche, d'enseignement, de coopération internationale et de valorisation économique sur les procédés techniques utilisés pour les productions agricoles et sylvicoles.

Votre rapporteur note que les crédits d'investissement attribués par le ministère chargé de l'agriculture (hors budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD)) au CEMAGREF devraient augmenter de 4,7 %, passant de 300 000 en 2004 à 314 000 euros en 2005.

* Il s'agit encore de l'**Institut national de la recherche agronomique (INRA)**, qui intervient dans le domaine des sciences de la vie (environnement, biologie intégrative, bioinformatique, alimentation humaine et sécurité sanitaires des aliments, et sciences sociales).

L'INRA mobilise à elle seule 70 % des dotations publiques à la recherche agricole et recevra en 2005 une dotation publique totale de 592 millions d'euros (budget du ministère de la recherche inclus). Votre rapporteur tient à saluer la création annoncée, dans la loi de finances rectificative pour 2004, de 24 emplois de chercheurs et de 77 emplois d'ingénieurs et personnels techniques de la recherche au sein de l'INRA.

Si l'on ajoute à ces trois établissements publics de recherche agricole l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), qui intervient dans le domaine piscicole, près de 11 700 agents sont employés dans ces organismes placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En outre, selon les informations transmises à votre rapporteur, les crédits que le ministère chargé de l'agriculture pourra engager pour favoriser la recherche appuyant les politiques agricoles sectorielles au titre du BCRD progresseront

de 12,2 %, passant de 24,6 millions d'euros en 2004 à 27,6 millions d'euros en 2005. Enfin, six pôles régionaux seront mis en place en 2005 afin de favoriser une synergie entre la recherche et l'innovation.

Votre rapporteur constate qu'additionnés, les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles (réunis en un seul programme dans le cadre de la nouvelle présentation issue de l'application anticipée de la LOLF) progresseront donc de 5 %, pour atteindre 228 millions d'euros dans le budget de l'agriculture pour 2005. Selon les informations qui lui ont été communiquées, le programme de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles est le seul qui, au sein du ministère chargé de l'agriculture, bénéficie de créations nettes d'emplois. Ainsi, plus d'une centaine de postes d'enseignants, de chercheurs et de techniciens devraient être créés, ce qui témoigne de la mobilisation du Gouvernement pour assurer l'avenir de la profession agricole.

B.— L'EVOLUTION DES AUTRES CREDITS DESTINES A L'AGRICULTURE

Aux 4,89 milliards d'euros du budget du ministère chargé de l'agriculture pour 2005, il convient évidemment d'ajouter les autres concours publics accordés aux agriculteurs, dont le montant devrait approcher 24,5 milliards d'euros l'an prochain. Au total, les dépenses publiques pouvant être engagées en 2005 en faveur de l'agriculture française, qu'elles proviennent des divers ministères, de l'Union européenne au titre de la politique agricole commune (PAC), du régime social agricole ou des collectivités territoriales, représenteront donc près de 30 milliards d'euros.

1. L'accroissement des crédits européens versés aux agriculteurs au titre de la politique agricole commune (PAC)

La France, dont il faut rappeler qu'elle reçoit de l'Union européenne, au titre de la politique agricole commune (PAC), des crédits supérieurs à sa propre contribution, bénéficiera en 2005 d'environ 10,5 milliards d'euros de concours communautaires destinés à l'agriculture. Cette somme représente à elle seule le quart du budget de la PAC, ce qui s'explique par l'importance de la production agricole, tant animale que végétale, ainsi que l'étendue des terres fertiles en France.

Ces aides communautaires, dont le montant est en progression – il ne s'élevait qu'à 10,2 milliards d'euros pour l'année 2004 -, relèvent tant du « premier pilier » de la PAC (aides directement agricoles destinées à soutenir les exploitants et à réguler les marchés) que du « second pilier » (aides au développement rural, cofinancées par les Etats membres).

Les aides du premier pilier représentent près de 9 milliards d'euros, montant qui se caractérise par une grande stabilité depuis plusieurs années. Gérées dans le cadre des organisations communes de marché (OCM), ces aides permettent d'intervenir sur le prix des productions agricoles des différentes filières afin de

corriger les incertitudes du marché et sont, à l'exception de la PMTVA, financées dans leur totalité par le budget communautaire.

Les aides au développement rural, dont l'importance ne cesse de croître, représentent quant à elles environ 1,2 milliard d'euros de fonds européens, qui sont complétés par des financements nationaux d'un montant souvent équivalent. Ces aides permettent de financer des dispositifs de soutien à l'installation, à la protection de l'environnement ou à l'aménagement du territoire, telles que les ICHN, les MAE, les CAD ou la PHAE. Leur rôle devrait encore s'accroître au cours des prochaines années du fait des économies effectuées sur les aides du premier pilier grâce au mécanisme dit de la « modulation » (*voir II E*).

2. Une réduction du financement du régime social agricole sans incidence pour les assurés

La protection sociale agricole, qui engage traditionnellement des sommes considérables (plusieurs fois supérieures au budget du ministère chargé de l'agriculture, elles représentent plus de 40 % de l'ensemble des dépenses affectées à l'agriculture), doit être profondément bouleversée dans son organisation institutionnelle en vertu de la LOLF. En effet, le budget de l'agriculture pour 2005 consacre le remplacement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) par un établissement public dénommé « fonds de financement des prestations sociales agricoles » (FFIPSA), créé par l'article 40 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le FFIPSA devrait être doté en 2005 à hauteur de 12,5 milliards d'euros, contre 15 milliards d'euros en 2004. Cette baisse des crédits disponibles entraînera l'apparition d'un déficit de 1,4 milliard d'euros l'an prochain pour les branches maladie (dont les dépenses n'ont pourtant augmenté cette année que de 0,7%, contre 5,2 % dans le régime général) et vieillesse (branche traditionnellement difficile à équilibrer financièrement, puisque le nombre de cotisants actifs est quatre fois moins important que le nombre d'assurés).

Selon les informations rendues publiques par le ministère chargé de l'agriculture, cette évolution s'expliquerait par la diminution des recettes issues des droits sur le tabac affectés au financement des prestations sociales agricoles ; elle ne devrait ni affecter les modalités de versement des prestations sociales agricoles en 2005, ni conduire ultérieurement à une réduction de leur montant. Votre rapporteur juge toutefois indispensable, pour éviter l'apparition d'un déficit excessif et assurer la pérennité du système, de rétablir l'équilibre de ce budget dans les prochaines lois de finances, ce qui pourrait passer par l'affectation d'une fraction des recettes perçues par l'Etat au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au FFIPSA.

Votre rapporteur se réjouit par ailleurs de la mise en place, en 2004, d'un système de mensualisation des retraites agricoles. Cette avancée, très attendue par

les assurés agricoles, permettra d'aligner, de ce point de vue, leur situation sur celle des assurés relevant d'autres régimes de sécurité sociale.

3. La consolidation du budget agricole des collectivités territoriales

Les concours des collectivités territoriales aux activités agricoles et sylvicoles, dont le montant est passé de 849,6 millions d'euros en 2000 à 896,3 millions d'euros en 2002, devraient consolider leur évolution ascendante et dépasser 900 millions d'euros en 2004 et 2005.

Ces participations financières, qui permettent aux collectivités locales de remplir les missions qui leur ont été confiées par les lois de décentralisation de 1982-1983 et, plus récemment, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ont été versées en 2002 par les régions à hauteur de 526,9 millions d'euros et par les départements à hauteur de 369,4 millions d'euros.

Ces aides ont concerné en 2002 les domaines d'intervention suivants :

– les activités agricoles, à hauteur de 456,6 millions d'euros (dont 147,2 millions d'euros au titre des seuls soutiens à l'installation et à la modernisation des exploitations) ;

– l'enseignement et la recherche agricoles, à hauteur de 293,4 millions d'euros ;

– les subventions aux industries agroalimentaires et aux actions de promotion menées en faveur des produits agricoles, à hauteur de 75 millions d'euros ;

– la gestion durable des espaces forestiers, à hauteur de 71,3 millions d'euros.

L'action des conseils généraux est prédominante pour les soutiens aux activités agricoles, auxquels ils ont consacré en 2002 plus de 294 millions d'euros (dont 76 millions d'euros pour financer la lutte contre les maladies des animaux et des végétaux et 60,6 millions d'euros pour financer les aides à l'installation et à la modernisation des exploitations), ainsi que pour les participations à la gestion durable de la forêt. Celle des conseils régionaux est plus déterminante pour les industries agroalimentaires (auxquelles ils ont accordé 53,4 millions d'euros en 2002) et surtout pour la recherche et l'enseignement agricoles (qui ont bénéficié en 2002 de concours régionaux à hauteur de 293,4 millions d'euros, dont plus de la moitié pour l'enseignement technique secondaire).

Votre rapporteur juge opportune, pour les prochaines années, une poursuite du soutien accordé aux activités agricoles par les collectivités locales. Ces dernières, par leur connaissance souvent plus fine des difficultés rencontrées

par des exploitants avec lesquels elles disposent d'un lien de proximité, peuvent en effet contribuer à améliorer l'efficacité de la dépense publique dans ce secteur de l'économie.

II.— LES PRIORITES RETENUES PAR LE MINISTERE POUR 2005

A.— LA MISE EN PLACE TRES ATTENDUE D'UNE ASSURANCE-RECOLTE

Comme l'ont prouvé la succession, en 2003, du gel et de la canicule, et surtout la très grave sécheresse face à laquelle la profession avait elle-même organisé un grand mouvement de solidarité territoriale, les agriculteurs sont confrontés à des aléas climatiques qui mettent en péril tant leur revenu que l'adaptation de leurs exploitations aux exigences économiques et réglementaires. Aussi le Gouvernement a-t-il initié une réflexion commune avec les organisations professionnelles agricoles et les compagnies d'assurance, afin de définir les modalités de mise en place de nouveaux instruments d'assurance agricole. L'objectif de cette démarche est de mieux tenir compte de la diversité des exploitations et de mieux anticiper et évaluer les conséquences des sinistres climatiques pour chaque unité de production.

Les compagnies d'assurance devraient ainsi commencer, dès 2005, à mettre en place de nouveaux outils de couverture des risques au profit du nombre maximal d'exploitants. L'Etat a donc prévu pour l'an prochain une provision de 10 millions d'euros pour le lancement d'une « assurance récolte », qui devrait être complétée dans la loi de finances rectificative pour 2005, une fois l'accord conclu entre les différentes parties.

Votre rapporteur, tout en se réjouissant de cette annonce, rappelle que l'ambition de ce nouveau dispositif doit être de généraliser l'assurance pour risques climatiques pour l'ensemble des professionnels de l'agriculture.

Il conviendrait par ailleurs, comme le propose le rapport sur la gestion des risques climatiques en agriculture remis le 18 février dernier par M. Christian Ménard au ministre chargé de l'agriculture, de modifier la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 sur les calamités agricoles, afin que soit proposé aux agriculteurs un régime de base d'assurance récolte ainsi qu'un régime complémentaire facultatif.

Cette perspective suppose une remise à plat du fonctionnement actuel du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), dont la situation financière se dégrade progressivement malgré les 400 millions d'euros versés par l'Etat au deuxième semestre de l'année 2003 et au premier semestre de l'année 2004 (le solde prévisionnel de sa trésorerie n'atteignant plus que 8,9 millions d'euros au 31 décembre 2004, contre 181,6 millions d'euros deux ans plus tôt). En effet, si le FNGCA a accordé aux agriculteurs sinistrés par les tempêtes des indemnités d'un niveau important (335,9 millions d'euros en 2003 et 236,8 millions d'euros au premier semestre de l'année 2004), les délais de versement de celles-ci restent beaucoup trop longs : près de 9 mois en moyenne depuis une vingtaine d'années, contre 3 mois pour les compagnies d'assurance.

Votre rapporteur se félicite en revanche de l'instauration, par le décret n° 2003-641 du 9 juillet 2003 fixant pour 2003 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du livre III (nouveau) du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles, d'une aide favorisant la souscription de nouvelles assurances contre certains dommages aux récoltes qui ne pouvaient jusque-là être assurés (tels que le gel des vignes et des arbres fruitiers, ou encore la combinaison d'aléas climatiques sur les oléo-protéagineux et les cultures céréalières annuelles).

Il convient en outre de rappeler que la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 a mis en place une « dotation pour aléas », disposition fiscale qui vise à favoriser la gestion individualisée de leurs risques par les agriculteurs. Cette dotation permet ainsi de déduire des bénéfices agricoles imposables, sous certaines limites, les sommes versées par l'exploitant sur un compte d'épargne, lequel peut ensuite être utilisé pour faire face aux divers aléas pouvant affecter le revenu de l'exploitation.

Plus récemment, le décret n° 2004-718 du 19 juillet 2004 fixant pour 2004 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du livre III (nouveau) du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles a prévu la prise en charge par le FNGCA, pendant une période minimale de 7 ans, d'une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à ces risques. Ce décret précise que cette prise en charge est forfaitaire, dégressive et variable selon l'importance du risque et la nature des cultures. Les taux d'aides appliqués privilégient le risque le plus difficile à assurer, qui concerne le gel et la grêle en arboriculture, par rapport aux risques pesant sur la viticulture, les cultures céréalières annuelles ou les oléo-protéagineux. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les dépenses engagées par l'Etat à ce titre pourraient s'élever à 10 millions d'euros en 2004.

Enfin, il convient de rappeler que les subventions accordées par l'Etat et les départements au titre de l'incitation à l'assurance grêle représenteront, pour les 14 000 arboriculteurs et producteurs de légumes-feuilles qui en bénéficient, 4,25 millions d'euros en 2004.

B.— LES MESURES PRISES POUR AIDER LES FILIERES EN CRISE

Au vu des informations communiquées à votre rapporteur, il apparaît que le Gouvernement poursuivra en 2005 les actions annoncées au cours des derniers mois pour apporter une aide spécifique à plusieurs filières agricoles en situation de crise, que leurs productions concernent les fruits et légumes, le lait ou le vin.

* La **filière fruits et légumes**, qui concerne 34 000 exploitations spécialisées, couvre environ 630 000 hectares (soit 2,5 % de la surface agricole utilisée) et représente 12,6 % de la valeur de la production agricole française, connaît une série de difficultés structurelles, qui expliquent que la balance commerciale de la France reste déficitaire dans ce secteur d'activité (en 2002, le

déficit s'élevait à 2 milliards d'euros pour les fruits, et 400 millions d'euros pour les légumes).

Elle est d'abord très vulnérable aux aléas climatiques (à l'exception des produits sous abri), qui portent immédiatement atteinte au volume comme à la qualité de la production, et réduisent le niveau de la consommation. A cette vulnérabilité, il convient d'ajouter le caractère périssable des produits, qui doivent être commercialisés immédiatement et subissent donc de plein fouet les variations de la demande.

Par ailleurs, les charges de main-d'œuvre constituent une part considérable des coûts de production, tandis que la concurrence exercée par les pays étrangers reste très agressive. Enfin, la production est très dispersée, trop peu organisée face à une demande sans cesse plus concentrée, et pâtit de la relative stagnation de la consommation de fruits et légumes frais, dont l'impact positif sur la santé est pourtant connu.

Votre rapporteur remarque surtout que l'organisation commune de marché (OCM) mise en place dans le cadre de la PAC est nettement moins ambitieuse pour les fruits et légumes qu'elle ne l'est pour d'autres secteurs. Le secteur des fruits et légumes ne reçoit en effet que 4 % des crédits du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)-Garantie, alors qu'il représente environ 15 % du chiffre d'affaires de l'agriculture européenne. En outre, le taux d'adhésion des producteurs français aux organisations de producteurs, qui s'élève à 55 %, reste encore trop faible (même s'il est supérieur à la moyenne européenne, qui n'est que de 30 %).

Face à ces difficultés, le ministre chargé de l'agriculture a annoncé le 7 octobre dernier aux producteurs de légumes une série de mesures conjoncturelles. Il s'agit d'abord de la distribution par les DDAF de 10 millions d'euros d'aides directes de trésorerie, qui seront accordées en fonction de la situation des exploitations et des priorités établies en concertation avec les professionnels. Par ailleurs, une enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros de prêts de consolidation, dont le remboursement sera différé d'un an, permettra d'étaler sur 5 ans les échéances bancaires des producteurs de fruits et légumes dont la situation financière est la plus fragile. Le versement par l'Etat d'un million d'euros à la Mutualité sociale agricole (MSA) permettra en outre d'étaler, voire dans certains cas de prendre en charge, les cotisations versées par les producteurs à cet organisme.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à verser 10 millions d'euros à l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), dans le cadre d'un plan visant à moderniser l'outil de production des exploitations serristes (actuellement confrontées à la hausse du prix des carburants), à encourager l'intégration des producteurs non organisés à la politique de la filière, et à doter cette dernière d'un outil de communication permettant de mieux gérer les incertitudes du marché. Votre rapporteur remarque également

l'annonce d'une prochaine campagne de communication visant à améliorer l'image des fruits et légumes chez les consommateurs, qui les jugent trop onéreux.

Enfin, votre rapporteur approuve les démarches visant à réduire l'opacité des relations commerciales entre producteurs et distributeurs et le recours excessif de la grande distribution à des rabais, ristournes et remises (*voir III A*), ainsi que la création d'une mission interministérielle chargée d'étudier les facteurs de distorsion de concurrence intra-européens, portant en particulier sur le coût de la main-d'œuvre. En effet, ces situations contribuent trop souvent à déstabiliser les marchés et à pénaliser les producteurs français de fruits et légumes.

* La **filière laitière** est, elle aussi, confrontée à une situation difficile depuis plusieurs années, du fait notamment de l'évolution de la PAC la concernant. Ainsi, après un premier recul en 2003-2004 du fait notamment de la sécheresse, le début de la collecte laitière 2004-2005 fait apparaître un nouveau recul de 4 % (environ 350 000 tonnes) de la production. De janvier à juin 2004, les productions de beurre et de lait écrémé en poudre (LEP) ont régressé respectivement de 10,4 % et 18,2 % par rapport à 2003. L'évolution de la consommation intérieure est plus contrastée, puisqu'elle met en évidence une légère augmentation des achats de fromages, de crème et de yaourts, une stagnation des achats de beurre, mais aussi une baisse de 5,1 % des achats de lait.

Ces évolutions globalement défavorables touchent d'autant plus durement les producteurs de lait que le prix du lait payé au producteur a baissé en 2004 d'un montant compris entre 10 et 12 euros pour 1000 litres. Il convient de rappeler que la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) du lait, décidée par le Conseil des ministres de l'Union européenne le 26 juin 2003 à Luxembourg, prévoit une réduction du prix d'intervention de 5 % pour le LEP et de 7 % pour le beurre au 1^{er} juillet 2004 (*voir II E pour les modalités d'application de la réforme de la PAC*). De telles diminutions ont perturbé la gestion des aides à l'écoulement ou à l'exportation des produits, du fait des mesures prises par la Commission européenne pour éviter la spéculation.

Toutefois, votre rapporteur constate que l'aide directe laitière devrait couvrir intégralement la perte de revenu engendrée par cette baisse de prix, et se réjouit de l'accord de la Commission européenne pour que l'aide concernée, qui s'élève à 280 millions d'euros en 2004, puisse être versée de façon anticipée dès cet automne.

Le programme rendu public, le 22 juillet dernier, par le ministère chargé de l'agriculture prévoit une cinquantaine de mesures concrètes destinées à rétablir la situation de la filière laitière au cours des prochaines années. Ces mesures, qui concernent la rénovation des bâtiments d'élevage, l'incitation à former des groupements d'employeurs, l'amélioration des conditions de vie des exploitants, les encouragements à l'innovation ou encore le renforcement de l'image des produits laitiers auprès du consommateur, devraient être financées à hauteur de 60 millions d'euros en 2006. Il est en outre prévu d'accroître significativement ces

montants en 2007, notamment en ce qui concerne la modernisation des bâtiments d'élevage, grâce à la révision du plan de développement rural national (PDRN), qui doit intervenir en 2006.

Votre rapporteur estime que cette révision devrait être mise à profit pour obtenir de la Commission européenne la possibilité de soutenir financièrement la collecte de lait dans les zones défavorisées, en engageant à cet effet une partie des crédits de la PAC destinés au développement rural.

* Enfin, la **filière viti-vinicole**, qui emploie environ 500 000 personnes aujourd'hui sur l'ensemble du territoire national, doit faire face à une baisse de la consommation en France et, depuis le premier semestre 2004, à une diminution des exportations (qui représentaient 5,87 milliards d'euros en 2003), concurrencées à l'étranger par les vins dits du « nouveau monde », provenant des Etats-Unis (Californie), du Chili, de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et d'Australie notamment. De même, votre rapporteur s'inquiète de l'augmentation des importations extracommunautaires de produits viticoles.

Face à cette crise et à la baisse des débouchés internes, il peut certes être utile d'assouplir certaines contraintes législatives excessives pesant sur la promotion de l'image de la viticulture en France, dès lors que cette démarche ne porte atteinte ni à l'objectif de santé publique d'une diminution du nombre de cas d'alcoolisme, ni à l'objectif de sécurité routière d'une diminution du nombre d'infractions au code de la route et des accidents mortels. Votre rapporteur remarque à cet égard qu'une consommation modérée de vin n'est pas dangereuse pour la santé, mais semble au contraire favorable à la prévention des maladies cardio-vasculaires. Aussi convient-il d'aborder avec discernement et sans précipitation les enjeux liés à l'usage du vin, ce que l'institution d'un « Conseil de la modération », proposée par les professionnels de la filière et par de nombreux élus, pourrait sans doute permettre.

Il n'en demeure pas moins que le principal problème posé aux produits viticoles est celui de leur positionnement sur le marché mondial. Votre rapporteur se réjouit, de ce point de vue, de l'annonce par le Gouvernement d'une augmentation de 50 % des moyens publics destinés à soutenir les actions de promotion et de communication concernant en priorité les exportations. Ces mesures pourront utilement accompagner les professionnels dans la mise en œuvre d'une stratégie offensive de conquête de marchés dans les régions du monde à fort pouvoir d'achat (notamment en Asie et en Amérique du Nord).

Une réflexion devrait par ailleurs être engagée sur la dénomination et la présentation commerciale des produits viticoles : si le système des appellations d'origine contrôlée (AOC) permet de bien mettre en valeur le terroir et la typicité des productions concernées, il reste malheureusement peu lisible pour le consommateur étranger. Ce dernier, davantage habitué à acheter les produits viticoles en fonction de leur cépage et de leur « marque », devrait pouvoir progressivement disposer de repères du même ordre pour les vins français. Votre

rapporteur constate avec satisfaction que le Gouvernement s'oriente désormais vers ce type d'approche pour la réglementation à laquelle sont soumis les vins de pays. Enfin, il conviendrait d'aider la profession viticole à relancer la recherche appliquée ce qui suppose une résolution des difficultés actuelles de l'Institut technique du vin (ITV).

C.— L'AMELIORATION DU DISPOSITIF DE SOUTIEN A LA RENOVATION DES BATIMENTS D'ELEVAGE

L'accompagnement financier des efforts déployés par les éleveurs pour adapter leurs bâtiments d'exploitation aux réglementations nationale et communautaire, parfois très contraignantes en matière environnementale, sanitaire mais aussi de bien-être des animaux, constituera en 2005 l'une des priorités de l'action du Gouvernement en matière agricole. En effet, la lourdeur des investissements requis pose des problèmes importants aux éleveurs, notamment dans les zones montagneuses et pour les producteurs de lait, dont les systèmes d'exploitation, du fait du caractère périssable des produits, sont soumis aux variations imprévisibles de l'offre et de la demande sur le marché.

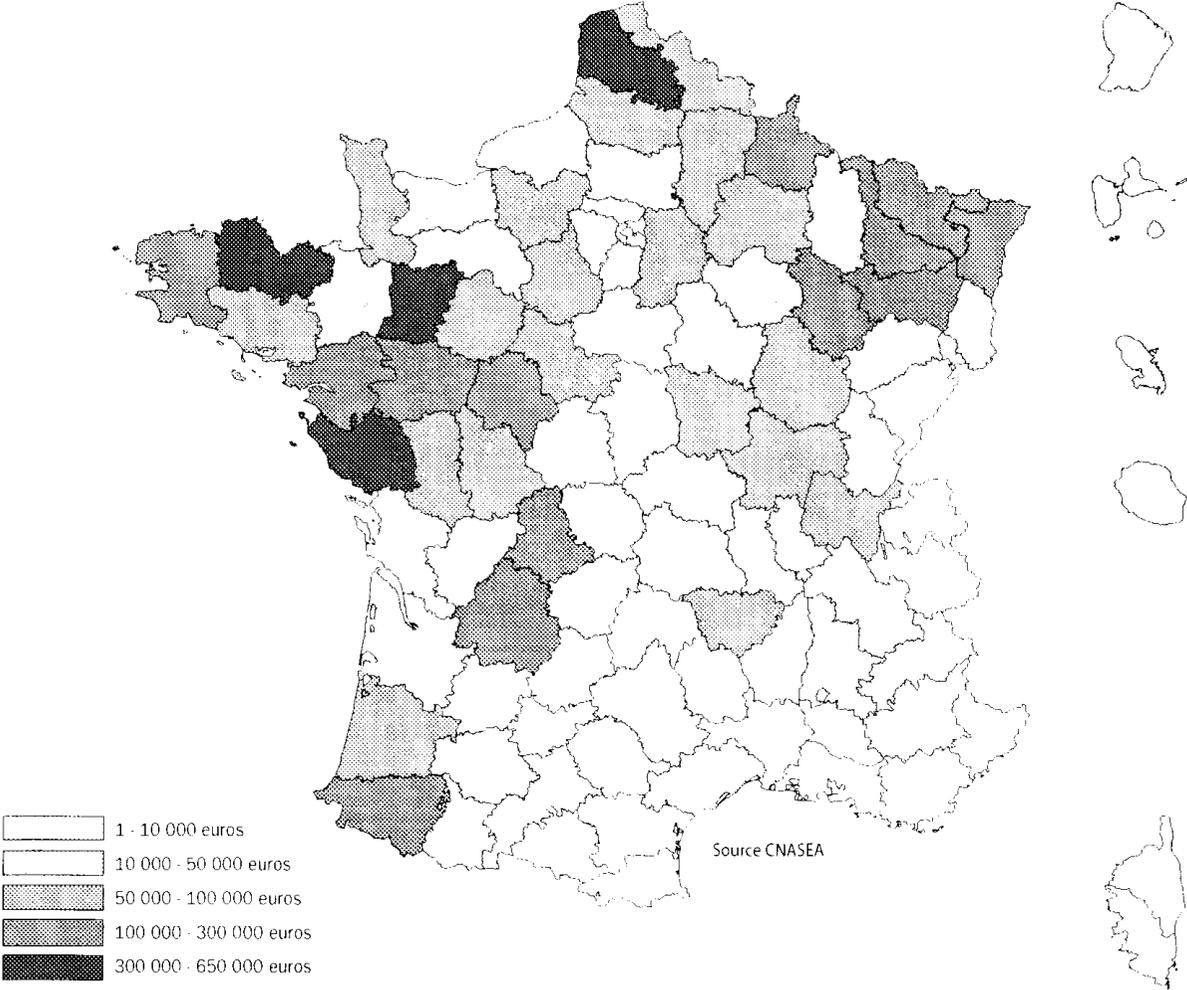
La stratégie mise au point par le ministère chargé de l'agriculture pour permettre aux éleveurs de s'équiper plus aisément consiste d'abord à simplifier l'accès aux aides à la modernisation des bâtiments d'élevage, en regroupant celles-ci en un « guichet unique » alors que leur versement dépendait jusque-là, selon les cas, du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), des services de l'Etat ou des offices d'intervention. La multiplicité des acteurs et la diversité des procédures s'y rattachant conduisaient trop souvent, en effet, les éleveurs à céder au découragement. Votre rapporteur considère donc la création d'un fonds unique pour la rénovation des bâtiments d'élevage comme une avancée majeure pour les professionnels.

Le deuxième axe d'action retenu par le Gouvernement pour 2005 consiste à accroître les moyens financiers disponibles pour aider les éleveurs à moderniser leurs bâtiments. Ainsi, le nouveau fonds pour la rénovation des bâtiments d'élevage disposera en 2005 d'une dotation de 55 millions d'euros en autorisations de programmes, qui devraient être complétés par 25 millions d'euros de cofinancements communautaires.

Votre rapporteur tient à préciser que ces 80 millions d'euros constituent pour les professionnels une aide supplémentaire, qui ne se substitue évidemment pas aux crédits qui leur sont actuellement accordés au titre de la nouvelle version du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 2). Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit ainsi que le PMPOA 2 soit doté de 133 millions d'euros en autorisations de programmes l'an prochain, ce qui marque une progression considérable puisqu'en 2003, 17,45 millions d'euros seulement avaient été engagés et 6,09 millions d'euros payés (*voir carte ci-dessous*). Le chemin à parcourir reste long, puisque le coût total du PMPOA 2, dont la mise en

œuvre a commencé depuis deux ans, devrait approcher 1,3 milliard d'euros d'ici son achèvement en 2006.

PAIEMENTS EFFECTUÉS EN 2003 AU TITRE DU PMPOA



Il convient de rappeler que le PMPOA 2 se distingue du PMPOA 1 par la concentration des financements publics à 80 % au moins dans les zones vulnérables et une éligibilité de l'ensemble des élevages indépendamment de leur taille.

Cette mobilisation d'importants moyens financiers devra impérativement être poursuivie au cours des prochaines années, afin de limiter réellement l'ampleur des rejets azotés liés aux effluents d'élevage. En effet, la France se doit, pour éviter une nouvelle condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), de respecter les prescriptions imposées par la « directive nitrates » de 1991 en matière de gestion des effluents d'élevages (directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles). Or, les éleveurs français sont en droit d'attendre une aide financière conséquente face à des règles environnementales qui compliquent les modalités de gestion de leurs exploitations et alourdissent considérablement leurs coûts de production. A cet égard, votre rapporteur juge que les perspectives dessinées pour l'année 2005 sont encourageantes.

D.— LA POURSUITE DES EFFORTS ENVIRONNEMENTAUX

L'action menée par le ministère chargé de l'agriculture pour amener les exploitants à mieux prendre en compte les impératifs de protection de l'environnement sera poursuivie en 2005, grâce à une multiplicité d'instruments.

* Il convient d'abord de rappeler que le Gouvernement a souhaité, par le biais des **contrats d'agriculture durable (CAD)**, maintenir la démarche contractuelle qui caractérisait les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), tout en recentrant le dispositif sur sa vocation environnementale. Les conclusions de l'audit mené par le comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), remises au ministre chargé de l'agriculture le 8 juillet 2002, avaient en effet souligné la faible efficacité écologique des CTE, dont la gestion, lourde et complexe, avait également mis en lumière les inéquités territoriales et le coût déraisonnable. Le budget consacré en 2005 aux CAD, dont les règles ont été précisées par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003, s'élèvera à 232 millions d'euros et permettra de poursuivre l'extension du nouveau dispositif avec la probable signature de 10 000 nouveaux CAD (*voir I A 4*).

* Parallèlement, la démarche plus ponctuelle des **engagements agri-environnementaux**, dont le fonctionnement a été assoupli par le décret n° 2003-774 du 20 août 2003, continuera à être soutenue en 2005, le budget des mesures agri-environnementales (dont la PHAE) s'élevant à 121 millions d'euros. Ce dispositif permet à un agriculteur de s'engager à respecter certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement sur une partie de son exploitation, qu'un CAD ait été conclu ou non.

* En outre, les agriculteurs disposeront d'un nouvel instrument pour mener des actions écologiquement positives au cours des prochains mois, suite à la parution du décret n° 2004-762 du 28 juillet 2004 relatif aux **opérations de protection de l'environnement dans les espaces ruraux (OPEDER)**. Ces opérations pourront donner lieu, dans les territoires ruraux déterminés par le préfet de département, à la conclusion de « contrats de protection de l'environnement » entre l'Etat et le souscripteur, pour une durée maximale de 5 ans. Ces contrats devront définir les engagements écologiques de l'exploitant ainsi que la nature et les modalités des aides publiques accordées en contrepartie. Le respect des engagements pris par le bénéficiaire des aides fera l'objet de contrôles administratifs sur place par les services déconcentrés de l'Etat, tout manquement pouvant donner lieu à une suspension voire à une résiliation du contrat, ou encore à une réduction des aides accordées – lesquelles devront être rétroactivement remboursées en cas de cession de l'exploitation sans transfert du contrat portant sur la partie cédée.

Les premières OPEDER menées au cours des derniers mois ont concerné la protection des troupeaux contre la prédation. Ainsi, dans les zones où le loup est réapparu, les contrats de protection de l'environnement permettront d'aider les éleveurs à mettre en place des modes de conduite des troupeaux tenant compte de la présence de ce prédateur : il pourra s'agir par exemple d'un gardiennage renforcé du troupeau, ou de l'achat de chiens et de clôtures. Alors que, selon les informations communiquées à votre rapporteur, les sommes consacrées aux OPEDER en 2004 s'élevaient, cofinancement communautaire compris, à 2 millions d'euros, elles devraient atteindre 3 millions d'euros en 2005.

* S'agissant de la gestion des effluents d'élevage, votre rapporteur se félicite de l'augmentation progressive des engagements pris au titre de la nouvelle version du **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 2, voir II C)**. Alors que 1 700 dossiers d'exploitants ont été soutenus à ce titre sur l'ensemble de l'année 2003, 2 234 dossiers l'ont été au cours des six premiers mois de l'année 2004. Le rythme de ces engagements s'accélère donc, après avoir été considérablement ralenti par le manque de solvabilité financière des éleveurs, les incertitudes liées à la réforme de la politique agricole commune (PAC) et l'impact conjoncturel de la grave sécheresse constatée en 2003. La mise en place d'un « guichet unique » et de crédits supplémentaires pour la rénovation des bâtiments d'élevage devraient aider les exploitants à souscrire plus massivement au PMPOA 2 en 2005.

* Par ailleurs, l'élaboration du cadre réglementaire de **l'agriculture raisonnée** s'est poursuivie au cours des derniers mois, avec la parution du décret n° 2004-293 du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'utilisation du qualificatif « agriculture raisonnée ». Ce décret prévoit en particulier que la mention informative « *issu d'exploitations qualifiées au titre de l'agriculture raisonnée* » pourra être apposée sur les produits issus d'exploitations qualifiées, ce qui permettra aux agriculteurs de valoriser leurs efforts auprès des consommateurs. Votre rapporteur considère que la mention retenue, et les conditions prévues pour

son utilisation, permettront d'éviter les confusions avec d'autres mentions, relatives notamment aux signes officiels de qualité et d'origine des produits, tout en garantissant la traçabilité des produits concernés à tous les stades de commercialisation.

Il convient de rappeler que l'agriculture raisonnée correspond à une démarche globale de gestion de l'exploitation visant à mettre en œuvre des pratiques agricoles plus favorables à l'environnement sans remettre en cause la rentabilité de l'exploitation. Ce dispositif propose à tous les agriculteurs volontaires d'adhérer à une démarche de qualification, procédure par laquelle un organisme certificateur, après un audit sur place de l'exploitation, atteste pour cinq ans du respect par l'exploitation des exigences contenues dans le « référentiel » de l'agriculture raisonnée (référentiel dont le volet national a fait l'objet d'un arrêté du 30 avril 2002 et dont les premiers volets territoriaux seront officialisés par arrêté interministériel à la fin de l'année 2004). A ce jour, huit organismes certificateurs ont été agréés, une douzaine devant l'être d'ici la fin de l'année 2004.

Votre rapporteur tient à souligner que l'année 2004 est la première année de mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif particulièrement prometteur : au 1^{er} septembre 2004, 180 exploitations ont été qualifiées et 220 sont en cours d'agrément. Un nombre bien plus élevé de qualifications devrait être atteint en 2005 et au cours des années suivantes, puisque la stratégie nationale de développement durable prévoit la qualification de 30 % de l'ensemble des exploitations d'ici 2008.

* Bien que le **recours à l'agriculture biologique** reste moins fréquent en France que dans d'autres pays de l'Union européenne (1,75 % de la surface agricole utilisée y était consacrée en 2002 en France, contre 11,6 % en Autriche, 8 % en Italie, 7 % en Finlande ou 4,2 % au Royaume-Uni), cette technique de culture tend à se développer. Ainsi, la surface concernée est passée de 518 000 hectares en 2002 à 551 000 hectares en 2003, l'ensemble des productions végétales et la quasi-totalité des productions animales (chèvres et poules pondeuses exceptées) des 11 530 exploitations concernées connaissant une augmentation.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que le budget consacré aux aides à la conversion d'exploitations à l'agriculture biologique, qui s'inscrivent désormais dans le cadre des CAD, est passé de 43,6 millions d'euros en 2003 à 50 millions d'euros en 2004. De même, la dotation de l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique, dite « Agence Bio », créée en novembre 2001 pour communiquer et informer les consommateurs sur ces produits, mettre en place un observatoire spécifique et analyser le fonctionnement des filières, ont augmenté 12 % en 2004, atteignant 1,1 million d'euros. Ces orientations budgétaires sont conformes au « plan bio » rendu publique par le ministre chargé de l'agriculture en avril 2004, lui-même inspiré des conclusions du rapport remis en juin 2003 par M. Martial Saddier au Premier

ministre et intitulé « L'agriculture biologique en France : vers la reconquête d'une première place européenne ».

* Enfin, le **contrôle exercé sur les expérimentations d'organismes génétiquement modifiés (OGM)** tend progressivement à s'accroître. Depuis 2002, tous les sites d'essais font l'objet, avant que l'autorisation administrative ne soit accordée, d'une visite par des agents des services régionaux de la protection des végétaux, afin de vérifier la conformité du site aux contraintes imposées. Ces visites s'accompagnent, depuis 2003, d'une information préalable des maires des communes concernées. En outre, les semences *a priori* sans OGM de maïs, soja, colza et tomates importées de pays tiers, ont fait l'objet en 2003 de 279 prélèvements (47 cas ayant révélé une teneur en OGM inférieure à 0,1 % et 3 cas une teneur en OGM comprise entre 0,1 % et 0,3 %), ce chiffre devant être porté à 322 en 2004.

Bien que la France en respecte déjà, en pratique, les dispositions, votre rapporteur rappelle qu'il est nécessaire de transposer en droit français la directive communautaire 2001/18/CE du 12 mars 2001 (qui améliore l'information du public ainsi que les conditions d'évaluation et de surveillance en matière d'expérimentations d'OGM), puisque celle-ci est entrée en application le 17 octobre 2002. L'annonce récente, par le Président de la République, du dépôt d'un projet de loi à ce sujet au cours des prochains mois répond à cette nécessité juridique.

E.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA PAC REFORMEE

Le renforcement global du soutien communautaire à l'agriculture française, qui s'exprime au travers de nombreuses aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC), justifie une attention particulière d'un point de vue budgétaire pour l'année 2005. En effet, alors qu'une importante réforme de la PAC a été décidée lors du Conseil des ministres de l'Union européenne le 26 juin 2003 à Luxembourg, les modalités d'application de cette réforme, qui entrera partiellement en vigueur dès 2005, ont été précisées lors du Conseil supérieur d'orientation (CSO) de l'agriculture du 18 mai 2004.

* Il convient de rappeler que la principale originalité de cette réforme est **l'institution d'un « découplage » entre l'acte de production agricole et le niveau des aides directes** (aides dites du « premier pilier » de la PAC) perçues : une « aide unique » au revenu serait versée à chaque exploitation, sans être liée à la nature et au volume de production.

La France, ayant combattu avec succès, lors des négociations avec ses partenaires européens, l'idée d'une obligation de découplage total de l'ensemble de ces aides, a opté pour un régime mixte, partiellement découplé selon les productions. Ainsi, alors que certaines aides (l'aide aux semences fourragères, l'aide aux légumineuses à grain, l'aide directe laitière, ou la prime spéciale aux bovins mâles par exemple) seront entièrement découplées, d'autres ne le seront

que dans une proportion déterminée : à hauteur de 75 % pour les aides aux grandes cultures, de 60 % pour la prime à l'abattage des gros bovins, de 50 % pour la prime ovine et caprine, ou de 40 % pour l'aide à la fécula de pomme de terre. En revanche, un couplage intégral demeurera pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et pour la prime à l'abattage du veau. Enfin, les départements d'outre-mer sont entièrement exemptés des mesures de découplage et conserveront donc le système d'aides couplées actuel, du fait de leur statut de régions « ultra-périphériques » de l'Union européenne.

Ce système de découplage est certes complexe, et supposera une phase d'adaptation des professionnels et des administrations pour parvenir à une gestion optimale. Votre rapporteur considère toutefois qu'il permettra de préserver le dynamisme et les intérêts de l'agriculture française. Les études menées par l'INRA et l'Institut de l'élevage montrent en effet que les taux retenus pour le découplage des aides devraient permettre, dans le secteur des céréales, de limiter les risques d'abandon de production en bordure du bassin céréalier (zones situées sur une trentaine de départements) et, pour le bœuf, de maintenir la pérennité de l'élevage comme la compétitivité de la filière.

La France a effectué un double choix, officialisé le 18 mai dernier, pour l'entrée en vigueur de ce découplage : elle a opté pour que le droit à paiement unique soit déterminé à l'échelon individuel plutôt qu'à l'échelon régional (contrairement au choix retenu en Allemagne par exemple), tout en retenant la date du 1^{er} janvier 2006 pour l'entrée en vigueur du découplage (plutôt que le 1^{er} janvier 2005 ou le 1^{er} janvier 2007). Le Gouvernement a par ailleurs choisi de faire référence, pour le calcul du droit à paiement reconnu à l'exploitant, à une moyenne « historique » (paiements accordés en 2000, 2001 et 2002) divisée par le nombre d'hectares ayant donné droit aux aides.

Surtout, les modalités d'application rendues publiques le 18 mai dernier prévoient un encadrement rigoureux du marché des droits à paiement. Ainsi, la cession de ces droits ne pourra s'effectuer qu'au sein d'un même département et, en l'absence de transfert de terre (possibilité réservée à l'exploitant ayant utilisé au moins 80 % de ses droits), sera soumise à un prélèvement de 50 % dont le produit sera affecté à une réserve nationale - à laquelle seront également versés les droits non utilisés au terme d'un délai de trois ans. Les ressources de cette dernière seront consacrées au règlement des difficultés rencontrées par les agriculteurs lors de la mise en œuvre du découplage, ainsi qu'à l'attribution gratuite de droits à paiement pour les nouveaux installés. Votre rapporteur approuve ces précautions, qui peuvent sembler très contraignantes mais sont en réalité pleinement justifiées par les risques de comportements spéculatifs et de déprise agricole.

* S'agissant de la **conditionnalité des aides directes**, qui ne concernait initialement que le lien entre l'octroi des aides et le respect des normes environnementales (éco-conditionnalité), il convient de rappeler que la réforme de la PAC décidée le 26 juin 2003 au Luxembourg a élargi l'exigence au respect de dix-neuf directives européennes en matière d'environnement, de sécurité

alimentaire, de santé des animaux et des végétaux, ainsi que de bien-être animal. Les bénéficiaires des aides directes devront également veiller à maintenir leurs terres dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales », en limitant l'érosion des sols, en maintenant leur structure ainsi que leurs niveaux de matière organique, ou encore en assurant un niveau minimal d'entretien paysager. Alors que l'accord conclu au Luxembourg prévoit une entrée en vigueur progressive de ces nouvelles obligations entre les années 2005 et 2007, la France s'assurera dès 2005 du respect de ces exigences. Ainsi, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) effectueront dès l'an prochain des contrôles coordonnés, le non-respect des règles entraînant une réduction des aides directes perçues par l'exploitation, selon des proportions qui dépendront de l'intentionnalité et de la répétition éventuelles des manquements.

* S'agissant du **renforcement des aides au développement rural** (aides dites du « deuxième pilier » de la PAC), votre rapporteur rappelle qu'il doit être, selon les termes de l'accord conclu au Luxembourg le 26 juin 2003, financé par le produit de la « modulation » des aides directes (aides agricoles du « premier pilier »). Le prélèvement effectué sur ces dernières, qui débutera dès 2005 à hauteur de 3 %, avant d'atteindre 4 % en 2006 et 5 % en 2007 (une première tranche de 5000 euros d'aides étant en tout état de cause exemptée de prélèvement), devrait représenter, à terme, 270 millions d'euros par an pour la France et 1,2 milliard d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne.

Votre rapporteur tient par ailleurs à souligner que la France a obtenu un accord de principe pour affecter le produit d'un point de modulation des aides directes à la mise en place de dispositifs de gestion des crises (*voir III A*), la Commission européenne devant transmettre au Conseil des ministres de l'Union européenne des propositions à ce sujet avant la fin de l'année 2004.

* L'accord conclu au Luxembourg prévoit enfin une série de mesures sectorielles, telles que la baisse du prix d'intervention sur le beurre (réduit de 25 % en quatre ans) et le riz (réduit de moitié), la réduction de moitié des majorations mensuelles reçues par les producteurs de céréales, la création d'un « crédit carbone » pour certaines cultures énergétiques (servant par exemple à produire des biocarburants, *voir III C*), ou encore des mesures techniques concernant le houblon, le tabac, l'huile d'olive et le coton.

* **Sur le plan budgétaire, l'impact de la réforme de la PAC devrait être positif pour la France.** Le découplage et la réforme des diverses organisations communes de marché (OCM) devraient en effet conduire à accroître de 160 millions d'euros les versements annuels à la France. Même si la modulation des aides directes risque de réduire d'environ 65 millions d'euros ces versements annuels (les prélèvements devant s'élever à environ 325 millions d'euros, alors que les retours n'atteindraient que 260 millions d'euros), l'effet de la réforme restera positif pour les agriculteurs français, qui percevront chaque année environ 100 millions d'euros de plus qu'auparavant au titre de la PAC. D'une manière globale, le revenu des professionnels ne sera donc pas diminué du

fait de cette réforme, même si des efforts plus importants devront être effectués par certaines filières (telle que la filière laitière, où la baisse des prix sera compensée à 60 % par de nouvelles aides).

Plus généralement, votre rapporteur rappelle que le futur projet de loi de modernisation agricole aura vocation à apporter de nouvelles simplifications normatives et à offrir un soutien public renouvelé en faveur des agriculteurs français, afin de faciliter la mise en œuvre de ce nouveau cadre communautaire.

III.— L'EMERGENCE DE NOUVEAUX ENJEUX POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Si l'examen du projet de budget de l'agriculture pour 2005 permet de prendre la mesure de l'effort accompli par le Gouvernement pour mettre en œuvre les actions prioritaires attendues des professionnels dans de nombreux domaines, il doit être aussi l'occasion de dresser quelques perspectives de plus long terme. Il semble en effet utile de revenir sur quelques enjeux agricoles émergents, qui appelleront au cours des prochaines années une attention particulière des pouvoirs publics - qu'il s'agisse de la régulation de l'offre et des relations commerciales, de l'évolution du service public de l'équarrissage, de l'importance croissante des biocarburants, ou encore de la stratégie pertinente pour valoriser les productions européennes dans le commerce mondial.

A.— LA REFLEXION MENEES SUR LES MODALITES DE GESTION DES CRISES SECTORIELLES ET LES RELATIONS COMMERCIALES

Plusieurs filières françaises sont confrontées depuis quelques années à des **crises récurrentes, que leur organisation insuffisante et un cadre communautaire trop peu protecteur ne permettent pas de surmonter**. Les productions concernées sont bien sûr celles précédemment évoquées et pour lesquels le Gouvernement a annoncé des aides conjoncturelles (*voir II B*) : les fruits et légumes, dont l'OCM n'est pas assez ambitieuse, les produits laitiers, qui pâtissent des baisses de prix amplifiées par la récente réforme de la PAC, ou encore le vin, dont l'image se dégrade et dont les signes d'identification ne sont pas toujours adaptés à la concurrence internationale. Mais il s'agit aussi des filières porcine et avicole, traditionnellement confrontées à des prix peu rémunérateurs, à l'absence d'OCM et à d'importantes exigences environnementales.

L'un des points communs à la plupart de ces filières est l'insuffisance de la régulation de l'offre, les producteurs étant trop peu organisés entre eux et le Gouvernement ne disposant pas de réelles marges de manœuvre, compte tenu des règles gouvernant la PAC, pour mener des interventions correctrices lorsque le cycle de production est perturbé. Votre rapporteur se réjouit de l'annonce selon laquelle la Commission européenne a accepté, dans son principe, la possibilité d'affecter une partie du produit (1 % du montant des aides) de la modulation des aides directes de la PAC à un nouveau mécanisme de gestion des crises, dont le fonctionnement serait précisé avant la fin de l'année 2004. Toutefois, il serait souhaitable d'accroître l'encadrement communautaire pour les organisations ne disposant pas d'OCM ou dont l'OCM n'est pas très étendue.

Par ailleurs, **les relations commerciales entre les producteurs agricoles et la grande distribution** restent une source d'incompréhension et de tensions, comme en témoignent les actions spectaculaires parfois menées sur le terrain par

les producteurs de fruits et légumes. Ces relations restent fortement inégalitaires, compte tenu du grand nombre de producteurs, souvent trop peu organisés, d'une part, et de la très forte concentration qui caractérise le secteur de la grande distribution, d'autre part – puisqu'il existait environ 700 grossistes au début des années 1960, contre cinq grandes centrales d'achat qui disposent d'un quasi-monopole depuis la fin des années 1980.

Alors que la production agricole, dépendant de la nature et des aléas climatiques, est par nature fluctuante, la régulation de l'offre et de la demande par des prix flexibles ne s'opère pas réellement, les prix des denrées alimentaires tendant, pour le consommateur, à augmenter structurellement. Cette dérive s'explique largement par les « marges arrières » croissantes que la grande distribution exige de ses fournisseurs au titre de la coopération commerciale (ces marges étant généralement comprises dans une fourchette de 3 à 7 % pour les produits agricoles non transformés, mais pouvant dépasser 50 % pour les produits agricoles transformés, dans le secteur de la saucisserie par exemple). La grande distribution incrimine, de son côté, les dispositions de la loi n° 96-588 du 1^{er} juillet 1996 relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales, dite « loi Galland » qui, en interdisant au distributeur de revendre les produits en dessous de leur cours d'achat, aurait poussé certains fournisseur industriels à accroître leurs prix.

Sans vouloir attribuer à l'une ou l'autre des parties la responsabilité exclusive de la situation actuelle, votre rapporteur juge nécessaire d'agir avec méthode, modération et objectivité afin d'accroître la transparence de ces relations commerciales, tout en améliorant le pouvoir d'achat des consommateurs. Il semblerait en tout état de cause injuste et inopportun de mettre en cause le seul cadre législatif actuel.

En effet, la « loi Galland », bien qu'elle ait été progressivement contournée, a eu pour effet positif de mettre un terme aux excès de la « guerre des prix » entre distributeurs et d'offrir aux commerces de centre-ville, traditionnellement moins compétitifs en termes de prix, une bouffée d'oxygène inespérée (ainsi qu'aux distributeurs du hard discount, qui n'ont pas recours aux « marges arrières » et dont la part de marché croît en moyenne de 1 % par an). De même, la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite « loi NRE », offre un cadre normatif utile pour réprimer les pratiques les plus abusives, puisqu'elle permet d'engager la responsabilité de toute personne ayant obtenu de son partenaire économique un « *avantage quelconque ne correspondant à aucun service commercial effectivement rendu ou manifestement disproportionné au regard de la valeur du service rendu* » (actuel article L. 442-6 du code de commerce).

L'intérêt des aménagements législatifs qui pourraient être apportés au cours des prochains mois dans ce domaine devra donc être apprécié à la lumière des possibilités souvent inexploitées offertes par la législation en vigueur. En tout

état de cause, il n'existe pas de solution définitive et consensuelle pour régler ces problèmes complexes, mais le statu quo n'est pas pour autant préférable.

B.— LA NECESSAIRE REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE

L'évolution du service public de l'équarrissage (SPE) occupe, pour des raisons tant sanitaires que budgétaires, une place de premier ordre dans les réflexions du Gouvernement concernant l'organisation de l'aval des filières agricoles.

Il convient de rappeler que le SPE consiste à collecter et à éliminer les cadavres d'animaux, les saisies d'abattoirs et les matériels à risque spécifiés qui peuvent présenter un risque en matière d'encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles. Les appels d'offres régionaux lancés en septembre 2001 étant restés infructueux, les entreprises assurant le SPE sont réquisitionnées par l'Etat depuis 2002. Alors que le tonnage de déchets d'animaux collecté a diminué de 14 % entre 2002 et 2003 (année au cours de laquelle ont été collectées 434 000 tonnes de déchets dans les abattoirs et les ateliers de découpe, 28 000 tonnes de vertèbres en boucherie, ainsi que 414 000 tonnes de cadavres), les dépenses engagées à ce titre par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont poursuivi leur augmentation, passant de 243,5 à 251,9 millions d'euros. Cette évolution surprenante pourrait s'expliquer par la hausse de certains tarifs unitaires de réquisition par les équarrisseurs, ainsi que par le décalage comptable entre l'engagement et la liquidation des dépenses effectuées par le CNASEA.

Par ailleurs, l'élimination des farines animales issues du traitement de ces déchets est réalisée, en flux tendus, par incinération dans les fours des cimenteries (appartenant aux groupes Lafarge, Calcia, Vicat et Holcim), les farines y étant utilisées comme combustibles de substitution. Ces capacités de destruction sont estimées à 450 000 tonnes annuelles, un chiffre supérieur à la quantité de farines collectées chaque année (257 000 tonnes en 2003).

Votre rapporteur note toutefois que le stock de farines animales accumulées depuis 1996 dépasse 750 000 tonnes, ce qui suppose une mobilisation complémentaire des capacités de destruction des cimenteries pendant plusieurs années. La réalisation de l'objectif annoncé par le ministre chargé de l'agriculture d'une destruction de l'ensemble du stock de farines d'ici 2007 supposera donc une complète implication des cimentiers pour respecter ce rythme, voire un développement de leurs moyens industriels, ce que l'engagement de 60 millions d'euros par an ne permettra sans doute pas à lui seul.

Votre rapporteur estime en outre que la destruction des stocks existants devrait être effectuée au meilleur coût. Or, il s'étonne des différences qui sont apparemment constatées dans la facturation par les cimentiers des destructions de farines selon que la commande est passée par l'Etat (le CNASEA paye environ

100 euros par tonne de farine détruite) ou par des personnes privées (les équarrisseurs payent environ 45 à 50 euros par tonne de farine détruite). Il conviendrait donc d'éclaircir les causes de cette divergence de prix afin d'optimiser, à l'avenir, le coût des destructions pour le contribuable.

Le financement du SPE a été considérablement modifié, suite à la publication par la Commission européenne, le 24 décembre 2002, d'une communication annonçant que les aides d'Etat sont autorisées pour l'élimination des cadavres testés au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles, mais doivent être revues pour les autres déchets d'animaux selon deux options : soit un financement à 100 % par un prélèvement obligatoire pesant sur les filières viandes (distribution exclue), soit une participation directe par les éleveurs à hauteur de 25 % des coûts. Le nouveau financement applicable en France depuis le 1^{er} janvier 2004 repose sur le remplacement de l'ancienne taxe sur les achats de viande payée par les distributeurs (qui a rapporté 514,8 millions d'euros à l'Etat en 2003) par une taxe d'abattage payée par les abattoirs (devant rapporter environ 156 millions d'euros en 2004, somme qui sera affectée au CNASEA, organisme payeur du SPE) et recouvrée depuis la fin du mois d'avril 2004. Il est par ailleurs prévu que l'Etat prenne à sa charge, à hauteur de 54 millions d'euros, le coût de l'élimination des cadavres d'animaux collectés sur les exploitations agricoles (parallèlement, les éleveurs de porcs et de volaille paieront une partie du SPE correspondant à 25 % de ces mêmes coûts d'élimination).

Votre rapporteur estime que les difficultés rencontrées par les abattoirs pour financer cette nouvelle charge et en répercuter tout ou partie vers l'aval des filières pourraient mettre en péril les plus fragiles d'entre eux, qui se retourneraient alors en direction des éleveurs. Il conviendrait donc de poursuivre la réflexion sur l'intérêt éventuel de l'institution d'une contribution volontaire obligatoire des interprofessions (limitée à 25 % des coûts d'élimination), dans le respect du droit communautaire de la concurrence, en remplacement d'une telle taxe.

Votre rapporteur s'inquiète également, compte tenu des demandes de la Commission européenne, des modalités du remboursement à la grande distribution des recettes perçues par l'Etat au titre de la taxe sur les achats de viande, qui représenteraient au total plus de 2 milliards d'euros.

Plus fondamentalement, quel qu'en soit le financement, l'organisation même du SPE devrait être revue pour y introduire davantage de concurrence et en réduire le coût. Ce résultat pourrait être obtenu, à obligations de service public constantes, en recourant à l'avenir à des délégations de service public, dont la gestion pourrait sans doute être assurée par des organismes d'origine interprofessionnelle.

C.— LE DEVELOPPEMENT URGENT DES BIOCARBURANTS

Si l'envolée récente des cours du pétrole semble avoir conduit à une véritable prise de conscience de l'intérêt des biocarburants, le développement de la production et de l'utilisation de ceux-ci est recherché depuis plusieurs années déjà.

Il convient de rappeler que ces carburants, développés en France depuis 1992, se divisent essentiellement en deux groupes :

– le diester, obtenu en mélangeant des huiles végétales (de colza et de tournesol) avec de l'alcool, qui est actuellement incorporé (à un taux de 3 ou 4 %) à un tiers du gazole consommé en France, ce qui représente un peu plus de 1 % de la consommation totale de ce carburant ;

– l'éthanol, issu de la fermentation de betteraves ou de céréales, utilisable en l'état ou sous forme d'éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE) obtenu par réaction avec l'isobutylène, représentant actuellement 0,6 % de l'essence consommée en France.

La quantité de biocarburants produits en France en 2003 s'élève à 410 000 tonnes (provenant de cultures réalisées sur environ 320 000 hectares de terres, essentiellement dans l'Est et le centre de la France), dont 80 % de diester – le gazole représentant 70 % des carburants consommés en France du fait de la prédominance des véhicules diesel dans le parc automobile national.

Le Gouvernement a déjà cherché, au cours de l'année écoulée, à stimuler la production de biocarburants. Ainsi, l'avantage fiscal accordé par la loi de finances rectificative pour 2003 aux biocarburants s'élève à 33 euros par hectolitre pour le diester et à 37 euros par hectolitre pour l'éthanol en 2004 (le plafond fixé pour la quantité de biocarburants pouvant être incorporée étant porté à 373 500 tonnes pour le diester et à 211 000 tonnes pour l'éthanol). Cet avantage représente pour l'Etat une dépense fiscale d'environ 145 millions d'euros pour le diester, et 50 millions d'euros pour l'éthanol.

Toutefois, cette mobilisation semble encore insuffisante, puisque la directive communautaire 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil des ministres de l'Union européenne a fixé des objectifs d'incorporation particulièrement ambitieux (2 % des carburants en 2005, 5,75 % en 2010), qui supposent de multiplier par 7 la production de biocarburants d'ici six ans. Parallèlement, la directive 2003/96 du Conseil des ministres de l'Union européenne en date du 27 octobre 2003 a autorisé les Etats membres à mettre en œuvre pour les biocarburants des réductions de droits d'accises et a créé un cadre harmonisé au niveau communautaire.

C'est pourquoi, compte tenu de la très forte augmentation des cours du pétrole et de la volonté du Président de la République d'agir plus résolument en faveur de la défense de l'environnement, une nouvelle impulsion a été donnée à la politique de promotion des biocarburants. Le Gouvernement a ainsi annoncé que la production de biocarburants devrait être triplée d'ici 2007 et plusieurs

dispositions viennent d'être adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005. Les nouvelles mesures consistent d'une part à relever de 130 000 tonnes en 2005 le plafond fixé pour la quantité de biocarburants incorporée aux carburants, d'autre part à majorer l'impôt sur les sociétés pour les distributeurs de carburants qui n'utiliseraient pas une quantité minimale de biocarburants.

Votre rapporteur se réjouit de ces avancées récentes et tient à souligner le très grand intérêt économique et écologique du développement des biocarburants, même s'ils peuvent sembler peu compétitifs – leur coût de production s'élevant à 60 euros par hectolitre pour le diester et 50 euros par hectolitre pour l'éthanol, alors que celui des hydrocarbures est compris entre 15 et 25 euros par hectolitre selon l'évolution des cours du pétrole et du dollar. Ces tarifs de production devraient baisser à terme (pour atteindre 40 euros par hectolitre en 2015 pour l'éthanol), en raison des économies d'échelle liées à l'augmentation des volumes produits et à l'amortissement progressif des installations industrielles.

Le premier avantage des biocarburants est d'ordre commercial : ils permettent de réduire la quantité de carburants fossiles achetés à l'étranger par la France et de limiter ainsi sa dépendance énergétique comme le déséquilibre de sa balance commerciale dans ce secteur : de ce point de vue, une fois pris en compte le coût énergétique de la production des biocarburants, chaque hectolitre de biocarburant incorporé permet à la France d'économiser environ 5 euros.

Le second avantage, plus spécifiquement agricole, a trait à l'emploi : la production de biocarburants concerne actuellement 60 000 agriculteurs français, qui trouvent ainsi un nouveau débouché non alimentaire pour écouler leur production de matières premières. Plus précisément, le nombre d'emplois créés ou maintenus par la seule production de biocarburants est estimé à environ 4 300 (dont 80 % pour la filière diester), chiffre qu'il convient de confronter à l'évolution demandée de la production.

Le troisième avantage des biocarburants, qui est largement à l'origine de leur régime spécifique au sein de l'Union européenne, est d'ordre écologique. Ainsi, une étude réalisée en 2002 par un expert indépendant sous l'égide du ministère chargé de l'industrie et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a confirmé le bilan énergétique favorable des filières de production de biocarburants. La filière éthanol rejeterait 2,5 fois moins de gaz à effet de serre que la filière essence, tandis que la filière diester rejeterait 3,5 fois moins de gaz à effet de serre que la filière gazole. Compte tenu des surfaces agricoles affectées à la production de biocarburants en France, la quantité de gaz rejetée aurait ainsi été diminuée en 2003 de 800 000 tonnes en équivalent dioxyde de carbone.

Votre rapporteur souscrit à la démarche engagée par le Gouvernement pour mieux promouvoir l'utilisation des biocarburants dans leur ensemble, mais souhaite que des orientations stables soient données pour assurer à l'avenir un

meilleur équilibre entre le développement de la filière diester et celui de la filière éthanol, dont le plafond de production devrait pouvoir dépasser 300 000 tonnes par an. Indépendamment de toute considération relative aux intérêts des industries automobile et pétrolière, ces productions devraient être reconnues comme de véritables carburants. Leur utilisation pourrait en outre s'avérer particulièrement utile pour la production de l'hydrogène nécessaire au fonctionnement des futurs moteurs à « pile à combustible » (moteurs n'utilisant plus de carburants fossiles et dont les rejets se limiteraient en principe à de la vapeur d'eau).

D.— LA DEFENSE DE LA PLACE ET DE L'IDENTITE DES PRODUITS AGRICOLES EUROPEENS DANS LES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

L'emprise grandissante des règles du libre-échange, au niveau mondial, concerne tant les services que les activités industrielles et agricoles. Or, les mécanismes régulateurs régissant ces dernières au sein de l'Union européenne, dans le cadre de la PAC, peuvent entrer en conflit avec une démarche de libéralisation qui pourrait être exprimée, au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), par une majorité d'Etats. Dans ces conditions, l'élaboration de la stratégie que doit retenir l'Union européenne, dans l'intérêt de la France, pour préserver son agriculture, constitue une tâche très difficile et pourtant nécessaire – puisqu'une libéralisation non régulée des échanges internationaux ne permettrait pas à l'agriculture européenne de rester compétitive compte tenu de ses coûts de production.

Il convient d'abord de revenir sur **l'évolution récente des négociations menées au sein de l'OMC**. Ouvert le 14 novembre 2001 à Doha, le cycle actuel de négociations a connu un échec important lors de la conférence interministérielle qui s'est tenue à Cancun du 10 au 14 septembre 2003.

L'Union européenne, dont les subventions sont régulièrement mises en cause par les 18 pays exportateurs du « Groupe de Cairns » dans la mesure où elles fausseraient la concurrence internationale, a souffert pendant ces négociations d'un relatif isolement diplomatique. Elle avait pourtant effectué des efforts substantiels pour limiter ses soutiens internes (stabilisés à 5 000 dollars par agriculteur, alors que l'aide publique américaine a été portée de 2 500 à 15 000 dollars en cinq ans) et les « découpler » progressivement de la production, comme en atteste la réforme de la PAC décidée le 26 juin 2003. Les propositions du commissaire européen Pascal Lamy étaient en outre excessivement généreuses : en six ans, les droits de douane auraient été réduits de plus d'un tiers, les subventions à l'exportation de 45 % et les soutiens au marché générant des distorsions de concurrence de 55 %.

Cette attitude imprudente n'a pas alors permis d'aboutir à un accord, d'autant qu'un différend opposait les Etats-Unis à certains pays les moins avancés (PMA) en matière de coton. Les Etats-Unis, qui ont toujours recours à des subventions indirectes aux exportations par le biais des prêts de commercialisation

(« *marketing loans* ») et d'une aide alimentaire variable, ont d'ores et déjà pris le parti de ce blocage en commençant à négocier avec certains pays, d'Amérique latine notamment, des accords commerciaux bilatéraux qui renforcent leur position.

Face au retard pris par les négociations commerciales menées dans un cadre multilatéral, le bon sens impose à l'Union européenne, pour ne pas rester à l'écart des ententes internationales en matière agricole, d'entreprendre elle aussi des négociations bilatérales avec d'autres pays ou ensembles régionaux (par exemple les pays du MERCOSUR).

Toutefois, une relance des discussions menées au sein de l'OMC reste possible, puisqu'un accord prenant mieux en compte les spécificités de la PAC, et contraignant les Etats-Unis à limiter davantage leurs subventions aux exportations, a été conclu au mois d'août à Genève. La poursuite de ces négociations, lors d'un sommet à Hong Kong en 2005, devrait permettre de trouver un accord sur le rythme auquel les Etats-Unis et l'Union européenne devront éliminer leurs subventions à l'exportation au cours des dix prochaines années. Surtout, elle pourrait aboutir à exclure de la politique de suppression des droits de douane certains produits agricoles qualifiés de « sensibles ».

Votre rapporteur estime qu'il convient donc de poursuivre dans cette voie pour aboutir à un accord complet, en évitant toute remise en cause des critères actuels de classement des aides agricoles au sein de la « boîte verte » (aides totalement découplées de la production et, à ce titre, peu contrôlées), pour préserver l'acquis de la réforme de la PAC en matière d'aides au développement rural.

Parallèlement à la définition, à l'OMC ou par des accords bilatéraux, de règles aussi favorables que possible pour son agriculture, l'Union européenne doit chercher à **valoriser dans les échanges internationaux ses productions les plus typiques**, car celles-ci sont moins sensibles à une compétitivité-prix qui sera toujours plus favorable aux pays en développement (compte tenu notamment du faible coût de la main-d'œuvre locale). Cette stratégie de différenciation des produits ne pourra être efficacement conduite que si l'Union européenne met en place une identification adaptée de ses produits.

Il convient de rappeler que le règlement n° 2081/92 du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juillet 1992 relatif à la protection des appellations d'origine (AOP) et des indications géographiques (IGP) prévoit un système d'enregistrement communautaire des *dénominations géographiques*, qui leur assure une protection juridique contre les « copies ». Ce type d'identification des produits agricoles est relativement bien utilisé, puisqu'au 1^{er} septembre 2004, on dénombre 663 dénominations enregistrées au total par l'Union européenne, parmi lesquelles figurent 139 dénominations françaises (qui concernent essentiellement des viandes et des produits laitiers).

Les résultats obtenus en matière de défense de savoir-faire spécifiques sont nettement moins satisfaisants.

Sur le plan normatif, il existe, là encore, un instrument communautaire qui semble adéquat. Ainsi, le règlement n° 2082/92 du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juillet 1992 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires organise un système d'enregistrement communautaire des *attestations de spécificité*, qui assure aux produits agricoles concernés, là encore, une protection juridique contre toute « imitation » par des concurrents. Il convient de noter que cette protection concerne les produits agricoles pouvant justifier d'une méthode ou d'un mode de production spécifique et traditionnel.

Or, à ce jour, seules 15 attestations de ce type ont été enregistrées au sein de l'Union européenne, alors qu'il est évident que les procédés qui pourraient donner lieu à cette protection sont nettement plus nombreux. Surtout, la France n'a déposé aucune demande d'enregistrement d'une attestation de spécificité, ce qui n'est bien sûr pas du tout représentatif de la diversité des procédés originaux utilisés pour concevoir des aliments traditionnels dont la notoriété est souvent mondiale.

Votre rapporteur appelle donc les autorités françaises à stimuler les demandes de protection juridique émanant des producteurs et à entreprendre les démarches nécessaires auprès de la Commission européenne, afin que les producteurs agricoles français puissent être certains de valoriser correctement, au niveau international, l'image positive associée, dans l'esprit des consommateurs, à la spécificité des terroirs et des savoir-faire traditionnels.

La France assurera en effet sa prospérité agricole, sur le long terme, en privilégiant, avec ses partenaires européens, des productions alimentaires de « marque » et de qualité reconnue, que la libéralisation croissante des échanges ne pourra menacer.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 octobre 2004, la Commission a entendu M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, sur les crédits de son département pour 2005.

Le président Patrick Ollier a considéré que le budget de l'agriculture pour 2005, en tenant compte des reports de crédits, permettrait de disposer de sommes équivalentes à celles qui avaient été votées dans le projet de loi de finances pour 2004. Il a en outre estimé que ce budget conciliait l'objectif de maîtrise de la dépense publique et celui d'un effort accru, dans les domaines prioritaires, en faveur des agriculteurs et des pêcheurs.

Puis, il a salué la disponibilité, l'énergie, l'écoute et la réactivité dont fait preuve, sur le terrain et dans ses relations avec les députés, le ministère chargé de l'agriculture pour résoudre des situations locales parfois difficiles. Il a ajouté que ce ministère entretenait des relations privilégiées avec la Commission, comme l'avait prouvé par exemple la mise en place de nombreux groupes de travail communs pour affiner les dispositions du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

Il a par ailleurs considéré que, sur le plan international, le ministère chargé de l'agriculture faisait preuve de détermination et de courage pour défendre la spécificité agricole française au sein de l'Union européenne, ainsi que la spécificité agricole européenne dans les négociations commerciales menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il a par ailleurs souhaité que soit évoquée, notamment, la situation des filières de production et en particulier celle des fruits et légumes. Il a en effet considéré que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux n'avait encore apporté que des réponses partielles à ces questions.

A titre préliminaire, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a tenu à rappeler le contexte international dans lequel s'inscrivait le projet de budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2005.

Il s'est félicité que l'accord signé à Luxembourg le 26 juin 2003 ait permis de consolider le financement de la politique agricole commune jusqu'en 2013, suivant de nouvelles modalités de calcul. Rappelant que le Gouvernement français avait milité auprès des instances communautaires pour un couplage maximal des aides, il a indiqué que cet accord avait permis un découplage de la moitié des aides, l'autre moitié donnant lieu à un droit à paiement unique. Il a précisé que ce nouveau régime serait applicable en 2006, mais qu'il ferait l'objet d'une simulation au titre de l'année 2005, au cours de laquelle les agriculteurs seraient

reçus sur le terrain de manière à ce que chaque dossier puisse être traité de manière individuelle.

Dans cette perspective, il a indiqué que la concertation avec les organisations professionnelles agricoles serait soutenue, espérant que les négociations du Gouvernement français avec la Commission européenne permettraient de trouver des solutions acceptables pour les agriculteurs pour la mise en œuvre des bonnes pratiques agricoles, notamment s'agissant du recours aux bandes enherbées.

Il s'est par ailleurs félicité des réflexions entamées au niveau européen dans le domaine des dispositifs de gestion des crises agricoles, dont la nécessité avait été mise en évidence cet été. Il a précisé que, dans le cadre de l'accord du 25 juin 2003 sur la PAC, la Commission avait pris l'engagement de faire des propositions dans ce sens avant décembre 2004. Il a ensuite rappelé qu'un tel dispositif expérimental pour le chou-fleur avait prouvé son efficacité, et que de nombreux Etats membres soutenaient désormais la France dans cette politique.

Il a ensuite expliqué que le ministère chargé de l'agriculture suivait activement les projets de réforme de certaines organisations communes de marché (OCM), comme celle des fruits et légumes ou celle de la production vitivinicole. Il a également assuré que la réforme du programme de développement rural national (PDRN), prévu en 2007, était une priorité de son ministère, estimant néanmoins nécessaire de recueillir l'avis des agriculteurs sur le terrain avant d'envisager cette réforme dont les modalités seraient fixées probablement à la fin de l'année 2005.

M. Hervé Gaymard a ensuite indiqué que la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du sucre serait engagée à partir de la fin de l'année 2005 et en 2006, le régime actuel devant se prolonger jusqu'au 30 juin 2006.

Il a ensuite rappelé que les négociations entre l'Union européenne et l'OMC au sujet de la politique agricole commune (PAC) avaient abouti à un échec à Cancun en septembre 2003. Il s'est néanmoins félicité qu'un accord ait pu être dégagé, cette année, au début du mois d'août à Genève, dans le cadre duquel l'OMC a mis en évidence sa volonté de prendre en compte les spécificités de la PAC. Il a précisé que le Gouvernement français avait décidé d'accepter cet accord, dans la mesure où il ne remettait pas en cause les principes de la PAC, et permettait de contraindre les Etats-Unis à limiter leurs subventions à l'exportation.

Il a en outre précisé que ce cycle de négociations se poursuivrait à Hong-Kong en 2005, au cours d'un sommet qui devrait régler la délicate question du rythme d'élimination des subventions à l'exportation par l'Union européenne et les Etats-Unis à l'horizon 2015-2017 et celle des produits sensibles pouvant faire l'objet d'une dérogation à la politique actuelle de désarmement tarifaire.

Abordant ensuite le projet de budget pour 2005 consacré à l'agriculture, l'alimentation, la pêche et aux affaires rurales, M. Hervé Gaymard a rappelé qu'il

était composé de crédits nationaux, mobilisés par l'Etat et les collectivités locales, mais aussi de crédits communautaires. Afin de mettre fin à toute polémique, il a tenu à rappeler que la France avait versé 15,1 milliards d'euros au budget communautaire et avait reçu en retour 13,1 milliards d'euros de Bruxelles. Il a précisé que la France bénéficiait environ du quart du budget agricole de l'Union européenne, ce qui paraît normal compte tenu du fait que la surface agricole utile française occupe la moitié du territoire national.

Il a ensuite tenu à rappeler que la moitié du budget communautaire était destiné à l'agriculture, ce qui n'est pas aussi élevé que certains veulent le faire croire si l'on considère que cette somme représente moins de 1 % du produit intérieur brut européen.

Il a ensuite expliqué que le budget public de l'agriculture s'élevait à 29,7 milliards d'euros, dont 10,5 milliards d'euros au titre des fonds communautaires, 12,5 milliards d'euros de la protection sociale agricole, 4,88 milliards d'euros du ministère en charge de l'agriculture (dont 1,2 milliard d'euros au titre de l'enseignement et de la recherche agricoles).

Il a également précisé que les autres ministères, notamment le ministère chargé de l'écologie et celui chargé de l'aménagement du territoire, contribuaient à ce budget à hauteur de 600 millions d'euros, tandis que les collectivités locales y contribuent à hauteur de 900 millions d'euros. Il a estimé que, dans l'ensemble, les crédits prévus dans le projet de budget pour 2005 se situaient à un niveau comparable à celui de 2004 si l'on tenait compte des reports de crédits.

S'agissant de l'affectation de ces crédits, il a indiqué que la priorité du ministère en 2005 serait le lancement d'une assurance récolte, qui serait par ailleurs financée par une mesure nouvelle à hauteur de 10 millions d'euros qui sera complétée en loi de finances rectificative pour 2005, lorsqu'un accord aura été trouvé avec les organisations professionnelles agricoles. Il a annoncé que, conformément aux propositions du rapport de M. Christian Ménard, consacré à la gestion des risques climatiques en agriculture et remis au Premier ministre en 2004, il serait nécessaire soit de réformer la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 sur les calamités agricoles, dont les dispositions ont déjà été appliquées de manière à prendre en compte les spécificités du monde agricole, soit de réaliser un « *saut dans l'inconnu* » en abrogeant la loi du 10 juillet 1964 et en la remplaçant par un dispositif d'assurance récolte, soit de créer un dispositif novateur alliant un régime de base d'assurance récolte et un régime complémentaire. Il a observé qu'il n'avait pas d'idée préconçue quant à la démarche à suivre et se tenait ouvert à toutes les propositions.

Il a ensuite indiqué que la création d'un fonds unique destiné aux bâtiments d'élevage serait la seconde priorité du ministère chargé de l'agriculture en 2005. Il a rappelé qu'il n'existait jusqu'alors dans ce domaine qu'une ligne budgétaire consacrée à la montagne, ainsi qu'une autre ligne inscrite au budget de

l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL).

Il a donc précisé que son objectif était de créer pour le 1^{er} janvier 2005 un guichet unique dans les directions départementales de l'agriculture, et de porter les subventions progressivement de 35 millions d'euros en 2004, à 80 millions d'euros en 2005, 100 millions d'euros en 2006 et 120 millions d'euros en 2007, et ajouté que ce fonds unique ne préemptait pas les crédits destinés à financer les programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole.

Il a également annoncé que son ministère aurait pour priorité en 2005 d'engager une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire, en augmentant les crédits destinés à cette politique de 7 % en 2005. Il a en effet indiqué qu'il existait de gros problèmes à régler dans ce domaine grâce à un travail interministériel, passant peut-être par la création d'une agence de santé des végétaux.

Il a enfin précisé que la dernière priorité de son ministère pour 2005 consistait à renforcer les moyens consacrés à l'enseignement supérieur et la recherche agricoles.

Il a ensuite remarqué que le projet de budget pour 2005 avait également été présenté selon la nomenclature prévue par la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en distinguant la mission ministérielle « *Agriculture, pêche et affaires rurales* » pour un budget de 1,54 milliard d'euros, la mission interministérielle « *Sécurité sanitaire* » pour un montant de 491 millions d'euros, la mission interministérielle « *Enseignement scolaire* » pour un budget de 1,18 milliard d'euros, et la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » dotée d'un budget de 232 millions d'euros.

Il a tenu à rappeler qu'au-delà des priorités qu'il venait d'exposer, les autres actions du ministère seraient confortées en 2005, notamment le soutien à l'agriculture économiquement responsable par le biais de la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) pour un montant de 121 millions d'euros. Il a ensuite indiqué que le dispositif des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) serait abondé à hauteur de 234 millions d'euros, celui des contrats d'agriculture durable (CAD) à hauteur de 232 millions d'euros et celui des aides à l'installation à hauteur de 70 millions d'euros.

Il a enfin indiqué que le dispositif de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficierait de 160 millions d'euros de crédits. De même, les crédits de l'Agence bio et la politique de promotion de l'agriculture biologique seront maintenus, conformément aux recommandations du rapport publié par M. Martial Saddier en 2003 sur l'agriculture biologique.

Il a également annoncé que la politique forestière du Gouvernement serait consolidée, les crédits inscrits dans le projet de budget pour 2005 permettant d'honorer les engagements pris par le Gouvernement issus de la précédente

majorité sur 10 ans suite à la tempête de 1999. Il a en outre précisé que la restauration du mécanisme de versement compensateur à son niveau initial permettait de résoudre les difficultés rencontrées par les communes forestières.

Il a en outre noté que le budget pour 2005 consacrait la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), désormais transformé en un fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) constitué sous la forme d'un établissement public. Il a précisé que cet établissement serait confronté à un besoin de financement de 500 millions d'euros au titre de l'année 2004, et de 1,4 milliard d'euros au titre de l'année 2005, occasionné non pas par une augmentation des dépenses mais par une diminution des recettes liée à la réduction du produit de la taxe sur les tabacs.

Il a assuré que ces besoins de financements seraient sans conséquence sur le niveau des prestations sociales agricoles en 2005, indiquant par ailleurs que l'équilibre financier durable du FFIPSA pourrait être atteint d'une part par l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et d'autre part en opérant un réexamen des mécanismes de compensation démographique permettant de mieux prendre en compte, avec sincérité, les caractéristiques de la population retraitée agricole ce qui permettrait sans doute de dégager des économies de plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de millions d'euros.

Invité par le Ministre à revenir sur certains aspects du budget proposé pour 2005, M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, est intervenu sur les crédits du PLF 2005 consacrés à l'enseignement technique, à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole.

Il a tout d'abord rappelé l'importance de ces politiques dans l'action du ministère : elles mobilisent 25 % de son budget – 1,2 milliard d'euros –, 50 % de ses agents et concernent 200 000 élèves et chercheurs. Il a ensuite noté que les crédits alloués à ces politiques pour 2005 permettaient de poursuivre les actions engagées, tout en adaptant les moyens, ce qui a conduit à la fermeture des classes de moins de 8 élèves.

Revenant sur les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles, il a souligné qu'ils étaient en hausse d'environ 7 %, témoignant de la priorité accordée par le Gouvernement à cette politique. Détaillant ce chiffre, il a apporté les précisions suivantes :

- les crédits de l'enseignement supérieur augmentent de 5,4 % ;
- ceux de la recherche augmentent de 12,7 %, et parmi ceux-ci les crédits d'investissement qui concernent la recherche appliquée progressent de 30 %, ce qui permet au ministère de mettre en œuvre une politique ambitieuse d'organisation des centres de recherche et d'enseignement supérieur en pôles de compétences sur six bassins principaux – cette politique s'inscrivant également

dans le cadre d'un partenariat national pour le développement du secteur des industries agroalimentaires.

S'agissant des crédits alloués à l'enseignement technique secondaire, M. Nicolas Forissier a estimé que leur hausse de 2,3 % conforte le système d'enseignement technique agricole. Il a rappelé que le ministère en charge de l'agriculture veillait particulièrement à améliorer l'encadrement de la vie scolaire dans le secteur public, en remplaçant poste pour poste les maîtres d'internat et les surveillants d'externat dans le secteur public. Il a souligné que, pour l'enseignement privé qui représente 60 % de l'enseignement technique agricole, les engagements de l'Etat avaient été tenus ; il s'est félicité de voir résolu le conflit qui opposait l'Etat aux fédérations d'établissements privés. Il a indiqué que ce conflit portait sur l'actualisation des subventions d'Etat, dont les mécanismes ne fonctionnaient plus de façon satisfaisante. Il a rappelé que deux accords étaient intervenus :

– un accord pour le « temps plein », relayé par un décret d'août 2004, qui prévoit des crédits à hauteur de 2,8 millions d'euros en 2005 ;

– un accord pour les établissements d'enseignement « en alternance » intervenu en juillet, réactualisant les montants de subvention et prévoyant un dispositif de rattrapage (ces établissements devant recevoir 14 millions d'euros, dont 6 en 2005).

Concluant son propos, M. Nicolas Forissier a considéré que les efforts du ministère chargé de l'agriculture ne se limitaient pas à ces aspects financiers, puisque des efforts d'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé sont en cours. Il a ajouté que ces efforts étaient d'autant plus importants qu'ils devaient satisfaire les vastes besoins de main-d'œuvre de l'industrie agroalimentaire, secteur d'excellence française qui offre un potentiel d'insertion professionnelle important pour les jeunes.

M. Antoine Herth, rapporteur pour avis sur les crédits de l'agriculture pour 2005, a d'abord estimé que le maintien du budget de l'agriculture pour 2005 à son niveau de 2004, en tenant compte des reports de crédits annoncés, témoignait d'une réelle mobilisation de la collectivité nationale au service de l'agriculture, dans un contexte budgétaire pourtant difficile.

Il a par ailleurs rappelé que la fongibilité des crédits, permise par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), permettrait de disposer d'une plus grande souplesse dans l'exécution du budget de l'agriculture pour 2005.

Il a ensuite indiqué que la maîtrise des dépenses de fonctionnement du ministère chargé de l'agriculture se poursuivrait en 2005, jugeant que le non renouvellement de 206 des 30 800 emplois du ministère attestait de cette volonté. Il a noté que, dans le même temps, un effort était effectué pour renforcer les services déconcentrés, dont il a rappelé qu'ils étaient en première ligne en matière

de suivi des dossiers individuels, et que leur efficacité conditionnait le bon fonctionnement de l'actuelle comme de la future politique agricole commune (PAC).

Il a par ailleurs tenu également à souligner l'effort prévu en faveur de l'enseignement et de la recherche agricoles, jugeant qu'il s'agissait assurément d'un choix de long terme devant être salué, dans la mesure où un haut niveau de compétences et d'innovation permettrait d'assurer demain la compétitivité de l'agriculture française.

Il a en revanche constaté que le niveau des crédits destinés à l'installation des jeunes agriculteurs, après avoir connu une hausse de 10 % en 2004, baissait de 6,3 % en 2005 et a souhaité connaître la raison de cette évolution.

Puis, il a noté que le budget de la politique forestière pour 2005, s'élevant à 323 millions d'euros, en recul par rapport à la loi de finances pour 2004, permettrait néanmoins à l'Etat d'honorer son engagement à reconstituer les forêts après les tempêtes de 1999. Il a ajouté que les crédits destinés à lutter contre les incendies restaient stables. Il a également remarqué que le projet de budget de l'agriculture pour 2005 rétablissait le versement compensateur de l'Office national des forêts (ONF) au niveau de la dotation inscrite dans le budget pour 2003, afin de permettre la mobilisation de l'ensemble des communes forestières en faveur de la gestion durable des forêts.

Il a enfin indiqué que le budget de la politique forestière pour 2005 bénéficiait d'une expérimentation de la LOLF et faisait donc l'objet d'un seul agrégat (et non plus de lignes budgétaires multiples). Il a estimé que cette réforme permettrait aussi une plus grande déconcentration à l'échelon régional de la gestion de ces crédits et donc un meilleur suivi des dossiers correspondants. Il a jugé que ces évolutions, qui peuvent apparaître techniques, étaient importantes pour faciliter une bonne exécution du budget et assurer la crédibilité des politiques conduites.

S'agissant du financement national d'aides perçues par les agriculteurs français au titre du développement rural, il a indiqué que les crédits d'intervention du ministère chargé de l'agriculture connaissaient une évolution contrastée dans le projet de loi de finances pour 2005.

Il a ainsi noté que le soutien aux territoires ruraux les plus fragiles était encore accru, puisque les sommes consacrées aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), qui avaient déjà augmenté de 12,7 % dans le précédent budget, progressaient encore pour atteindre 234 millions d'euros en 2005. Il a constaté qu'en revanche, les crédits destinés aux mesures agri-environnementales (MAE) et aux contrats d'agriculture durable (CAD), qui avaient fortement augmenté dans le budget pour 2004, diminuaient d'environ 9 % dans le projet de budget pour 2005. Il a toutefois précisé que cette baisse était liée au fait que la majorité des contrats était désormais en « phase de croisière », moins

coûteuse, tandis que les nouveaux contrats signés engageaient des dépenses moins importantes.

Il a alors souhaité interroger le Ministre sur la possibilité de disposer de nouvelles marges de manœuvre dès 2005, suite à la mise en place de la modulation des aides dites du « premier pilier » de la PAC. Il a également souhaité savoir si, plus fondamentalement, il convenait de s'orienter vers un repositionnement de l'instrument que constituent les CAD, du fait de la mise en place de l'éco-conditionnalité des aides agricoles de la PAC, du programme Natura 2000 et du développement annoncé de l'agriculture raisonnée, de tels changements devant bouleverser la situation agri-environnementale des espaces ruraux.

Puis, il a noté que le budget national consacré aux primes au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) baissait certes de 4,2 %, mais qu'il ne s'agissait là que d'un ajustement technique.

Il a ensuite tenu à souligner certaines priorités de ce budget témoignant d'un réel engagement du Gouvernement pour réduire les menaces pesant sur l'agriculture française. Il a évoqué en particulier les crédits finançant la politique de qualité et de sécurité sanitaire, en augmentation par rapport à l'année précédente. Il s'est en outre félicité de l'implication du ministère chargé de l'agriculture dans le dossier très important de la future réglementation communautaire sur les mycotoxines en matière de céréales.

Puis, il s'est félicité du lancement de l'assurance-récolte, tout en souhaitant obtenir des explications sur le démantèlement prématuré, parallèlement, des dispositifs du fonds d'allègement des charges (FAC) et de l'AGRIDIFF, qu'il a regretté.

Il a ensuite salué la création, très attendue, d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage, jugeant qu'il compléterait utilement la deuxième version du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA II) jusqu'à la fin du mois de décembre 2006.

Il a alors souhaité obtenir des précisions du ministre sur les mesures d'accompagnement prises ou envisagées pour aider certaines filières en crise, telle que celle des fruits et légumes, à mieux s'organiser et à surmonter leurs difficultés, ainsi que sur la politique, qu'il a jugée quelque peu opaque, relative à la gestion du service public de l'équarrissage. Il a ajouté que les raisons conduisant depuis plusieurs années à une inflation des dépenses engagées par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) au titre des activités d'équarrissage restaient peu claires.

Il a, enfin, considéré que le projet de budget de l'agriculture pour 2005 était certes « serré » mais permettait tout de même d'envisager l'année à venir avec confiance, s'agissant notamment de la mise en œuvre de la PAC réformée et

de la future loi de modernisation agricole. Il a, en conséquence, invité la Commission à émettre un avis favorable sur les crédits de l'agriculture pour 2005.

M. Jean Gaubert s'est associé aux félicitations prononcées par ses collègues quant à la nouvelle présentation du budget de l'agriculture, qui permet de mieux comprendre l'évolution des agrégats. Sur le plan formel, il a néanmoins souligné l'existence de deux difficultés, tenant d'une part aux financements croisés de l'agriculture française par le budget communautaire et le budget national, et d'autre part à la première présentation d'un budget mettant en œuvre, à titre exceptionnel, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), celle-ci compliquant les comparaisons cette année.

Il a, à cet égard, remarqué que le budget était en baisse de 1,8 %, équivalant à une baisse de 4 % en euros constants, compte tenu de l'inflation. Il a toutefois fait état de sa satisfaction s'agissant de la mise en place de l'assurance récolte, de la rénovation des bâtiments d'élevage et de la nouvelle politique en faveur des phytosanitaires. Quant à l'enseignement agricole et à la recherche, il a estimé que l'effort réalisé cette année ne faisait que compenser les insuffisances des années précédentes.

Rappelant que le Ministre avait évoqué le contexte communautaire et avait démontré lors d'une émission récente les inconvénients que présenterait la régionalisation des aides perçues au titre de la PAC, il s'est interrogé sur les conséquences de l'application différenciée selon les pays de la réforme de la PAC, qui risque d'avoir les mêmes effets à l'échelle communautaire qu'une régionalisation des aides au niveau national.

Evoquant également le budget d'AGRIDIFF, en baisse assez conséquente, il a considéré que si l'on abordait régulièrement la crise des fruits et légumes, il ne fallait pas omettre celle de la volaille. Il a, à cette occasion, noté que le secteur agricole était marqué par des variations importantes de revenus, caractérisées par une succession de baisses et de hausses ne permettant pas de retrouver les revenus initiaux. Il a en outre regretté que certaines propositions émises dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, notamment la proposition d'extension des contrats-vendanges déposée par le groupe UDF, n'aient pas été retenues.

Concernant la politique sanitaire, au sujet de laquelle il a souligné qu'il convenait de rester vigilant, il a observé que 128 postes des services vétérinaires avaient été supprimés depuis 2003. A cet égard, il a estimé que le nombre de fonctionnaires pour l'agriculture, souvent jugé excessif, devait être apprécié en considérant que ces personnels n'étaient pas uniquement au service des 600 000 agriculteurs mais plutôt à celui des 62 millions de consommateurs français. Il a également interpellé le Ministre sur la question de la réforme des offices. Soulignant que les crédits consacrés à l'installation, à l'agriculture durable et à l'équilibre des territoires étaient en baisse, il a souligné l'absence de prise en

compte par le budget 2005 du vote récent du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

S'agissant de la suppression du BAPSA, rendue nécessaire par la LOLF, il a demandé au ministre comment la représentation nationale pourrait maintenir le contrôle qu'elle exerçait jusqu'ici sur ce budget annexe.

Puis, M. Michel Raison a affirmé que le groupe UMP se félicitait de la bonne tenue du budget de l'agriculture pour 2005, celui-ci s'élevant à près de 5 milliards d'euros, et équivalant à une reconduction du budget 2004, dans un contexte pourtant difficile sur le plan budgétaire. Il a également exprimé son soutien aux mesures tendant à améliorer la productivité du ministère, avec la mise en place de la rémunération au mérite pour l'ensemble des directions de l'administration centrale du ministère. Il a noté que le ministère de l'agriculture était l'un des premiers à mettre en place de telles mesures, contribuant ainsi à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Rappelant que la qualité d'un budget ne se mesure pas au montant de ses crédits mais à sa capacité à dégager des priorités pour l'avenir, il a approuvé les priorités retenues dans le budget pour 2005, notamment le lancement dès 2005 de l'assurance-récolte. Il a, à cet égard, pris note du fait que la montée en charge de celle-ci serait financée en loi de finances rectificative, souhaitant que cette assurance conserve un socle obligatoire, afin que tous les agriculteurs puissent être couverts. Quant au guichet unique qui sera mis en place dans les directions départementales de l'agriculture (DDA) pour la rénovation des bâtiments d'élevage, il a souligné la montée en puissance des crédits qui s'élèveraient à 120 millions d'euros en 2007, toutes zones confondues. Il a exprimé sa satisfaction s'agissant de la politique volontariste menée en matière de politique sanitaire, rappelant la hausse de 7 % prévue des crédits inscrits dans le budget de l'agriculture pour 2005 s'agissant de la protection phytosanitaire.

S'agissant de l'enseignement, il a souligné que les mesures prévues constituaient un signal fort, témoignant d'une véritable vision d'avenir, puisque 26 millions d'euros supplémentaires seraient affectés à ce domaine, avec des effectifs stables.

Il a souligné que le Ministre s'en était tenu à ses engagements concernant le versement compensateur de l'Etat à l'ONF, représentant environ vingt millions d'euros supplémentaires par rapport à la LFI 2004. Prenant en considération l'ensemble des contributions publiques à l'agriculture, l'agroalimentaire, l'alimentation, la pêche et la forêt, il a indiqué que les politiques correspondantes bénéficiaient de 28,5 milliards d'euros d'apports (dont 37 % d'origine communautaire), et a souligné l'augmentation de 1,6 % des crédits par rapport à 2004. Il a précisé qu'à ces financements, il convenait d'ajouter les versements opérés dans le cadre des mesures de gestion de crises.

Il a rappelé un certain nombre de mesures prises par le Gouvernement, telles que la baisse de quatre centimes d'euros sur le « gazole rouge » entre le mois de juillet et le mois de décembre, ou des mesures fiscales telles que

l'augmentation de 4 % du seuil d'éligibilité à la prime pour l'emploi, au profit d'un certain nombre d'agriculteurs, la diminution des droits de succession, l'élévation du plafond appliqué au chiffre d'affaires pour l'imposition des plus-values, le calcul de l'impôt sur le revenu des retraités agricoles sur douze mois de revenus au lieu de quatorze, et le soutien apporté à la vocation exportatrice de la France, en partenariat avec les industries agroalimentaires. Il a rappelé les nombreuses avancées obtenues dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, et le travail effectué par les différents groupes de réflexion mis en place pour préparer le futur projet de loi de modernisation agricole.

Puis, il s'est interrogé sur les mesures concrètes prévues par le Ministre en faveur des biocarburants.

Estimant, par ailleurs, que le versement de 5 millions d'euros serait insuffisant pour aider les agriculteurs en difficulté, il a jugé nécessaire d'envisager des interventions pour résoudre la crise de la filière laitière.

Il a enfin annoncé que le groupe UMP soutiendrait l'adoption du budget de l'agriculture pour 2005.

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du groupe UDF, a salué la détermination dont le Ministre avait fait preuve dans les négociations internationales, abordées dans un contexte particulièrement difficile, qu'il s'agisse de l'organisation mondiale du commerce (OMC) ou de la réforme de la politique agricole commune (PAC). Pour autant, beaucoup d'inquiétudes demeurent encore : les négociations ne sont pas terminées à l'OMC, et il faudra s'assurer que les modalités d'application de la nouvelle PAC n'aboutissent pas à des distorsions de concurrence. D'autres incertitudes tiennent à l'attitude qu'adoptera la nouvelle Commission européenne, certains des nouveaux commissaires ayant en effet tenu lors de leurs auditions des propos surprenants, inquiétants, voire choquants.

Il a donc appelé à la vigilance face aux nouveaux pouvoirs de la Commission européenne et du Parlement européen, quant aux concours financiers apportés à la France, celle-ci restant un grand pays agricole, ce qui constitue une chance pour tous les Français.

Il a insisté sur la nécessité de dessiner une perspective de long terme pour l'agriculture française, compte tenu des horizons offerts par l'OMC et la PAC, jugeant impossible de se contenter à l'avenir d'un projet de loi portant diverses dispositions de modernisation agricole.

Il s'est félicité de la mise en place, dans le cadre de la préparation du projet de loi de modernisation agricole, d'une « commission sociétale » dont l'intitulé proclame que les questions agricoles intéressent non seulement les agriculteurs, mais aussi les consommateurs et l'ensemble de la population.

Estimant que l'analyse détaillée de toutes les évolutions de crédits n'était pas essentielle, il a estimé que l'enseignement et la recherche devaient constituer une priorité absolue pour former convenablement les futurs responsables d'exploitations et adapter plus rapidement les filières aux réalités. Il a donc indiqué qu'une réflexion sur le périmètre des formations agricoles s'imposait.

Evoquant la question des biocarburants, il a rejoint l'analyse de M. Michel Raison et s'est interrogé sur les mesures que le Gouvernement envisageait pour contraindre la filière énergie à développer davantage les biocarburants qui constituent une filière stabilisatrice et créatrice de valeur ajoutée comme d'emplois.

Puis, il a estimé que les mesures proposées par le Gouvernement pour la modernisation des bâtiments d'élevage étaient satisfaisantes, mais qu'il était nécessaire de développer en priorité les moyens destinés à favoriser les installations.

Il a félicité le Ministre d'avoir enfin pris les décisions attendues en matière d'assurance-récolte, tout en s'interrogeant sur la possibilité de leur donner de l'ampleur.

Il a ensuite abordé la gestion des crises, en rappelant les initiatives prises par M. Jean Dionis du Séjour pour proposer l'instauration d'un coefficient multiplicateur lors de l'examen en seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux ; il a salué l'amorce de réponse du ministre, même si l'amendement des députés UDF sur ce sujet a été repoussé en séance.

Il a exprimé son inquiétude quant aux offices et à la régulation des marchés, appelant à réfléchir aux manières de conquérir de nouveaux marchés extérieurs avec les moyens disponibles actuellement. Il a également demandé à M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, de mener une politique beaucoup plus conquérante dans ce domaine, et souligné la nécessité de disposer à l'étranger de véritables « ambassadeurs » des produits agricoles français.

Après s'être félicité de l'individualisation des crédits de la forêt, il a attiré l'attention du Gouvernement et des parlementaires sur la question du soutien à l'installation, observant que la diminution du nombre d'installations ne devait pas justifier un relâchement des efforts de soutien.

Il a estimé que les mesures concernant la filière cheval étaient bonnes, s'agissant notamment du taux réduit de la TVA, mais ne dispensaient pas d'une réflexion sur la modernisation de la filière dont la situation actuelle conduit au départ vers l'étranger de nombreuses productions.

Puis, M. André Chassaing, s'exprimant au nom du groupe des député-e-s communistes et républicains, s'est associé aux regrets exprimés par le groupe

socialiste sur la baisse effective de 4 % du budget du ministère chargé de l'agriculture.

Il a estimé que les mesures concernant l'AGRIDIFF reflétaient un excès d'optimisme et que la diminution de ses crédits ne tenait pas compte des très grandes difficultés des producteurs sur nos territoires, notamment celles des producteurs de fruits et légumes. Il a observé que les échanges menés avec les syndicats agricoles dans différentes régions françaises laissaient craindre des situations extrêmement difficiles, notamment dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il a ensuite dénoncé, à l'inverse, un excès de pessimisme et un manque de volontarisme du Gouvernement s'agissant de l'installation des jeunes agriculteurs. Admettant que la diminution des crédits d'année en année correspondait à la diminution du nombre d'installations, il a cependant remarqué que la baisse des crédits ne pouvait permettre d'inverser cette tendance.

Puis, M. André Chassaigne a abordé la question de la protection sociale agricole, et s'est fait l'écho de la très vive inquiétude exprimée la veille par la présidente de la Mutualité sociale agricole (MSA). Il a regretté la baisse des recettes provenant du produit des droits à la consommation sur le tabac affectées au budget de l'agriculture, avant de demander des précisions sur les 400 millions d'euros manquant par rapport au précédent budget. Il s'est interrogé sur la manière dont le Gouvernement comptait faire face aux problèmes du régime des non salariés agricoles, ainsi que sur le retard de la publication des décrets en Conseil d'Etat concernant le FFIPSA, rappelant la promesse d'une discussion au Parlement sur ces questions.

Abordant le problème des prix agricoles, il a rappelé que plusieurs parlementaires de différents groupes avaient demandé, lors de la discussion en seconde lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, la mise en place de coefficients multiplicateurs, et que le Gouvernement avait annoncé mettre la question à l'étude. Il s'est donc étonné des récentes affirmations du ministre chargé des finances déclarant ces coefficients contraires au droit communautaire. Il a fait part de son attachement à cette garantie de revenus aux producteurs, jugeant celle-ci plus effective qu'un simple plafonnement des marges en cas de crise. Il a ensuite abordé la question des marges arrière et de leurs effets pervers sur les prix, jugeant cette situation paradoxale puisque l'objectif initial de la législation actuelle était de lutter contre l'inflation.

Puis, il s'est interrogé sur la situation des producteurs laitiers et sur les moyens budgétaires prévus pour accompagner la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Il a jugé positive la réponse du ministre sur les bâtiments d'élevage, mais a estimé que les aides à la mise aux normes des ateliers ne suffiraient probablement pas à résoudre ces problèmes. Il a donc suggéré de mettre au point d'autres dispositifs, notamment des incitations financières au profit des zones de montagne, afin de pallier les fortes inégalités dans les tarifs des collectes.

Il a souhaité obtenir des précisions sur l'état des négociations menées entre l'Union européenne et les pays du Mercosur s'agissant des races à viande, et notamment sur la possibilité d'instaurer un contingent d'importation supplémentaire de cent mille tonnes, ce qui représente un enjeu considérable pour les producteurs français.

Abordant enfin le plan décennal de reconversion des espaces forestiers, il s'est interrogé sur la généralisation des chartes forestières, et a appelé le Gouvernement à être plus ambitieux pour la filière bois.

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 :

– la nouvelle présentation budgétaire prévue par la LOLF fournit désormais des garanties quant à la cohérence de la politique forestière, car les crédits qu'elle mobilisait étaient systématiquement considérés jusque-là comme des variables d'ajustement, avec des effets potentiellement dramatiques sur le long terme ; les crédits prévus pour l'année 2005 s'inscrivent dans la continuité du programme de reconstitution de la forêt mis en place par le Gouvernement dirigé par M. Lionel Jospin après la tempête de décembre 1999 ; des ajustements ont été effectués pour tenir compte de la diversité du parc forestier français, qui comporte une majorité de forêts domaniales dans le quart nord-est du pays, tandis que les forêts privées sont majoritaires dans le quart sud-ouest ; mais l'effort budgétaire fait dans ce domaine depuis le budget pour 2003 semble donner globalement satisfaction aux acteurs du secteur ;

– l'ensemble des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et des contrats d'agriculture durable (CAD) a bénéficié d'un concours budgétaire supplémentaire d'un milliard d'euros depuis 2002 ; cet effort, prolongé dans le budget pour 2005 devrait permettre au total d'en mettre en place 10 000. La prime herbagère agri-environnementale (PHAE), qui a été augmentée de 70 %, se substitue aux anciennes primes herbagères des CTE ; le plan en faveur des bâtiments d'élevage se substitue lui aussi pour partie au volet investissement des CTE. Les CAD doivent être mobilisés par priorité sur les questions pour lesquelles aucun autre instrument financier n'existe, comme les aides pour les zones « Natura 2000 » ou pour les marais de l'Ouest ; les instruments financiers spécifiques permettent souvent, du reste, des décaissements plus rapides. Le produit de la modulation des aides dites du « premier pilier » de la PAC ne sera pas disponible dès 2005, mais à partir de 2006 seulement. Néanmoins, des marges de manœuvre existeront en 2005, puisqu'il sera possible de mobiliser certains « retours » communautaires permettant de porter à 80 millions d'euros les aides aux bâtiments d'élevage dès 2005, alors qu'il semblait jusque-là que cette enveloppe serait limitée à 60 millions d'euros ;

– s’agissant de la PMTVA, un ajustement technique a eu lieu, mais il ne fait aucun doute que tous les agriculteurs qui doivent en être bénéficiaires la percevront. L’allocation individuelle n’en sera aucunement diminuée ;

– le service public de l’équarrissage fonctionne correctement pour l’essentiel, même si les débats restent animés sur certains de ses aspects. Des sommes importantes lui ont été consacrées, et il est quelque peu exagéré de ne le considérer qu’à travers les quelques difficultés qui subsistent. Néanmoins, le Gouvernement, comme l’a indiqué le Premier ministre au sommet de l’élevage à Clermont-Ferrand, s’est déclaré ouvert à une poursuite de la discussion sur les moyens de l’améliorer, qui passent par une diminution du coût de l’équarrissage, laquelle ne pourra être obtenue que par une remise en cause de certaines rentes de situations oligopolistiques perdurant aux frais des contribuables et des éleveurs ;

– la mise en place d’un dispositif de gestion des crises, qui concerne, au-delà de la production des fruits et légumes, beaucoup de questions agricoles, comporte une dimension communautaire et une dimension nationale. La dimension communautaire fera l’objet d’un débat au conseil des ministres de l’Union européenne en décembre prochain ; il conviendra pour l’occasion de mobiliser tous les appuis possibles en faveur de la position française. Il s’agit en effet de rétablir un « chaînon manquant » de la réforme de la PAC de 1992. L’outil à mettre en place, qui peut prendre, par exemple, la forme de caisses de péréquation, n’est d’ailleurs pas forcément très coûteux, mais son absence se fait fortement sentir en cas de crise, car en pareil cas, la Commission européenne non seulement ne réagit pas, mais encore interdit aux Etats de réagir.

La France était isolée sur cette question en 2002, mais a été rejointe depuis lors par une dizaine d’Etats membres, la répétition des crises ayant conduit le commissaire européen chargé de l’agriculture à se montrer lui-même beaucoup plus ouvert depuis deux ou trois mois, même si certains pays comme la Grande-Bretagne, le Danemark ou la Suède restent très hostiles. Il s’agit d’une priorité absolue de la diplomatie communautaire française pour les prochains mois. La dimension purement nationale de cette question a été remise en perspective par le récent rapport Canivet, qui l’a abordée sous trois aspects : la nécessité de faire cesser les pratiques commerciales abusives, certaines de ses propositions à cet égard méritant d’être mises en œuvre ; l’apport que constituerait la possibilité d’identifier objectivement un état de crise, car des incertitudes en la matière ne peuvent conduire qu’à différer la mise en œuvre des contre-mesures qui s’imposent ; le besoin de définir *a priori* la batterie des outils mobilisables en cas de crise : blocage des marges, coefficient multiplicateur, ou prix minimum par exemple, l’efficacité de ce dernier outil ayant été néanmoins remise en cause par les expériences décevantes de l’été dernier. Il est évident que ces outils ne pourront être choisis qu’au terme d’une concertation à laquelle le Parlement sera associé, sachant que le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux pourrait tout à fait être utilisé pour leur donner le support législatif nécessaire ;

– les critiques relatives à l’insuffisance des crédits consacrés à l’« AGRIDIFF » ne tiennent pas compte du fait qu’il s’agit, comme dans le cas des dispositifs d’indemnisation au titre des calamités agricoles, de crédits évaluatifs, qui ont toujours été abondés chaque fois que le jeu des circonstances, dans une perspective de solidarité nationale, le rendait nécessaire ;

– comme le dernier congrès des Jeunes agriculteurs a eu le courage de le signaler, une remise à plat de l’ensemble des structures publiques et parapubliques de l’agriculture est nécessaire, mais doit être effectuée dans une perspective d’amélioration de l’efficacité, en se donnant comme objectif ultime la satisfaction, non pas seulement des 600 000 agriculteurs, mais bien des 62 millions de consommateurs français ; une meilleure allocation des personnes en charge des procédures, visant à renforcer la capacité de suivi des agriculteurs, devrait permettre par exemple une diminution du nombre des dossiers de demandes rejetés pour la simple raison du dépassement du délai de dépôt ;

– en ce qui concerne la suppression du BAPSA, il est inutile d’attiser les peurs puisque le passé a prouvé que le financement des prestations serait, quoiqu’il advienne, toujours assuré. Le maintien d’un dispositif de protection sociale propre aux agriculteurs n’est pas remis en cause par le remplacement du BAPSA par le FFIPSA. Un besoin de financement complémentaire est apparu, du fait de la baisse des recettes issues des droits sur le tabac mais une solution sera trouvée, sans qu’il y ait à s’inquiéter outre mesure de cette situation ;

– le dispositif mis en place pour compenser la hausse du prix du gazole vaut pour le second semestre 2004, et sera adapté en fonction des évolutions des cours du pétrole ;

– l’application des dispositions votées dans le cadre du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a déjà commencé, puisque la première partie du projet de loi de finances pour 2005 intègre déjà certaines des mesures fiscales décidées dans le cadre de ce projet de loi, comme l’exclusion de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) de l’assiette retenue pour le calcul des cotisations et prélèvements sociaux ;

– la baisse des crédits relatifs à l’installation est purement optique, puisque la décision prise de verser en une seule fois la DJA au lieu d’étaler sa distribution sur plusieurs années se traduit mécaniquement, en 2004, par un gonflement ponctuel des charges, l’année 2005 n’enregistrant une diminution de celles-ci de 4 millions d’euros que par l’effet du retour à un nouveau « régime de croisière » ;

– le Premier ministre a annoncé l’objectif d’un triplement de la production de biocarburant à l’horizon 2007. La concertation avec les organisations professionnelles agricoles concernées par la production de biocarburants est en cours, le dispositif décidé, sur le plan fiscal notamment, devant être présenté avant la fin du mois de novembre ;

– la diminution des crédits à la disposition des offices s’explique par le transfert des crédits de l’Office national interprofessionnel des viandes, de l’élevage et de l’aviculture (OFIVAL) au budget du ministère chargé de l’agriculture, dans le cadre de la mise en place du « guichet unique ». Globalement, les moyens dévolus aux missions des offices restent donc inchangés, voire sont renforcés s’agissant par exemple de l’Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l’horticulture (ONIFLOR) pour tenir compte des besoins de soutien à la production de fruits et légumes ;

– la réorganisation des offices a été engagée à l’initiative de la commission des finances de l’Assemblée nationale. Il s’agit d’opérer un regroupement autour de trois pôles, installés dans des locaux communs à Saint-Denis afin de permettre des économies sur les frais de structures ; les trois directeurs en sont nommés ; dans un but de simplification, une agence de paiement unique, seule responsable du versement des aides européennes, sera mise en place concomitamment avec l’entrée en vigueur de la réforme de la PAC en 2006 ; le nombre d’emplois qui seront supprimés dépendra de la mise en œuvre pratique de cette réorganisation des structures, et des restructurations opérées au niveau des services logistiques communs, la réduction des effectifs n’étant pas un objectif en soi mais plutôt une conséquence ;

– l’aide pour la collecte laitière en zone défavorisée peut être envisagée selon deux modalités : la première est le recours à l’enveloppe de flexibilité laitière, hypothèse qui n’avait pas la faveur des producteurs de lait et a donc été écartée au profit d’un mode de répartition linéaire, dont l’opportunité pourrait toutefois être reconsidérée ; la seconde est l’utilisation des crédits du « deuxième pilier » de la PAC, solution que le plan de développement rural national (PDRN) ne permet pas pour l’instant de mettre en œuvre. Il a indiqué que la révision du PDRN en 2006 pourrait être l’occasion de solliciter la Commission européenne à ce sujet, et que des négociations étaient menées dans ce but ;

– s’agissant des négociations menées par l’Union européenne avec le Mercosur, le ministère est très vigilant pour la viande bovine, la volaille, ainsi que les biocarburants, les propositions émises par la Commission européenne n’étant pas assez fermes dans ces domaines.

M. Nicolas Forissier, secrétaire d’Etat à l’agriculture, à l’alimentation, à la pêche et aux affaires rurales s’est ensuite exprimé au sujet de l’enseignement agricole technique et de l’enseignement supérieur et a estimé qu’il revenait au budget du ministère de compenser les lacunes de la loi Rocard du 31 décembre 1984 en matière d’enseignement privé, citant notamment l’exemple des maisons familiales rurales. Il a également souligné la stabilité des effectifs dans l’enseignement technique agricole.

Il a ensuite indiqué, s’agissant du périmètre de l’enseignement agricole, qu’avait été adopté en juillet 2004 un schéma national prévisionnel des formations qui devrait permettre, dans une perspective équitable pour les établissements

publics comme pour les établissements privés, d'harmoniser l'offre de formation au niveau de chaque bassin d'enseignement. Il a ensuite indiqué que les formations dispensées dans le domaine de la seule production agricole ne représentaient que 30 % du total des formations techniques proposées, ce qui témoignait de l'importance de la formation aux métiers de l'agroalimentaire et des services en milieu rural.

Puis, il a souligné la reconduction de la ligne budgétaire consacrée à l'industrie agroalimentaire et aux exportations pour un montant de 18 millions d'euros. Il a indiqué qu'avait été initiée en juillet la troisième étape de la réforme du dispositif d'appui aux exportations et à l'internationalisation des PME. Il a rappelé que les deux premières avaient consisté à créer l'établissement public Ubifrance réunissant le centre français du commerce extérieur et l'ancienne association Ubifrance, ainsi qu'à mettre en cohérence le fonctionnement de la SOPEXA (Société française pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires) avec cette réforme. Il a estimé que cette démarche devrait être achevée à la fin de l'année 2004. Il a, en outre, mentionné les nouveaux outils créés afin de favoriser le développement de l'industrie agroalimentaire, outils élaborés avec la participation de tous les acteurs intéressés. Il a également évoqué les annonces qu'il avait faites au Salon international de l'alimentation (SIAL) sur les dispositifs tendant à soutenir les exportations et la promotion internationale de l'industrie agroalimentaire.

Puis, M. Jacques Le Guen a soulevé le problème posé, en zone maraîchère, par les distorsions de concurrence en matière de coût horaire du travail. Il a également évoqué les difficultés rencontrées par les producteurs d'échalotes liées au problème de la reconnaissance par l'Union européenne de la spécificité de cette production, question qui fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ainsi qu'aux distorsions de concurrence provoquées par les aides agricoles américaines à l'origine de la baisse des exportations françaises d'échalotes.

M. François Brottes s'est ensuite interrogé sur l'évolution des crédits destinés à la politique forestière, compte tenu de la baisse de 6 à 16 % de la plupart des lignes budgétaires en loi de finances initiale pour 2005. Il a ensuite salué les progrès intervenus en matière d'éco-certification de la forêt, ainsi que les avancées que comportent le budget et le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux en matière d'équilibre sylvo-cynégétique et de développement de la forêt. Il a toutefois fait part de son inquiétude face à la baisse des moyens destinés à la prévention des risques ainsi qu'aux services de restauration des terrains en montagne. Il a ensuite demandé au ministre son appréciation sur la capacité de l'Office national des forêts (ONF) à remplir ses obligations contractuelles. Il a enfin évoqué la structuration de la filière bois, dont il a admis qu'elle ne relevait pas de la compétence exclusive du ministère chargé de l'agriculture, et a déploré le retard observé dans la mise en place de l'interprofession.

Il a enfin mentionné les problèmes de transport auxquels la filière-bois est confrontée, regrettant que le projet de loi d'orientation sur l'énergie n'ait pas donné de signal positif en matière de bois-énergie et de bois de construction, et appelant de ses vœux, sur ce sujet, une intervention du ministère en charge de l'agriculture.

M. Alain Gouriou a souhaité attirer l'attention du ministre chargé de l'agriculture sur quatre points. Il a d'abord rappelé qu'aux termes du récent accord de Luxembourg, certains producteurs de légumes sont autorisés à exploiter des terres dont la production de légumes n'est pas la destination première. Il a estimé que ce dispositif engendrait de sérieuses perturbations sur les marchés.

Il a ensuite évoqué les distorsions de concurrence engendrées par le très faible coût de la main-d'œuvre agricole de certains Etats, estimant que les écarts ainsi créés vont de 1 à 10.

Il a en outre souligné deux problèmes rencontrés par les serristes. D'une part, la hausse du prix des hydrocarbures pénalise fortement ceux qui produisent sous serre. D'autre part, certaines règles communautaires de taxation permettent à des contingents de tomates marocaines et turques d'entrer sur les marchés européens, et ce à très bas prix -35 centimes par kilo.

Enfin, il s'est interrogé sur l'interlocuteur gouvernemental compétent pour traiter de la question des algues vertes.

Après avoir salué l'instauration de l'assurance-récolte et approuvé l'idée de faire contribuer la TVA au financement du FFIPSA, M. Jean Dionis du Séjour a souhaité obtenir des précisions sur trois questions.

Evoquant le rapport de M. Guy Canivet qu'il a jugé décevant, il a demandé au ministre quelles mesures il comptait prendre pour instituer un coefficient multiplicateur. Il a également souhaité obtenir des précisions sur les allègements de charges possibles, par le biais, par exemple, de l'extension du contrat de vendange, ainsi que sur les assouplissements envisagés de la législation du travail agricole pour les contrats « main-d'œuvre étrangère ».

Il a ensuite demandé au ministre en charge de l'agriculture de plus amples précisions sur les perspectives d'alignement du régime social agricole sur le régime général en matière de retraite.

Enfin, il s'est interrogé sur la portée du plan biocarburant, annoncé pour la fin du mois de novembre, souhaitant savoir s'il concernerait toutes les régions de France, ainsi que les diverses filières (sorgho, maïs, huiles végétales pures).

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a estimé que le budget demeurerait peu lisible en raison des reports annoncés et avait, à juste titre, été considéré comme « serré ». Si elle a ensuite salué la création d'un fonds unique pour la mise aux normes et la rénovation des bâtiments d'élevage, elle a estimé que les offices

avaient des pratiques administratives peu efficaces, conduisant à l'abandon d'un certain nombre de projets : aussi a-t-elle souhaité qu'à l'occasion de la mise en place de ce fonds unique, ces pratiques soient améliorées. En outre, elle a regretté la diminution des moyens consacrés aux agriculteurs en difficulté, à l'installation des agriculteurs et aux CAD. Enfin, après avoir constaté que les moyens alloués à l'enseignement agricole public étaient en forte baisse dans certaines régions, elle a souhaité avoir des précisions sur la politique menée par le Gouvernement dans ce domaine.

M. Serge Poignant, après avoir salué les propos du ministre sur la gestion de crise, s'est associé à la question de M. Alain Gouriou sur les difficultés rencontrées par les serristes du fait de la hausse du prix des hydrocarbures. Il a ensuite soutenu qu'il valait mieux parler de cultures spécialisées plutôt que de fruits et légumes, ce qui permettrait d'y inclure la vigne notamment. Il a appelé de ses vœux une croissance des moyens alloués aux exportations, celles-ci étant essentielles pour le maintien des cultures spécialisées. Enfin, il a demandé au ministre s'il était possible d'utiliser le dispositif des CAD dans les zones humides au-delà des seules parcelles Natura 2000.

Puis, M. Michel Vergnier a déploré la compression des moyens alloués au ministère chargé de l'agriculture.

Il a par ailleurs dénoncé la contradiction entre l'importance donnée, dans les discours gouvernementaux, à la prévention des risques sanitaires et, d'autre part, la faiblesse des crédits destinés à cette politique, notamment en ce qui concerne les inspecteurs vétérinaires, les services vétérinaires et l'AFSSA.

Il a ensuite demandé au Ministre de faire le point sur l'évolution du stockage des farines animales à bas risque.

Il a enfin demandé une réponse à sa question écrite concernant le délai de retournement des prairies permanentes.

M. Germinal Peiro, après avoir évoqué la disparition du BAPSA, dont il a rappelé qu'il accusait un déficit de 600 millions d'euros, s'est interrogé sur les moyens dont disposerait le Parlement pour être informé de l'évolution de la politique sociale agricole. Il a ensuite demandé s'il y aurait une revalorisation des retraites agricoles en 2005.

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 :

– une procédure est effectivement engagée devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) à l'encontre de la Commission européenne pour l'inscription au catalogue de variétés de semis qui ne correspondent pas à la définition de l'échalote, une décision devant intervenir à ce sujet au début de l'année prochaine ;

– s’agissant des distorsions de concurrence sur les coûts du travail, une mission a été mise en place de façon combinée par le ministère chargé de l’agriculture, le ministère chargé du travail et le ministère chargé de l’économie et des finances, afin d’établir un état des lieux sur l’ensemble de la Communauté européenne, et de disposer ainsi de faits précis pour intervenir auprès de la Commission européenne ;

– la délégation interministérielle de lutte contre la main-d’œuvre illégale a été saisie, de manière conjointe par le ministre chargé de l’agriculture et le ministre chargé du travail, des sollicitations d’agriculteurs et de maraîchers par des sociétés hollandaises et britanniques. Cette situation n’est pas entièrement nouvelle, puisque les hôteliers ont fait l’objet par le passé de sollicitations similaires, motivées par les écarts de charges sociales pesant sur les salaires ;

– le service de restauration des terrains en montagne (RTM) fait un travail excellent, et l’on peut même mettre à son actif la survie de petites communes de montagne. Le maintien de l’individualisation des crédits du RTM au sein du budget de l’Office national des forêts (ONF) vise à préserver les moyens permettant au RTM d’accomplir ses missions ;

– la situation de l’ONF a fait l’objet d’une analyse très détaillée dans une réponse fournie au sénateur René-Pierre Signé, à l’occasion de la séance de questions orales sans débat du 19 octobre 2004 au Sénat. Un contrat, qui ne connaît un début d’application que depuis peu, a été conclu entre l’Etat et l’ONF à l’automne 2001. Les années 2001 et 2002 ont été marquées par des tensions qui font place désormais à une situation plus sereine. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 devraient être complétés par ceux qui ont été demandés dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances rectificative pour 2004 ;

– il convient effectivement de mettre l’accent sur la possibilité de développer l’utilisation du bois pour la production d’énergie et la construction ;

– sur la question des algues vertes proliférant en Bretagne, l’interlocuteur compétent aussi bien au titre de l’agriculture que de l’écologie est le préfet de région ;

– l’accord conclu en septembre 2003 avec l’Allemagne sur les légumes soumet la production allemande à un plafond et donne lieu à des contrôles ;

– la question du coût du gaz pour les serristes est en cours d’étude en liaison avec le ministère chargé des finances ;

– un travail interministériel a été engagé pour exploiter les conclusions du rapport Canivet relatif aux relations commerciales entre producteurs et distributeurs ;

– l’extension du « contrat-vendange » fait l’objet d’une étude conjointe avec le ministère chargé du travail ; les spécialistes du droit du travail ne semblent pas convaincus qu’il s’agisse du moyen le plus adapté à la situation ;

– s’agissant de la retraite des agriculteurs, le Gouvernement actuel a déjà mis en œuvre deux réformes : la mensualisation, et la mise en place d’un financement pour la retraite complémentaire. Deux problèmes importants restent à régler : celui des petites retraites, et celui de la pension des conjoints de chefs d’exploitations. Ces difficultés, à défaut d’être résolues dans le cadre du budget pour 2005, devraient faire l’objet d’une prise en compte avant le terme de la législature actuelle ;

– la diminution des crédits affectés à la DJA, qui résulte simplement d’une modification des conditions de son versement, en une seule fois au lieu de deux, n’aura aucune incidence sur les flux d’installation des jeunes agriculteurs ;

– dans la mesure où les CAD doivent être utilisés pour fournir une aide lorsqu’aucun autre mécanisme n’existe, il n’est pas interdit d’envisager de les mobiliser pour les parcelles situées dans les zones humides non incluses dans les zones Natura 2000. Il convient néanmoins de résoudre le problème posé par la non-conformité de ce projet avec le PDRM, ce qui justifie la simplification en cours ;

– les moyens des services vétérinaires sont adaptés à leurs missions, qui sont tournées vers les 62 millions de consommateurs français, et non pas exclusivement vers les éleveurs ;

– le déstockage des farines animales se poursuit, l’objectif étant une disparition totale des stocks au terme de la législature actuelle, ce qui devrait conduire à une élimination de 85 000 tonnes en 2005, 285 000 tonnes en 2006 et 385 000 tonnes en 2007, pour une dépense annuelle moyenne d’environ 60 millions d’euros (le flux de nouvelles farines étant, quant à lui, éliminé au fur et à mesure) ;

– s’agissant de la substitution du FFIPSA au BAPSA, les prestations légales seront toujours servies, des recettes supplémentaires devant simplement combler les besoins de financement apparus ;

Puis, le secrétaire d’Etat à l’agriculture, à l’alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, M. Nicolas Forissier, revenant sur la question de l’enseignement agricole, a souligné qu’il était hors de question de remettre en cause l’enseignement agricole public qui voyait au contraire ses crédits augmenter de 2,3 %, cette mesure permettant de mettre en œuvre le nouveau dispositif succédant à celui des assistants d’éducation.

Eu égard à la dotation globale horaire (DGH), rappelant qu’elle était répartie entre les régions puis en fonction des besoins des établissements, il s’est engagé à ce que tous les établissements soient en mesure d’assurer les

enseignements obligatoires figurant au programme et dans le schéma prévisionnel de formation. Concernant en revanche la formation continue des enseignants, il a reconnu l'existence d'un problème de financement qu'il a toutefois jugé nécessaire de replacer dans le contexte actuel de contrainte budgétaire ; il s'est engagé à faire en sorte que l'on puisse accélérer la mise en œuvre d'un certain nombre de modules de formation et réactiver davantage de modules. Il a néanmoins rappelé que la mise aux normes d'un certain nombre de bâtiments requerrait, elle aussi, des financements très élevés.

Evoquant enfin l'exportation des produits agroalimentaires, il a estimé qu'avant de déployer davantage de moyens financiers, il était nécessaire de faire évoluer le dispositif de promotion de ces exportations, de mettre en œuvre davantage d'opérations collectives de promotion, et de diffuser le guide d'accompagnement personnalisé des entreprises agroalimentaires à l'étranger.



La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l'agriculture pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. Antoine Herth, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'agriculture et de la pêche : agriculture pour 2005*, le groupe UDF s'étant abstenu et le groupe socialiste et le groupe Député-e-s Communistes et Républicains ayant émis un avis défavorable.

N° 1865 -tome 3- Avis au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2005 : Agriculture (M. Antoine HERTH)