



N° 2570

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME I

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT, ET AFFAIRES RURALES

PAR M. ANTOINE HERTH
M. AIMÉ KERGUERIS

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UNE GRANDE STABILITE DES CREDITS DE LA MISSION AGRICULTURE INSCRITS DANS UN CADRE RENOVE	9
A.— UN CADRE RENOVE	9
1. Situation de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales au sein du budget de l’agriculture.....	9
<i>a) La nouvelle répartition des crédits en missions et programmes</i>	9
<i>b) Le budget de l’agriculture pour 2006</i>	10
<i>c) Le financement de la protection sociale agricole en 2006</i>	11
2. Modernisation et rationalisation de l’organisation du MAP	13
<i>a) Améliorer le service rendu à l’usager à moindre coût pour le contribuable</i>	13
<i>b) Adopter une gestion au plus près du terrain et des responsabilités de chacun</i> ...	14
B.— UNE GRANDE STABILITE DES CREDITS AU SEIN DE LA MISSION AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES	16
1. Le programme 154 « Gestion durable de l’agriculture, de la pêche et développement rural ».....	16
<i>a) La plupart des actions mises en œuvre au sein du programme ne connaîtront pas d’évolution significative en 2006</i>	17
<i>b) ... toutefois, même en l’absence de revalorisation de ses crédits, la politique de l’installation se renouvelle, ...</i>	18
<i>c) ... et la politique de développement durable bénéficie d’une hausse des financements communautaires.</i>	20
2. Le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».....	21
3. Le programme 149 « Forêt »	23
4. Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture »	27
II.— DES PRIORITES FORTEMENT AFFIRMEES	29
A.— DEVELOPPER UNE AGRICULTURE DURABLE	29
1. Le Programme de maîtrise des pollutions d’origine agricole (PMPOA 2).....	29

2. Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage	30
B.— MAITRISER LES RISQUES DE L'ACTIVITE AGRICOLE.....	31
1. Le dispositif d'assurance récolte et de gestion des aléas	31
2. Les aides attribuées aux agriculteurs en difficulté	33
C.— PREPARER L'AVENIR DE LA PECHE	34
1. La poursuite des efforts de modernisation du secteur et de connaissance du marché, l'intensification de la politique de gestion durable de la ressource.....	34
a) <i>Adaptation de la filière</i>	35
b) <i>Orientation de la production et des marchés</i>	35
c) <i>Suivi du milieu et gestion durable de la ressource</i>	35
2. Le lancement d'un plan d'avenir pour la pêche.....	36
a) <i>La question de la gestion de la ressource</i>	36
b) <i>La question de la rentabilité du secteur</i>	37
c) <i>La question de l'attractivité du métier</i>	37
D.— STIMULER L'INITIATIVE ET L'INNOVATION	38
1. La mise en œuvre du Plan national de développement des industries agroalimentaires	39
2. La reprise en main du financement du développement agricole	40
III.— 2006 : UNE ANNEE CRUCIALE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	42
A.— L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	42
1. Le découplage des aides.....	43
2. L'éco-conditionnalité	45
3. Le développement rural	46
B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE.....	49
1. La mise en place d'un nouveau cadre juridique de l'exploitation agricole	50
2. Le développement de débouchés innovants pour l'agriculture.....	51
3 Un effort fiscal important en faveur du monde agricole	52
EXAMEN EN COMMISSION	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que la représentation nationale doit adopter d'ici la fin de l'année 2005 le projet de loi d'orientation agricole (PLOA), les débats qui se sont tenus au sein de notre assemblée lors de l'examen du texte en première lecture montrent combien l'agriculture reste, encore et toujours, au cœur des préoccupations de chacun.

Préoccupations économiques tout d'abord. Les nouvelles négociations engagées au sein de l'Organisation mondiale du commerce dans le cadre du Doha Round font ainsi l'objet d'une surveillance étroite de la part des autorités françaises s'agissant de leur volet agricole. Dès septembre 2005, le gouvernement français a ainsi fait connaître à la Commission européenne les « lignes rouges » que son négociateur, le commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, ne devrait pas franchir dans le cadre du mandat de négociation fixé par le Conseil, notamment sur les questions de l'accès au marché et des produits sensibles ainsi que sur les aides à l'exportation. Ces principes ont été rappelés à plusieurs reprises par la France à M. Mandelson au cours du mois d'octobre 2005 ⁽¹⁾. En effet, les enjeux sont de taille puisque la France, actuellement 1^{er} exportateur mondial de produits agricoles transformés et 2^{ème} exportateur de produits agricoles bruts, va devoir affronter une concurrence de plus en plus vive pour conserver son rang sur le marché mondial.

(1) La France a également affirmé sa volonté de ne pas donner « son approbation à un accord qui ne garantirait pas l'intégrité de la réforme de la politique agricole commune adoptée en 2003 » selon les termes utilisés par le ministre des affaires étrangères.

Préoccupations sanitaires ensuite. La question de la transmission du virus de la grippe aviaire inquiète aujourd'hui la population qui se souvient des crises sanitaires qui ont défrayé la chronique dans les années 1990 et 2000 telles la fièvre aphteuse, la dioxine ou encore l'ESB. Chacune de ces crises nous rappelle combien l'établissement d'un cadre transparent et rigoureux d'évaluation et de gestion des risques sanitaires contribue non seulement à la confiance du consommateur dans son alimentation et son agriculture mais également à celle du citoyen dans le fonctionnement de la démocratie.

Préoccupations environnementales enfin, corollaire indispensable des préoccupations d'ordre sanitaire comme économique. Le concept de développement durable, qui est désormais au cœur des politiques agricoles, vise en effet à créer les conditions d'une gestion du milieu naturel permettant à la fois sa préservation et le développement des activités humaines. Les dispositions adoptées lors de l'examen en première lecture du projet d'orientation agricole afin de favoriser le développement des biocarburants constituent un symbole fort à cet égard.

Ainsi, plus que jamais le budget de l'agriculture doit être un budget de combat. Et l'on doit se féliciter des marges de manœuvre que le ministère de l'agriculture et de la pêche a su dégager pour poursuivre les actions engagées et relever de nouveaux défis dans un contexte budgétaire difficile. Il faut d'emblée souligner le dynamisme du budget de l'agriculture qui passe de 4,8 milliards d'euros en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2005 à un peu plus de 5 milliards dans le projet de loi de finances pour 2006, soit une hausse de 2,5 %. En contrepartie de cette hausse, le ministère de l'agriculture consent des efforts importants puisque, conformément aux orientations gouvernementales de réduction des effectifs publics, 1 000 postes (soit 681 équivalents temps plein travaillés – ETPT) ne seront pas renouvelés en 2006.

En application de la nouvelle nomenclature budgétaire liée à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), seront plus précisément examinés dans cet avis les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (Apar). Pour ce faire, notre Commission des affaires économiques a souhaité conserver deux rapporteurs conjoints, M. Antoine Herth pour l'examen global des crédits de la mission et M. Aimé Kergueris pour les questions spécifiques de la pêche. Les crédits de la mission Apar s'inscrivent en 2006 dans la continuité des efforts consentis pour l'agriculture, au niveau de ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2005, aux alentours de 2,95 milliards d'euros. Cette mission connaît par ailleurs des évolutions internes importantes reflétant les priorités de l'action du gouvernement. Ces évolutions se traduisent notamment par une forte hausse en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) des moyens consacrés à la modernisation des exploitations et à la maîtrise des pollutions d'origine agricole ainsi qu'à la gestion des aléas. Ces mesures devraient en effet permettre, conformément à l'esprit du PLOA qui entend rapprocher les agriculteurs du marché et favoriser la démarche d'entreprise, de donner aux exploitants les

moyens de moderniser leur outil de travail et de gérer les risques de leur activité afin de pouvoir faire face à la concurrence.

2006 sera une année cruciale pour l'agriculture qui verra à la fois la mise en œuvre des droits à paiement unique (DPU) et l'entrée en vigueur des nouvelles règles d'éco-conditionnalité pour le versement des aides communautaires. Tous les moyens disponibles doivent donc être mobilisés pour mener à bien les différents chantiers de notre politique agricole. En préservant l'essentiel des crédits du budget de l'agriculture et en les affectant sur les actions prioritaires, en poursuivant les politiques engagées et en lançant de nouveaux projets pour l'avenir, le projet de loi de finances pour 2006 répond ainsi aux attentes des professionnels et des citoyens.

I.— UNE GRANDE STABILITE DES CREDITS DE LA MISSION AGRICULTURE INSCRITS DANS UN CADRE RENOVE

A.— UN CADRE RENOVE

1. Situation de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales au sein du budget de l'agriculture

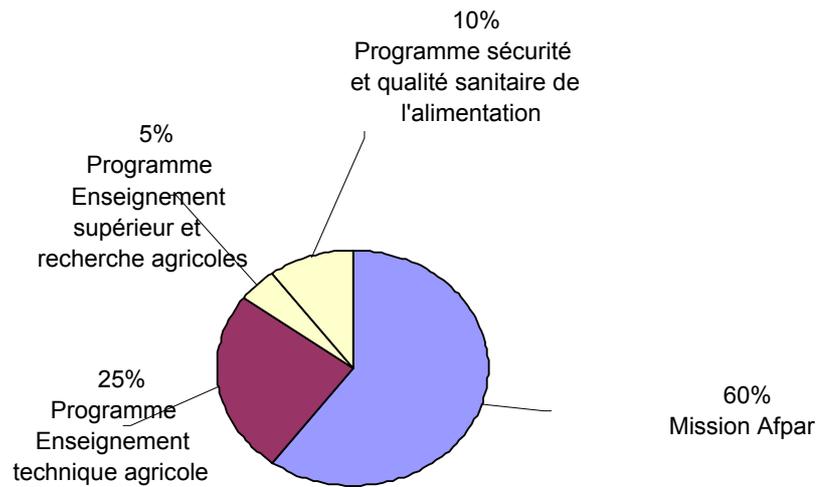
a) La nouvelle répartition des crédits en missions et programmes

En application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le budget de l'agriculture est désormais réparti entre plusieurs missions gérées soit au niveau ministériel par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) soit au niveau interministériel. Seule la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (Apar) relève uniquement du MAP : elle comprend l'ensemble des programmes qui constituent le « cœur » des politiques agricoles.

En revanche, l'Enseignement technique agricole, l'Enseignement supérieur et la recherche agricoles, la Sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation ne sont pas rattachées à cette mission mais constituent des programmes dont l'exécution est certes assurée par le ministère de l'agriculture et de la pêche mais qui sont intégrés au sein de missions interministérielles : le premier au sein de la mission Enseignement scolaire, le second au sein de la mission Recherche et enseignement supérieur et le dernier au sein de la mission Sécurité sanitaire.

On rappellera qu'en termes d'équilibres financiers, la mission Apar représente près de 60 % du budget de l'agriculture, le programme Enseignement technique 25 %, l'Enseignement supérieur et la recherche agricoles environ 5 % et le programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation un peu plus de 10 % (répartition en fonction des crédits de paiement pour 2006).

COMPOSITION DU BUDGET DE L'AGRICULTURE



b) Le budget de l'agriculture pour 2006

Pour 2006, les principales hausses du budget de l'agriculture bénéficieront aux programmes consacrés à la recherche et à la sécurité alimentaire et, dans une moindre mesure, à l'enseignement technique, alors que les dotations de la mission Afpap restent stables.

Les crédits alloués à **l'enseignement supérieur et la recherche agricoles** devraient ainsi connaître une hausse de 10,5 % allant de pair avec l'impulsion que le gouvernement entend donner à l'innovation dans le domaine agricole et agroalimentaire. Rappelons à cet égard que **l'article 26 du projet de loi d'orientation agricole** vise à favoriser la coopération entre les organismes de formation en agriculture et les acteurs de la recherche et du développement agricole, notamment en organisant la participation des instituts techniques et technologiques ainsi que des entreprises des filières agricoles et agroalimentaires aux projets de recherche. L'élaboration et la mise en œuvre de projets communs intéressant la production de biens alimentaires et non alimentaires ainsi que les questions relatives à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire seront désormais possibles.

La politique de sécurité alimentaire voit également ses crédits progresser, de 7 % par rapport à 2005, la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires figurant au premier rang des priorités ministérielles. La dotation du programme correspondant, qui devrait atteindre 538,3 millions d'euros en 2006, permettra notamment de mener à bien la réforme du service public de l'équarrissage appelée de nos vœux l'année dernière.

BUDGET DE L'AGRICULTURE EN 2006

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

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche

Enfin, il faut noter que le budget du ministère de l'agriculture ne représente qu'une partie des concours publics à l'agriculture qui bénéficie par ailleurs d'un montant élevé d'aides communautaires relevant à la fois du 1^{er} pilier (soutien aux marchés et aux exploitants) et du 2^{ème} pilier (politique de développement rural) de la politique agricole commune (PAC). Le montant total de ces aides devrait ainsi atteindre 10,5 milliards d'euros en 2006, soit environ 60 % des concours publics à l'agriculture.

S'ajoutent enfin les soutiens financiers provenant des collectivités locales, qui s'élevaient en 2002 à 897 millions d'euros issus à 41 % des départements et 59 % des régions. Notons que les aides versées à l'agriculture représentent en moyenne 20 % des dépenses d'intervention économique de ces collectivités.

c) Le financement de la protection sociale agricole en 2006

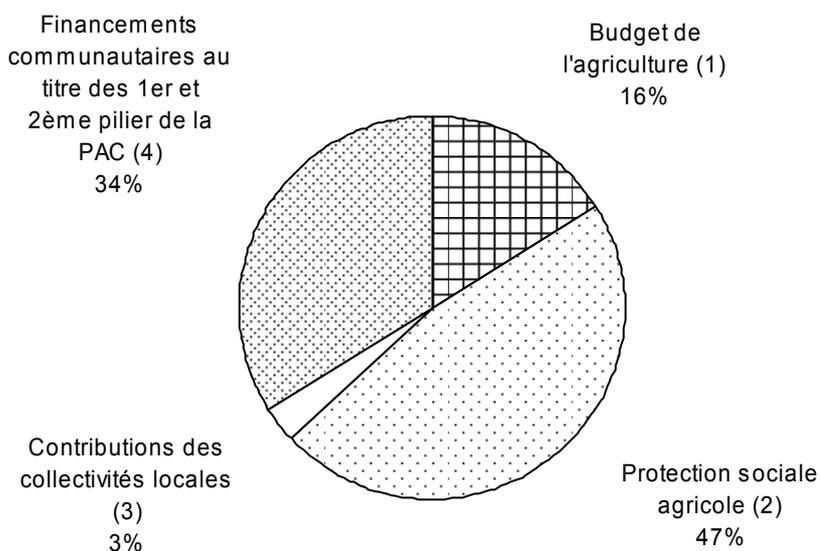
Le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), créé par la loi de finances pour 2004, s'est substitué au Budget annexe des prestations sociales des non salariés agricoles (BAPSA) à compter du 1^{er} janvier 2005 et la discussion parlementaire a désormais lieu dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le FFIPSA, établissement public national à caractère administratif visé à l'article L. 731-1 du code rural, exerce aujourd'hui les missions de financement des prestations sociales des exploitants agricoles, en lieu et place de l'ancien BAPSA dont les droits et obligations lui ont été transmis. Pour autant, aucune solution de fond n'a été mise en place afin, d'une part, de permettre au FFIPSA de

couvrir le déficit du BAPSA au 31 décembre 2004 et, d'autre part, plus généralement, de pallier les difficultés structurelles que rencontre ce régime de protection sociale caractérisé par un fort déséquilibre démographique. Votre rapporteur estime qu'il est urgent de trouver le moyen d'assurer la pérennité de ce dispositif et se félicite d'ores et déjà de l'annonce faite par le ministre délégué au budget, dans l'enceinte de l'Assemblée, selon laquelle il envisageait une reprise par l'État d'une partie de la dette du régime social des exploitants agricoles ⁽¹⁾.

Rappelons à cet égard que le déficit du FFIPSA est estimé à près de 1,7 milliard d'euros pour 2006. Le rapport de la mission conjointe IGAS-IGF-IGA (Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'agriculture) sur le financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles montre par ailleurs que ce déficit est structurel et devrait se chiffrer en 2014 entre 2,1 et 3,1 milliards d'euros.

LES GRANDES MASSES FINANCIÈRES DE L'AGRICULTURE POUR 2006



(1) Comprend les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales, du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, du programme Enseignement technique agricole et du programme Enseignement supérieur et recherches agricoles : 5 milliards d'euros en CP pour 2006.

(2) Prévisions de recettes et de dépenses du FFIPSA pour 2006 : respectivement 13,9 milliards d'euros et 15,6 milliards d'euros.

(3) Estimations sur la base des derniers chiffres disponibles (897 millions d'euros en 2002).

(4) Prévisions : 10,5 milliards d'euros pour 2006.

(1) Discussion générale du projet de loi de finances pour 2006, 1^{ère} séance du jeudi 20 octobre 2005.

2. Modernisation et rationalisation de l'organisation du MAP

En 2006, le ministère de l'agriculture et de la pêche devrait poursuivre sa modernisation et lancer plusieurs chantiers de restructuration de ses services afin d'accroître l'efficacité de son action.

a) Améliorer le service rendu à l'utilisateur à moindre coût pour le contribuable

Sur la question majeure de la mise en œuvre des politiques agricoles et de la gestion des aides qui mobilise des moyens importants au sein du ministère ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle, le MAP entend mener une politique ambitieuse d'optimisation du service rendu aux usagers. Ainsi, afin d'assurer ses missions dans les meilleures conditions de délai, de conformité avec la réglementation communautaire et de coût, il se fixe comme objectif pour 2006 de ramener le coût de la gestion des aides à 6,5 % du montant total des aides versées et de réduire le montant des pénalités financières infligées à la France par la Commission européenne.

La **réforme des offices agricoles, prévue à l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole**, participe pleinement à la réalisation de cet objectif. Elle vise en effet à répondre à trois défis majeurs :

– l'évolution de la PAC et la création de l'aide unique découplée par exploitation qui rompt, de fait, le lien entre la production et les aides versées et, partant, entre ces aides et les filières de production donc les offices ;

– la nécessité de renforcer les actions de développement des filières, qui implique que les offices d'intervention puissent se consacrer quasi-exclusivement à cette mission, aujourd'hui occultée par leur rôle dans le cadre du paiement des aides communautaires ;

– la sécurisation du paiement des aides et, comme indiqué précédemment, la réduction du nombre de refus d'apurement des aides communautaires par la Commission ⁽¹⁾.

Ce constat a débouché sur un projet de regroupement en trois pôles des principaux offices d'intervention agricole et la création d'une agence unique de paiement des aides relevant du 1^{er} pilier de la PAC ⁽²⁾.

D'un point de vue budgétaire, la réforme des offices se traduira par :

(1) *La procédure d'apurement des comptes a pour objet de vérifier la régularité de la dépense communautaire et la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres. Les corrections financières appliquées par la Commission en cas d'anomalies constatées sont évaluées de manière complexe et peuvent atteindre des montants très importants. Ainsi, le cumul des refus d'apurement infligés à la France depuis 1994 s'élève à 694 millions d'euros.*

(2) *Pour plus de détails, se reporter au rapport n° 2547 présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire par votre rapporteur sur le projet de loi d'orientation agricole lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale.*

– un plan ambitieux de réduction des effectifs (départs définitifs, détachements mais également reclassement dans les administrations et aides à la mobilité géographique) ;

– une mutualisation des moyens matérialisée par l’installation de tous les offices au sein de locaux communs situés à Montreuil, ce qui permettra de faire des économies de frais de structure et d’impulser des synergies ;

– une maîtrise des frais de fonctionnement correspondant à une baisse de 2 % de la dotation de personnel et de fonctionnement (qui s’élève à 150,6 millions d’euros dans le projet de loi de finances pour 2006 contre 153,6 millions inscrits en loi de finances initiale pour 2005).

Par ailleurs, si cette réforme vise essentiellement les services centraux des offices, une mission d’audit des services déconcentrés des différents établissements publics qui interviennent dans le domaine des aides à l’agriculture a été confiée au Comité permanent de la Coordination des Inspections du ministère de l’agriculture et de la pêche afin de rechercher une optimisation de l’organisation et des moyens qui y sont consacrés ⁽¹⁾.

Plus généralement, il convient de souligner que le ministère de l’agriculture et de la pêche participe pleinement à la réalisation des objectifs de rationalisation de la dépense publique et de réduction des effectifs définis par le gouvernement. Le MAP se situe en effet au troisième rang derrière le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie et le ministère des transports, de l’équipement, du tourisme et de la mer en termes de réduction des effectifs. Un millier de postes soit environ 681 équivalents temps plein travaillé (ETPT) devraient en effet être supprimés par le biais soit de départs en retraite non remplacés, soit de non-renouvellement de vacataires ou bien encore de transferts vers des établissements publics. S’agissant plus particulièrement de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, les effectifs qui y sont affectés devraient diminuer de 205 ETPT.

b) Adopter une gestion au plus près du terrain et des responsabilités de chacun

En termes de gestion budgétaire, la mise en œuvre de la LOLF devrait permettre de dessiner une nouvelle architecture des responsabilités au sein du MAP. Sous le contrôle des responsables nationaux de programmes, des responsables de budgets opérationnels de programmes sont désignés. Parallèlement, un large mouvement de déconcentration des crédits est lancé qui devrait se poursuivre sur plusieurs années. 800 millions d’euros de crédits devraient d’ores et déjà être gérés localement dès 2006. L’échelon régional ayant été retenu pour la programmation et le suivi des crédits d’intervention, les

(1) Cette mission concernera non seulement l’ensemble des offices et la future agence de paiement unique mais également le CNASEA et l’INAO ainsi que les DDAF au titre de leurs missions de contrôle des aides animales.

responsables des budgets opérationnels seront choisis au sein des directions régionales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des services vétérinaires des chefs lieux de région.

Cette réforme devrait permettre de développer une approche territoriale plus efficace visant une meilleure prise en compte de l'expression des besoins et de la programmation des actions et des crédits qui les financent. Il faut par ailleurs rappeler que du point de vue de l'exécution, les responsables de budgets opérationnels devront répondre non seulement de la qualité de leur gestion financière mais aussi des résultats obtenus au regard des objectifs qui leur sont assignés. Ainsi, s'agissant par exemple des moyens en personnel et en crédits de l'enseignement technique, les directeurs régionaux de l'agriculture auront la responsabilité de les répartir en fonction des besoins de chaque établissement et des objectifs de performance quantifiés de réussite scolaire et d'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, cette montée en puissance de l'échelon déconcentré va de pair avec un recentrage des missions de l'administration centrale sur les tâches de conception, d'impulsion et de contrôle de l'exécution. La création d'un secrétariat général ⁽¹⁾, qui s'inscrit dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR) du MAP, permettra ainsi de regrouper au sein d'une même entité les fonctions « support » d'administration générale du ministère. Le secrétariat général a en effet pour rôle :

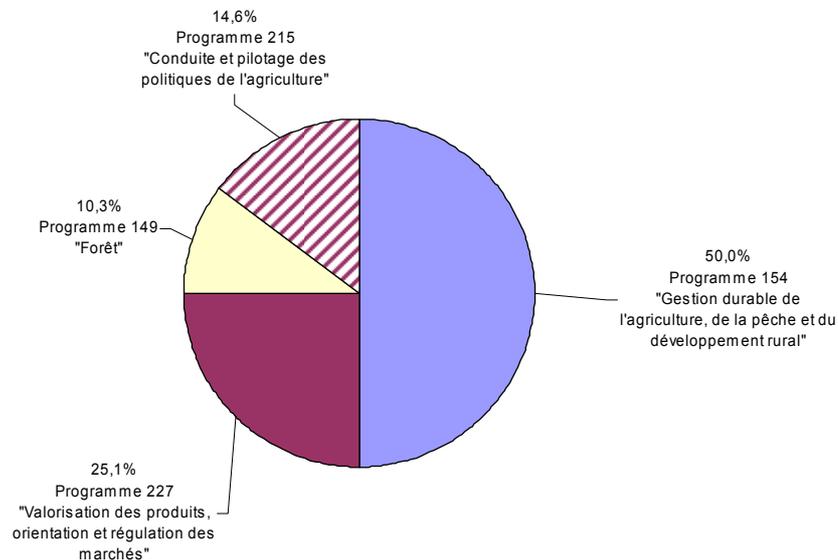
- de maintenir l'unité organique du ministère dans le nouveau contexte de la LOLF ;
- de piloter la mise en œuvre de la stratégie de réforme du ministère ;
- d'améliorer le management de l'encadrement supérieur ;
- de renforcer la transversalité dans la gestion du personnel ;
- de favoriser la mutualisation des moyens ;
- de mieux affirmer la position du ministère dans les échanges interministériels.

L'amélioration du fonctionnement des offices, la poursuite du chantier de la simplification administrative ainsi que les multiples réorganisations internes en vue de générer un accroissement de l'activité des services à périmètre constant devraient se traduire par des gains de productivité de l'ordre de 2 % en moyenne par an sur 2006-2007.

(1) Décret n° 2005-385 du 25 avril 2005 portant création d'un secrétariat général au ministère chargé de l'agriculture et modifiant le décret n° 99-555 du 2 juillet 1999.

B.— UNE GRANDE STABILITE DES CREDITS AU SEIN DE LA MISSION AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

COMPOSITION DE LA MISSION APFAR



1. Le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »

Le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » comprend les actions menées par le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) afin de mettre en œuvre une politique de gestion durable du milieu naturel qui s'applique aussi bien à l'agriculture qu'à l'exploitation des ressources halieutiques, et plus généralement aux territoires ruraux. Il intègre ainsi les financements nationaux du volet de la politique agricole commune (PAC) relatif au développement rural (2^{ème} pilier). Pour 2006, ce programme est doté de **1,474 milliard d'euros en crédits de paiement** : il représente donc à lui seul **50 % des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales**.

Le programme est structuré par les sept actions suivantes :

01. Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux,
02. Politique du cheval,
03. Appui au renouvellement des exploitations agricoles,
04. Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions,
05. Mesures agro-environnementales et territoriales,

06. Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture,

07. Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt.

a) La plupart des actions mises en œuvre au sein du programme ne connaîtront pas d'évolution significative en 2006...

S'agissant de l'évolution des moyens consacrés à ce programme, elle illustre parfaitement la stabilité des crédits qui caractérise la mission Apfar pour 2006. En effet, en crédits de paiement, on observe une hausse de 0,99 % des crédits pour 2006 par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Et, au sein même du programme, on ne constate pas non plus de grands bouleversements dans la répartition des crédits, la plupart des actions voyant leur dotation maintenue.

Il faut toutefois d'emblée souligner la très forte hausse des crédits affectés à la **modernisation des exploitations et à la maîtrise des pollutions (action n° 04)**, qui progressent de 95,59 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Ce point fera l'objet d'un développement spécial en tant qu'il répond à une des priorités que s'est fixée le MAP pour 2006. Parallèlement on peut se féliciter que cette hausse des moyens de l'action n° 04 ne se traduise pas par ailleurs par de fortes baisses de crédits pour les autres actions du programme.

Ainsi, l'**action n° 01 Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux** (animation des territoires ruraux, aménagement rural, organisations professionnelles agricoles) enregistre certes une baisse mais qui reste inférieure à 5 %. Il en va de même de l'**action n° 02 Politique du cheval** dont la dotation baisse de 3,09 % en crédits de paiement.

Les crédits affectés à la pêche (**action n° 06 Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture**) subissent quant à eux une très légère baisse de 1,12 %, ce qui n'empêchera pas le MAP de poursuivre les actions déjà entreprises par le passé. 2006 devrait en outre coïncider avec le lancement d'un plan d'avenir pour la pêche destiné à répondre aux attentes de ce secteur, qui se traduira vraisemblablement par un certain nombre de mesures nouvelles dans le prochain budget (voir *infra*).

Enfin, s'agissant des moyens de personnels et de fonctionnement mobilisés dans le cadre de ce programme, c'est-à-dire des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (**action n° 07 Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et des territoires ruraux**), leurs crédits connaîtront une hausse limitée de 1,14 % en 2006. Rappelons à cet égard que ce programme comporte 7 942 ETPT affectés quasi-exclusivement à la réalisation de l'action n° 01 (mise en œuvre de l'ensemble des aides destinées aux exploitants agricoles, suivi et orientation des politiques agricoles départementales). L'action des DDAF doit donc avant tout se traduire par une amélioration de l'efficacité de la masse

salariale (objectif n° 5 du projet annuel de performance). Ainsi, pour une base 100 en 2003, l'indicateur correspondant prévoit de passer d'un niveau 104 d'efficience en 2005 à 106,1 en 2006 pour atteindre 110,4 en 2008.

b) ... toutefois, même en l'absence de revalorisation de ses crédits, la politique de l'installation se renouvelle, ...

L'action n° 03 « **Appui au renouvellement des exploitations agricoles** » connaît ainsi une hausse limitée en crédits de paiements de 1,62 %. On rappellera que cette action est destinée à favoriser l'installation des jeunes et à accompagner les restructurations d'exploitations. Elle comprend l'ensemble des aides au départ (reliquat de l'indemnité viagère de départ) et des aides à la cessation d'activité (préretraite, réinsertion professionnelle et aide à la transmission d'exploitation) pour un montant de 88,79 millions d'euros en 2006.

C'est également dans le cadre de cette action que sont versées :

– la **DJA** (dotation jeune agriculteur), qui disposera pour 2006 de 62,18 millions d'euros en crédits de paiement et 79,42 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette dotation devrait permettre de financer 5 124 dossiers correspondant à des engagements antérieurs à 2005 pour un montant de l'ordre de 30,7 millions d'euros et 5 600 nouveaux dossiers pour un montant de 48,78 millions d'euros. On rappellera à cet égard que les modalités de règlement de la DJA ont été réformées en 2005, passant de deux versements à un versement unique au moment de l'installation (il reste cependant encore des seconds versements à effectuer en 2006) ;

– les autres aides à l'installation : charges de bonification à moyen et long termes accordés par l'État (353 millions d'euros en AE et 55,62 millions en CP), aides versées dans le cadre des programmes pour l'installation et le développement de l'initiative locale (PIDIL) financées par le **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)** et intégrées dans les contrats de plan État-régions. A cet égard, votre rapporteur voudrait souligner le succès que remporte ce dispositif et la nécessité, à ses yeux, de le consolider financièrement. Le niveau de surconsommation des crédits, qui a contraint l'État à octroyer au FICIA un abondement supplémentaire de 1 million d'euros en 2004 et qui devrait vraisemblablement donner lieu au versement d'une enveloppe complémentaire de 2 millions d'euros en 2005, illustre ce succès mais témoigne également d'une sous-évaluation des besoins en la matière. Votre rapporteur rappelle que l'État s'était engagé à doter le FICIA à hauteur de 10 millions d'euros annuels. Or, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 ne permettent pas de répondre à cet objectif puisqu'ils s'élèvent à 9,5 millions d'euros en CP et 12 millions d'euros en AE dont 9,674 millions d'euros d'engagements nouveaux seulement. Votre rapporteur proposera donc un amendement visant à augmenter ces crédits ;

– les **exonérations fiscales** (abattement de 50 % sur le montant des bénéficiaires imposables au titre des 60 premiers mois d'activité, réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d'immeubles ruraux, dégrèvement de 50 % sur la taxe sur le foncier non bâti pour une durée de 5 ans) et de charges sociales (exonération partielle pendant 5 ans, exclusion du montant de la DJA de l'assiette des cotisations) dont peuvent bénéficier les jeunes agriculteurs.

La politique d'installation devrait en outre bénéficier de dispositions spécifiques adoptées dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune décidée lors des accords de Luxembourg en juin 2003. La France a ainsi obtenu de pouvoir alimenter en continu une réserve de droits pour l'aide découplée ⁽¹⁾ qui doit bénéficier en priorité aux nouveaux installés. Le plafond des aides à l'installation passe en outre de 25 000 à 30 000 euros lorsque l'intéressé se fait accompagner d'un appui technique pendant les trois premières années de son installation et le taux des aides à l'investissement de 5 à 10 points.

Enfin, le projet de loi d'orientation agricole crée un nouvel instrument fiscal en faveur de l'installation via le « **plan crédit-transmission** » destiné à permettre aux jeunes agriculteurs d'étaler dans le temps la reprise d'une exploitation. Ce dispositif, introduit par l'article 6 du PLOA, vise en effet à instaurer au profit du cédant domicilié fiscalement en France une réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement qu'il accorde à un jeune agriculteur reprenant son exploitation ⁽²⁾.

Afin de donner toutes les chances de succès à ce dispositif, le texte précise que le jeune doit par ailleurs bénéficier de la DJA ou d'une autre aide à l'installation et que la vente doit porter sur un ensemble viable (totalité des actifs d'une activité, branche complète d'activité ou intégralité des parts d'un groupement ou d'une société). Le dispositif précise que la moitié du prix de cession doit être payée à la date de la vente et le solde entre la huitième et la douzième année suivant cette date. Il garantit néanmoins la prise de contrôle de l'exploitation par le jeune agriculteur s'installant dès la vente.

Ce dispositif devrait s'appliquer rétroactivement à toutes les **ventes réalisées à compter du 18 mai 2005**, date de dépôt du projet de loi, et jusqu'au 31 décembre 2010. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le coût de cette mesure équivaldrait à une perte de ressources fiscales de l'ordre de 2 millions d'euros maximum la première année, avec une montée en charge du dispositif qui culminerait en rythme de croisière à **20 millions d'euros par an**.

(1) Voir *infra* le paragraphe consacré à l'entrée en vigueur de la réforme de la PAC

(2) Dans la limite annuelle de 5000 euros pour une personne seule et 10000 euros pour un couple.

c) ... et la politique de développement durable bénéficie d'une hausse des financements communautaires.

Les crédits consacrés aux **mesures agro-environnementales et territoriales (action n° 05)** connaîtront en 2006 une baisse relativement importante de 14,96 % en crédits de paiement (et de 5,31 % en autorisations d'engagement) par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Cette baisse des crédits nationaux en faveur du développement durable intervient en contrepartie de la **hausse des co-financements communautaires de 50 % à 60 % sur les mesures agro-environnementales** (PHAE –prime herbagère agro-environnementale–, mesures rotationnelles et CTE-CAD – contrats territoriaux d'exploitation, contrats d'agriculture durable).

Les crédits qui sont alloués par l'État aux MAE diminuent ainsi de 25 % en 2006 (de 216 millions d'euros à 162 millions d'euros) sans toutefois affecter le montant global (État + Union européenne) de crédits qui leur sont consacrées. Ainsi, en ce qui concerne la **PHAE**, elle devrait bénéficier au total de 214 millions d'euros en 2006. Quant aux **contrats d'agriculture durable**, ils recevront au total quelques 360 millions d'euros. Il faut cependant noter que la baisse des crédits nationaux qui leur sont alloués tient non seulement compte de la hausse des cofinancements communautaires, mais reflète également, d'une part, l'arrivée à terme des premiers CTE et, d'autre part, un certain ralentissement du dispositif. En effet, avec seulement 64,8 millions d'euros d'engagements nouveaux inscrits pour 2006 (contre 108 millions en 2005), le MAP ne remplira pas l'objectif de 10 000 CAD annuels qu'il s'était fixé et se contentera d'en financer 6000 supplémentaires.

Votre rapporteur estime toutefois logique cette évolution des crédits affectés aux contrats d'agriculture durable. En effet, si le CAD reste un instrument valable d'accompagnement des investissements lourds, tels la reconversion d'une exploitation en agriculture biologique ou, à l'avenir, la refonte du système d'exploitation dans le cadre de Natura 2000, il n'en va pas de même pour la plupart des situations couramment rencontrées par les exploitants. En effet, le CAD, à l'instar de son prédécesseur, le CTE, reste un outil trop rigide qui ne constitue pas une solution viable pour traiter la pluralité de « micro-problèmes » qui peuvent advenir au sein d'une même exploitation ou sur un territoire commun à plusieurs exploitations. Votre rapporteur considère donc qu'il est temps de déverrouiller le dispositif et mettre en place de nouveaux instruments de contractualisation plus adaptés aux réalités du terrain, qui puissent se décliner au niveau des parcelles, là où les besoins se font réellement sentir, et non uniquement sur l'ensemble d'une exploitation.

Par ailleurs, il convient de rappeler que depuis l'expérimentation de la gestion LOLF en 2005, toutes les procédures destinées à financer des mesures agro-environnementales (MAE) sont gérées de manière fongible. Chaque préfet de région reçoit ainsi notification d'une enveloppe globale permettant de

contractualiser, en fonction des priorités locales, de nouveaux CAD, de nouveaux engagements dans la PHAE ou encore de nouvelles mesures rotationnelles.

Votre rapporteur tient enfin à saluer l'annonce faite par le ministre, Dominique Bussereau, lors de la Journée nationale de l'agriculture raisonnée du versement d'une **aide de 1 000 euros à chaque exploitation qualifiée au titre de l'agriculture raisonnée** à compter de 2006. Ce « coup de pouce » de l'État ne peut que contribuer au dynamisme de cette démarche alors que le cap symbolique des 1 000 exploitations qualifiées a été franchi au troisième trimestre 2005, un an et demi après le début des démarches de qualification. A cette fin, 3 millions d'euros sont prévus pour 2006 au sein de l'action n° 05.

S'agissant des **ICHN** (indemnités compensatrices de handicap naturel), qui sont également versées dans le cadre de l'action n° 05, elles devraient quant à elles bénéficier de 250 millions d'euros de crédits en AE comme en CP, contre 234 millions prévus dans la loi de finances pour 2005. Toutefois, cette hausse limitée est insuffisante pour permettre au ministère de l'agriculture et de la pêche de porter à 40 % le différentiel d'indemnisation des 25 premiers hectares par rapport aux hectares suivants, alors que celui-ci avait jusqu'à présent été augmenté annuellement par tranches de 10 % afin d'atteindre 50 % en 2007.

2. Le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »

Le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » vise à soutenir et favoriser le développement économique des exploitations et des entreprises. Pour 2006, ce programme est doté de **741,4 millions d'euros en crédits de paiement** (en hausse de 4,52 % par rapport à 2005), ce qui correspond au quart des crédits alloués à la mission Apfar. Il est structuré par les quatre actions suivantes :

01. Adaptation des filières à l'évolution des marchés,
02. Gestion des aléas de production,
03. Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français,
04. Gestion des aides nationales et communautaires.

Ces actions s'inscrivent dans le cadre du 1^{er} pilier de la politique agricole commune en tant qu'elles ont pour objectif d'améliorer la compétitivité des produits, d'adapter la production à la demande et de développer les débouchés tout en assurant un revenu équitable aux producteurs à un coût raisonnable pour le consommateur. L'**action n° 04 Gestion des aides** regroupe plus particulièrement l'ensemble des moyens mobilisés par les organismes payeurs des aides du 1^{er} pilier pour la gestion des interventions menées dans ce cadre, tant sur fonds nationaux que communautaires ; elle ne comprend pas en revanche la part des

moyens de l'administration, centrale ou déconcentrée, contribuant à la gestion de ces aides, qui est retracée dans d'autres programmes du ministère. Les crédits alloués à cette action, en hausse de 7,15 % en 2006, atteignent un montant de 164,5 millions d'euros.

Les crédits du programme 227 abondent majoritairement l'**action n° 01 Adaptation des filières** (65 % des crédits du programme, en hausse de 2 % par rapport à 2006) qui regroupe l'ensemble des interventions sectorielles et multisectorielles à caractère structurel relatives aux filières.

Les principales opérations menées dans le cadre de cette action concernent, d'une part, la valorisation des produits (gestion des signes de qualité, mise en œuvre des programmes d'amélioration génétique) et, d'autre part, l'organisation des filières (soutien aux organisations de producteurs, amélioration de la connaissance des marchés, principalement par le biais des offices d'intervention). S'agissant de la valorisation des produits, on notera l'allocation de 13,89 millions d'euros à l'INAO, à un niveau quasi-identique à ceux de 2004 et 2005, et de 1,18 million d'euros à l'Agence bio, également à un niveau très proche de ceux de 2004 et 2005. S'agissant des soutiens aux filières, on rappellera que c'est dans ce cadre qu'est versée la part nationale de la PMTVA (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) dont la dotation progresse de 3 millions d'euros pour atteindre un montant de 162,75 millions d'euros en 2006. Cette hausse devrait ainsi contribuer au maintien de productions de qualité dans des zones qui seraient sinon menacées de déprise agricole.

Enfin, on signalera que l'action n° 01 devrait connaître de profondes évolutions tant dans sa conception que sa mise en œuvre, y compris sur le plan budgétaire, puisque le **projet de loi d'orientation agricole** prévoit de moderniser et de rationaliser un nombre important d'instruments concourant à sa réalisation. On soulignera ainsi :

– l'amélioration de l'organisation de l'offre, opérée par les articles 14 à 17 du PLOA, qui passe par un renforcement de l'action des organisations de producteurs, une extension des missions des interprofessions et la modernisation du statut de la coopération agricole ;

– la réforme de l'organisation des offices (article 29 du PLOA) qui permettra, d'une part, à ces derniers de se concentrer sur leurs missions de connaissance du marché et des filières et, d'autre part, au ministère de l'agriculture et de la pêche de réaliser des économies substantielles de frais de fonctionnement grâce à leur regroupement structurel et géographique ⁽¹⁾ ;

– la refonte du dispositif collectif d'amélioration génétique du cheptel qui repose sur les principes figurant à l'article 28 du PLOA (la création d'un service universel de distribution et de mise en place de la semence et la mise en place d'une organisation interprofessionnelle de l'amélioration génétique) mais

(1) Voir *supra* le paragraphe sur la nouvelle organisation du MAP.

implique également une modification en profondeur des dispositions afférentes du code rural par le biais d'ordonnance ;

– la simplification du régime des signes de qualité prévue à l'article 23 du PLOA, qui améliore leur lisibilité pour le consommateur (regroupement sous trois signes de valorisation) tout en assurant leur compatibilité avec le droit communautaire et modernisant le fonctionnement de l'Institut national des appellations d'origine qui devient Institut de la Qualité et de l'Origine (ce dispositif devrait en outre être complété par ordonnance).

L'action n° 02 **Gestion des aléas** devrait également connaître des évolutions importantes liées à la montée en charge du dispositif d'incitation à l'assurance récolte expérimenté en 2005 dont il sera question plus loin. Ses crédits progressent ainsi de plus de 39 % en crédits de paiement pour 2006.

L'action n° 03 **Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français** participe au soutien de la politique d'exportation des entreprises françaises par le biais d'opérations de promotion des produits mises en œuvre par les offices d'intervention et par un appui à la promotion des exportations faisant intervenir principalement la SOPEXA, l'ADEPTA et UBIFRANCE. Les crédits de cette action, qui s'élèvent à 34,6 millions d'euros pour 2006, sont en baisse de 6,43 % en crédits de paiement par rapport à 2005. Cette baisse affecte dans une moindre mesure les crédits destinés aux offices puisque ceux-ci bénéficient d'enveloppes quinquennales définies sur l'ensemble de la période 2000-2006. Ils devraient ainsi bénéficier d'une somme de 13,6 millions d'euros en CP pour 2006. En revanche, les crédits abondant le dispositif de soutien à la promotion des exportations connaissent une baisse continue depuis plusieurs années et passent de 18 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2005 à 16,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006.

Rappelons à cet égard que les crédits affectés à ce dispositif ont déjà connu une baisse de 25 % en valeur courante entre 1995 et 1998 pour se stabiliser ensuite entre 24 et 25 millions d'euros jusqu'en 2003. Si depuis 2003, les soutiens directs sont de nouveau en baisse, c'est la conséquence de la nouvelle politique du MAP visant à contractualiser avec ses opérateurs afin de privilégier le financement d'opérations en lieu et place du versement de subventions de fonctionnement. La SOPEXA a subi l'essentiel de cette baisse, ses crédits diminuant de 26,9 millions d'euros en 1995 à 14 millions d'euros en 2005, soit -48 % en valeur courante.

3. Le programme 149 « Forêt »

Doté d'un peu plus de 303 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006, le programme forêt connaît une baisse globale de sa dotation de l'ordre de 5,5 %. Bien qu'elle ne soit pas de nature à entraver la poursuite des actions entreprises par le ministère de l'agriculture et de la pêche afin de valoriser la ressource forestière, votre rapporteur regrette cette diminution de crédits alors

même que la filière bois-forêt demeure largement sous-estimée et sous-exploitée en France. Elle recèle pourtant un potentiel de richesse et de diversification très important pour l'économie rurale et constitue un vecteur d'innovation important puisqu'elle se situe en amont d'activités économiques axées sur le développement durable et la recherche de nouveaux débouchés pour l'agriculture (bois-énergie, chimie verte, etc.).

Il faut toutefois noter que l'ensemble des crédits alloués à la forêt ne sont pas retracés ici dans la mesure où le plan de développement rural national comprend un volet forestier qui permet un cofinancement européen de ses actions à 40 %. En outre, l'État a réaffirmé à plusieurs reprises son intention de renforcer sa politique en faveur de la filière, l'initiative prise par le Premier ministre de lancer un appel d'offres pour la production de 300 mégawatts d'électricité renouvelable à partir de biomasse, c'est-à-dire à partir de bois ou de déchets agricoles, en témoigne⁽¹⁾. Les dispositions adoptées en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole vont également dans ce sens. Enfin, un coordonnateur interministériel pour la valorisation de la biomasse placé auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche a été nommé le 26 octobre 2005 avec pour mission de proposer au gouvernement de grandes orientations de valorisation de la biomasse en matière de politiques énergétique, agricole et industrielle.

S'agissant précisément des actions entrant dans le cadre du programme 149, elles sont au nombre de quatre, dont le contenu et la dotation pour 2006 se répartissent ainsi :

– l'**action n° 01 Développement économique de la filière forêt-bois** a pour objectif de contribuer à la valorisation marchande du bois et des autres produits ou services attachés à la forêt. Les crédits de cette action se partagent principalement entre crédits contractualisés destinés à financer les aides directes à la modernisation des exploitations forestières et de la première transformation du bois (à hauteur de 10 millions d'euros environ) et crédits destinés au soutien des organismes de recherche et de promotion du bois. Ces crédits s'élèvent à 27,35 millions d'euros pour 2006, subissant une baisse de 7 % imputable à la diminution du soutien organisationnel de la filière au niveau national ;

– l'**action n° 02 Mise en œuvre du régime forestier** correspond à la gestion des forêts appartenant au domaine privé de l'État (forêts domaniales) et des collectivités publiques qui relèvent d'un régime spécial visant à la fois à leur protection et leur valorisation. Rappelons à cet égard que les forêts publiques représentent environ 25 % de la superficie des forêts françaises mais contribuent à près de 40 % de la récolte de bois. Cette action bénéficie de la dotation la plus importante au sein du programme avec 154,5 millions d'euros inscrits dans le

(1) Annonce faite lors du Salon des productions animales Carrefour européen (SPACE) de Rennes le 13 septembre 2005.

budget 2006 en crédits de paiement, dotation qui ne subit en outre qu'une très légère baisse de l'ordre de 2 % par rapport à 2005.

Sur ces 154,5 millions d'euros, 144,7 millions d'euros constituent des subventions pour charges de service public intégralement versées à l'**Office national des forêts**. Celui-ci semble désormais sur la voie d'un retour à l'équilibre mais reste fortement dépendant du marché du bois, notamment en termes de prix. Rappelons qu'en 2004, seul le versement par l'Etat d'une subvention exceptionnelle de 25 millions d'euros avait permis à l'ONF d'équilibrer sa situation financière. En 2005, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) a été voté en équilibre par le conseil d'administration de l'ONF, intégrant un « versement compensateur » de l'État de l'ordre de 145 millions d'euros, conformément au contrat d'objectifs signé avec l'établissement en 2001. L'EPRD 2005 repose néanmoins sur des hypothèses optimistes en matière de chiffres d'affaires qu'il est encore trop tôt pour valider ;

– l'**action n° 03 Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt** regroupe les mesures prises en faveur de la forêt privée. Le centre national professionnel et les centres régionaux de la propriété forestière concourent notamment à la mise en œuvre de cette politique, une dotation de 16,3 millions d'euros est allouée à leur fonctionnement pour 2006. Quant aux dépenses d'intervention (prêts à la forêt, aides au démarrage et au développement des organismes de gestion en commun – OGEC –, études et animation de la filière) elles se montent à près de 52 millions d'euros en CP. Toutefois, les crédits de l'action 03 subissent une baisse de près de 15 % qui s'explique essentiellement par la réduction des enveloppes de subvention pour les travaux d'investissement mais également par la diminution mécanique des charges de bonification des prêts « tempête » (qui devaient être souscrits avant le 31 décembre 2002) et la suspension des aides à l'acquisition de forêts par les collectivités, compte tenu du contexte budgétaire tendu ;

– l'**action n° 04 relative à la prévention des risques et la protection de la forêt** voit quant à elle ses crédits maintenus à un niveau quasi-identique à celui de l'année dernière (-0,62 %) avec une dotation de 50,7 millions d'euros. Elle comprend notamment la politique de restauration des terrains en montagne, la politique de prévention des incendies et la protection des éléments remarquables de la biodiversité (création de réserves biologiques, entretien de collections d'arbres, etc.).

**ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME FORÊT
POUR 2005 ET 2006**

Actions	Art.	LFI 2005		PLF 2006	
		AP	CP	AE	CP
Action 1 Développement économique de la filière bois					
Soutien organisationnel de la filière au niveau régional	11/12	4 910 000	4 324 036	4 910 000	4 749 575
Soutien organisationnel de la filière au niveau national	13	19 133 967	19 498 167	18 133 967	18 133 967
<i>dont inventaire forestier national</i>		<i>5 990 000</i>	<i>5 990 000</i>	<i>6 090 000</i>	<i>6 090 000</i>
Amélioration de la compétitivité des entreprises et promotion du bois	14/15	4 920 000	5 334 037	4 920 000	5 172 698
Action 2 Mise en œuvre du régime forestier					
Versement compensateur	21	144 710 000	144 710 000	144 710 000	144 710 000
Acquisition de forêts par l'Etat	23	0	0	0	0
Investissements forestiers pour la gestion des forêts domaniales	24/25	11 313 869	13 048 818	11 487 674	9 804 434
Action 3 Amélioration de la gestion forestière et de l'organisation					
Soutien aux organismes collectifs de la forêt et actions de développement	31	19 242 750	19 142 750	18 742 750	18 742 750
Investissements forestiers	32/33 34/35	49 811 172	58 075 797	43 593 357	51 679 157
<i>dont reconstitution après tempête</i>		<i>36 000 000</i>	<i>41 000 000</i>	<i>30 000 000</i>	<i>35 000 000</i>
Charge de bonification des prêts à la forêt	36	5 059 860	5 059 860	4 174 800	4 174 800
Acquisition de forêts par les collectivités	37	750 000	865 010	0	0
Action 4 Prévention des risques et protection de la forêt					
Service de RTM	41	7 330 309	6 104 247	6 723 196	6 604 619
Actions de prévention et de protection au niveau national	43	12 690 460	11 929 615	13 297 573	12 429 987
<i>dont OFRAN-APFM-patrouilles DFCI</i>		<i>9 006 895</i>	<i>8 132 064</i>	<i>9 500 000</i>	<i>8 600 000</i>
Mesures PDRN : Actions de prévention et travaux de protection	44/45 46/47	32 222 613	32 978 663	32 222 613	31 877 919
<i>dont Conservatoire forêt méditerranéenne</i>		<i>9 980 000</i>	<i>9 980 000</i>	<i>9 980 000</i>	<i>9 980 000</i>
<i>dont RTM domanial</i>		<i>10 583 793</i>	<i>10 583 793</i>	<i>10 600 000</i>	<i>10 600 000</i>
<i>dont forestiers sapeurs</i>		<i>6 404 000</i>	<i>6 404 000</i>	<i>6 404 000</i>	<i>6 404 000</i>

Nota :

- Les actions, éligibles ou non au PDRN et s'inscrivant ou non dans les CPER, relèvent d'un article d'exécution différent. Ces différents articles, visant un même type d'action, ont été regroupés dans la présentation.
- Il a été proposé à la Commission de modifier le taux de cofinancement des mesures forestières pour le porter à 50 % au lieu de 40 % actuellement. Les chiffres indiqués tiennent compte de cette proposition.
- Les chiffres en italiques sont indicatifs à ce stade pour 2006.

4. Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

La création d'un programme regroupant l'ensemble des fonctions qui participent à la conception des politiques publiques mises en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche relève de la nécessité d'une plus grande cohérence entre les missions très variées qui s'exercent au service des différentes catégories d'acteurs du monde rural. Il s'agit ainsi d'assurer l'unité du ministère en regroupant les services ayant en charge les « fonctions support » d'administration générale et en conduisant de manière coordonnée les réformes nécessaires pour faire progresser l'efficacité de toutes les composantes du ministère ⁽¹⁾.

Ce programme support dépasse donc le simple cadre de la mission Apfar. Il regroupe l'ensemble des crédits non ventilables *a priori* dans les programmes opérationnels du ministère de l'agriculture. Il s'agit :

– des crédits afférents aux fonctions de contrôle et de pilotage des politiques, qui correspondent, d'une part, aux moyens de l'administration centrale et des services d'inspection, d'autre part, aux actions d'enquêtes statistiques et d'études ;

– des crédits mutualisés contribuant au fonctionnement et à la modernisation des services ou à la formation initiale de leurs agents : investissement, formation initiale et continue, grands projets informatiques, action sociale et communication institutionnelle ;

– des crédits relatifs aux moyens en personnel et en fonctionnement des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) dont le rôle de coordination et d'animation des services départementaux a été conforté par le nouveau décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements ⁽²⁾, et qui interviennent au titre de la quasi-totalité des politiques publiques conduites par le ministère (économie agricole, formation et développement, forêt et bois, protection des végétaux, politique sociale agricole).

Le programme est piloté par le secrétariat général du ministère, créé en avril 2005, qui est responsable de l'allocation de l'ensemble des moyens des services. Les actions qui déclinent le programme, sont les suivantes :

01. Moyens de l'administration centrale (regroupe la totalité des charges de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale *stricto sensu*, au titre de sa fonction d'état-major, de contrôle et de pilotage des politiques),

(1) Voir *supra* le paragraphe consacré à la modernisation et la rationalisation de l'organisation du MAP.

(2) Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

02. Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique (production d'études et de statistiques),

03. Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt,

04. Moyens communs (comprend l'ensemble des moyens communs qui ne relèvent pas spécifiquement de l'administration centrale).

Pour 2006, en dépit des impératifs de rigueur budgétaire et d'optimisation des ressources humaines imposée par le gouvernement, le MAP réussit à maintenir stables les crédits alloués à son programme support à hauteur de 432 millions d'euros (-0,39 %). Celui-ci connaît toutefois des variations plus importantes entre ces différentes actions. Ainsi, les actions n° 02 et 04 voient leurs dotations diminuer respectivement de 8,71 % et de 4,88 %. En revanche, les crédits de l'action 01 demeurent quasiment inchangés (-0,13 %) et ceux de l'action n° 03 (DRAF) bénéficient d'un « coup de pouce » de 4,37 %.

Le programme comprend 5 103 ETPT (équivalents temps plein travaillés) dont 2 258 relevant de l'administration centrale, 1 817 des DRAF et 1 028 de l'action « moyens communs » (personnel mis à disposition par le ministère de l'agriculture, élèves rémunérés).

II.— DES PRIORITES FORTEMENT AFFIRMEES

Les marges de manœuvre préservées ou dégagées par le ministère de l'agriculture et de la pêche dans le cadre de la mission Apfar pour 2006 doivent permettre d'apporter des réponses aux principaux défis auxquels est aujourd'hui confronté le monde agricole. Quatre priorités se détachent ainsi clairement au sein de cette mission sur lesquelles devraient porter les efforts, notamment financiers, du MAP l'année prochaine : le développement d'une agriculture durable, la maîtrise des risques de l'activité agricole, la préparation de l'avenir de la pêche et le soutien à l'innovation.

A.— DEVELOPPER UNE AGRICULTURE DURABLE

L'action du ministère de l'agriculture se doit d'être en phase à la fois avec les attentes des agriculteurs et celles de la société, permettre aux premiers de développer leur activité en toute sérénité et à la seconde d'accorder sa confiance à une agriculture respectueuse de l'environnement et de la sécurité alimentaire. Les crédits engagés pour la mise aux normes environnementales des exploitations ⁽¹⁾ répondent parfaitement à cette ambition : 1,4 milliard d'euros de financements publics auront ainsi été programmés depuis 2003 dans le cadre du PMPOA afin que l'ensemble des zones considérées comme vulnérables soient couvertes en 2006. A l'approche de cette échéance, les crédits en faveur de la modernisation des exploitations et de la maîtrise des pollutions sont donc fortement mobilisés en vue de la réalisation de cet objectif : ils connaissent ainsi une hausse de près de 95,6 % en crédits de paiement et de 162,45 % en autorisations d'engagement ⁽²⁾.

1. Le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA 2)

Le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), mis en œuvre dès 1994, devait répondre au besoin d'amélioration de la qualité de l'eau par l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles, son principe étant d'accorder des aides afin de favoriser des investissements de nature à réduire les pollutions dues aux effluents d'élevage et mieux utiliser la fertilisation azotée (épandage). Depuis sa création, près de 50 000 éleveurs sont entrés dans le programme.

Le programme a cependant été suspendu en décembre 2000 suite à une mission d'évaluation demandée en 1999 par les ministres chargés des finances, de

(1) Qui comprend à la fois le financement des investissements du Plan bâtiment d'élevage (environ 35 % du budget), l'ancien dispositif bâtiments et mécanisation en zone de montagne (environ 5 %) et la mise aux normes environnementales des bâtiments d'élevage (plus de 50 % du budget).

(2) Cette hausse correspond à celle de l'action n° 04 du programme 154 qui rassemble outre le PMPOA 2 et le plan bâtiment, les charges de bonification de prêts pour un montant de 497 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP.

l'agriculture et de l'environnement et à l'engagement d'une procédure d'examen par la Commission européenne clôturée en février 2004 par l'application rétroactive du règlement d'exemption (qui permet d'assouplir les règles de procédure en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole). Il a ensuite été remplacé en 2002 par un nouveau programme orienté vers une plus grande efficacité environnementale, renforcé par la mise en place d'un projet agronomique approfondi et une intégration des élevages par zones prioritaires et mieux encadré par le plafonnement des investissements éligibles.

Le Programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLEE) dit PMPOA 2, s'assimile donc désormais à un régime notifié d'aide d'Etat sans cofinancement, contraint dans le temps (**délai de mise en œuvre limité au 31 décembre 2006**) et qui comprend des conditions strictes d'application comme la priorité aux zones vulnérables et le respect des exigences minimales de la directive « nitrates » pour être éligible au programme. Par ailleurs, il a connu en 2003 un plan de relance visant à en simplifier le fonctionnement.

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole sera doté d'un peu plus de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2006, évalués sur la base d'une hypothèse d'un coût moyen de 8 000 euros par dossier multiplié par 11 250 dossiers⁽¹⁾. Quant à la dotation en crédits de paiement (39 millions d'euros), elle doit permettre de couvrir 18,8 millions d'euros d'engagements datant de 2004, 12,2 millions d'euros d'engagements au titre de 2005 et 8,2 millions d'euros pour les engagements qui seront passés en 2006. Les crédits alloués à la réalisation de ce programme, en augmentation de 30 % par rapport à 2005 et de 80 % par rapport à 2004 en AE devraient ainsi contribuer à la réalisation de l'objectif ambitieux que s'est fixé le MAP pour 2006 : prendre en charge 153 500 tonnes d'azote maîtrisable, en augmentation de 67 % par rapport à 2005.

2. Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage

Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage pour les filières bovine, ovine et caprine (PMBE) a remplacé au 1^{er} janvier 2005 les anciens dispositifs de financement public de l'investissement en faveur des bâtiments d'élevage (aides nationales de l'OFIVAL et aides spécifiques aux bâtiments situés en zone de montagne cofinancées sur fonds communautaires à hauteur de 25 %). Sa durée de vie a été fixée à 10 ans pendant lesquels il devra accompagner près de 60 000 exploitations d'élevage.

Accessible sur l'ensemble du territoire⁽²⁾, ce nouveau dispositif vise à permettre aux éleveurs d'adapter leur outil de production aux évolutions décidées dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune : assurer une durabilité et

(1) Le rythme de dépôt des dossiers auprès des guichets uniques dépasse en effet les 1 000 dossiers mensuels.

(2) A l'exception de la Corse et des départements d'outre-mer qui sont couverts par leur document unique de programmation (DOCUP) dans le cadre des fonds structurels.

une viabilité des exploitations tout en créant les conditions d'une occupation équilibrée sur l'ensemble des zones rurales et une meilleure prise en compte des problématiques environnementales. La constitution d'un fonds unique représente en outre une rationalisation des dépenses budgétaires ainsi qu'une mesure de simplification administrative importante pour les éleveurs, qui bénéficient par ailleurs de l'instauration de guichets uniques dans des DDAF pour les demandes d'aide et l'instruction des dossiers.

Pour 2006, le plan bâtiment profitera d'une augmentation de ses crédits de l'ordre de 14 %, avec une dotation de 72 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 63 millions d'euros en 2005) et de 45 millions d'euros en crédits de paiement. S'inscrivant dans le cadre du **plan de développement rural national**, il bénéficie d'un **cofinancement communautaire à hauteur de 50 %**, ce qui permet de doubler la capacité d'intervention du ministère. A cet égard, le gouvernement entend pérenniser le financement du plan de modernisation des bâtiments d'élevage en demandant son inscription au prochain programme européen de développement rural pour les années 2007-2013.

B.— MAITRISER LES RISQUES DE L'ACTIVITE AGRICOLE

Dans un contexte de concurrence exacerbée, la sécurisation du revenu des agriculteurs devient un enjeu majeur des politiques agricoles. En effet, même si les questions d'assurance relèvent du domaine privé, l'État a évidemment un rôle à jouer pour inciter les agriculteurs à adopter les nouveaux outils de couverture du risque qui leur sont proposés.

Le **projet de loi d'orientation agricole** participe de ce mouvement général puisqu'en privilégiant le développement de logiques de responsabilité personnelle, il crée les conditions préalables au développement de l'assurance récolte. Il prévoit ainsi en son article 20 un assouplissement des conditions d'utilisation de la **déduction pour investissement (DPI)** et de la **déduction pour aléas (DPA)** afin de rendre ces mécanismes plus intéressants (hausse des plafonds, prise en compte de nouveaux éléments – primes, cotisations d'assurance – dans l'utilisation de la DPA, allègement des conditions d'utilisation de la DPI pour les exploitants employeurs). La DPI (article 72 D du code général des impôts) constitue en effet un moyen spécifique de renforcement de la capacité d'autofinancement des agriculteurs alors que la DPA (articles 72 D bis du CGI) est conçue comme un instrument d'incitation à la création d'une épargne de précaution. En 2005, le coût estimé de la DPI était de 150 millions d'euros, celui de la DPA était encore d'un montant non significatif (seuls 500 contrats ayant été conclus à ce jour).

1. Le dispositif d'assurance récolte et de gestion des aléas

Le régime des calamités agricoles a jusqu'à aujourd'hui constitué l'essentiel des supports d'indemnisation des exploitants contre les dommages

causés à l'agriculture et à la forêt, les produits assuranciers concernant la récolte étant limités à des produits « mono-risque » concernant les seuls aléas grêle, tempête et, accessoirement, gel. Toutefois, devant la multiplication des incidents climatiques affectant l'équilibre financier du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) et conformément aux propositions émises par Christian Ménard dans son rapport sur la gestion des risques climatiques en agriculture remis en février 2004 au ministre chargé de l'agriculture, le gouvernement s'est engagé à développer un nouveau dispositif reposant sur la prévoyance individuelle des exploitants et couvrant plusieurs risques à la fois.

Cela s'est traduit par le lancement à titre expérimental en février 2005 d'un **dispositif d'incitation à l'assurance récolte** combinant un financement provenant pour l'essentiel des exploitants sur une base volontaire à des subventions incitatives de l'Etat. Pour bénéficier d'une prise en charge de ses cotisations par l'Etat à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs), l'exploitant doit souscrire un produit d'assurance récolte couvrant obligatoirement les quatre risques grêle, sécheresse, inondation et gel et, de manière facultative, d'autres types de risques du type tempête, échaudage, ravinement, etc.

Pour 2006, ce dispositif devrait voir sa dotation budgétaire progresser de 100 %, avec un montant de crédits inscrits au titre du FNGCA de **20 millions d'euros** en AE comme en CP. Cette hausse doit permettre de répondre aux fortes attentes des professionnels qui se sont matérialisées en 2005 par la signature de contrats d'assurance récolte multirisques par 55 000 exploitations, pour un montant total de primes nettes hors taxes estimé approximativement à 55 millions d'euros.

La montée en puissance de l'assurance récolte va de pair avec la réorientation du FNGCA et, plus généralement, du régime des calamités agricoles opérée par les articles 18 et 19 du projet de loi d'orientation agricole. Ainsi, le FNGCA se voit officiellement confier pour mission de financer, d'une part, les aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles et, d'autre part, l'indemnisation des dommages matériels causés aux exploitations par les calamités définies à l'article L. 361-2 du code rural (nouvel article L. 361-1). L'article L. 361-8 du code rural est en outre modifié afin de créer au sein du FNGCA un cadre comptable adapté au financement de l'incitation à l'assurance et de prévoir expressément la prise en charge par le fonds d'une partie des primes ou cotisations afférentes à certains risques agricoles. Quant à la rénovation du régime des calamités agricoles *stricto sensu*, elle passe notamment par la transformation de la Commission nationale des calamités agricoles en un Comité national de l'assurance en agriculture.

En attendant l'adoption définitive de ces dispositions, on notera que le FNGCA continue d'être fortement sollicité pour indemniser les conséquences des calamités agricoles. Ainsi, pour faire face à la sécheresse de 2005, le gouvernement a annoncé dès septembre qu'une première enveloppe de crédits d'indemnisation, d'un montant de 40 millions d'euros, avait été attribuée aux

17 premiers départements reconnus comme sinistrés, notamment en faveur des éleveurs ayant subi une diminution de leurs ressources fourragères.

2. Les aides attribuées aux agriculteurs en difficulté

Les aides en faveur du redressement des exploitations en difficulté (**Agridiff**) bénéficient de crédits fortement majorés en 2006, atteignant quasiment les 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement alors que cette ligne tendait vers zéro dans les budgets précédents ⁽¹⁾. Rappelons que cette procédure est destinée à des exploitations endettées, disposant d'un outil insuffisamment adapté à l'évolution des marchés. Une analyse technique et économique permet de déterminer la capacité de redressement de l'exploitation : si cette analyse est positive, une aide est accordée à l'exploitation sous forme de prise en charge de frais bancaires. L'objectif est de rétablir, dans un délai de 5 ans, les conditions durables d'un meilleur fonctionnement technique et économique de l'exploitation. Notons également que le Premier ministre a annoncé le déblocage pour 2005 de 5 millions d'euros sur la ligne Agridiff au profit notamment des producteurs de fruits et de légumes ⁽²⁾.

De même, la dotation du **fonds d'allègement des charges** financières est doublée, passant de 2,4 millions d'euros en 2005 à 5 millions d'euros en 2006. Comme le dispositif Agridiff, le FAC devrait être sollicité pour venir en aide aux agriculteurs endettés à l'occasion de crises et sur examen de la situation individuelle de chacun d'entre eux. Son action vise en effet à pallier des crises imprévisibles en prenant en charge une partie des intérêts supportés par les exploitants confrontés à des difficultés conjoncturelles.

Enfin, il faut noter qu'un montant de 27,29 millions d'euros d'engagements nouveaux sera consacré en 2006 aux « **prêts bonifiés pour aléas** », pour une enveloppe totale de prêts estimée à 217 millions d'euros. La dénomination de « prêts bonifiés pour aléas » recouvre les charges de bonification concernant les prêts pour les victimes de calamités agricoles et les mesures d'aménagement de dette mises en œuvre en cas de crise conjoncturelle (climatique ou de marché). Ces opérations sont retracées, comme celles du FNGCA (voir *supra*) et du Fonds d'allègement des charges au sein de l'action 02 du programme 227.

D'une manière générale, l'État entend continuer à témoigner de son soutien aux filières agricoles en cas de crise, ne serait-ce qu'en servant de médiateur comme ce fut le cas récemment au sein de la filière laitière. Votre rapporteur estime toutefois qu'en matière de crise, comme en matière de stabilisation du revenu agricole, la meilleure protection consiste encore en la mise

(1) Ces aides figurent au sein de l'action 03 du programme 154.

(2) Allocution au Salon des productions animales Carrefour européen de Rennes le 13 septembre 2005, complétée par l'annonce le 21 octobre par le ministre de l'agriculture et de la pêche du lancement d'un plan de soutien en faveur des filières fruits et légumes pour un montant de 23,4 millions d'euros d'aides cofinancées par l'Union européenne et 25 millions d'euros de prêts de consolidation.

en place d'une organisation économique forte. A cet égard, le projet de loi d'orientation agricole entend répondre à cet impératif, notamment en incitant au **développement de relations contractualisées** susceptibles de créer les conditions d'une relation plus équilibrée entre l'amont et l'aval.

C.— PREPARER L'AVENIR DE LA PECHE

Le montant de la dotation prévue pour la politique de la pêche en 2006 traduit la volonté du gouvernement de poursuivre les actions en faveur du secteur de la pêche et de l'aquaculture, et notamment de répondre aux priorités fixées dans le budget opérationnel du programme pêche : l'adaptation de la filière, l'orientation de la production et des marchés et le suivi du milieu et la gestion durable des ressources halieutiques. Ce dernier aspect, qui s'inscrit tout particulièrement dans le cadre de la **nouvelle Politique Commune de la Pêche (PCP)**, connaît ainsi en 2006 une montée en charge importante, rendue indispensable par les nouvelles exigences communautaires en matière de préservation de la ressource.

Rappelons à cet égard que l'Union européenne s'est dotée depuis le 1^{er} janvier 2003 d'une nouvelle politique de la pêche visant à créer les conditions d'une pêche durable, tant du point de vue biologique, qu'environnemental et économique. Les principales modifications de la PCP consistent principalement en :

– l'adoption d'une approche de long terme de préférence à une gestion annuelle, notamment en termes de préservation des stocks halieutiques ;

– la mise en œuvre d'une nouvelle politique de la flotte faisant porter sur les États membres la responsabilité de faire correspondre la capacité de pêche aux possibilités de pêche et éliminant les aides au renouvellement et à la modernisation des navires de pêche ⁽¹⁾ ;

– le renforcement de l'uniformité des contrôles et des sanctions dans les États membres.

1. La poursuite des efforts de modernisation du secteur et de connaissance du marché, l'intensification de la politique de gestion durable de la ressource

En crédits de paiement, le montant total du projet de budget pour 2006 est stable par rapport à la loi de finances pour 2005 (-1,13 %). La répartition des crédits prévus pour l'année 2006 est la suivante :

(1) En revanche, les aides visant à améliorer la sécurité et les conditions de travail à bord sont maintenues.

a) Adaptation de la filière

10 500 000 euros devraient être affectés à l'adaptation de la filière en 2006, ce qui équivaut à une baisse de près de 4 millions d'euros par rapport à 2005. Cette action regroupe l'ensemble des mesures concernant la flotte de pêche, les installations à terre et l'aquaculture au titre des investissements (contrats de plan État-régions inclus) ainsi qu'au titre de l'intervention par le biais des bonifications de prêts. La diminution constatée résulte pour une part, et en application des dispositions communautaires, de la suppression des aides prévues pour la construction de navires de pêche, ainsi que de la diminution du nombre de prêts attribués ;

b) Orientation de la production et des marchés

14 360 000 euros devraient abonder les crédits en faveur de l'orientation de la production et des marchés en 2006, contre 15 343 000 en 2005. Cette diminution est due à l'ajustement de la dotation allouée à l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) à ses besoins réels, en décalage depuis quelques années, ce qui permet de générer une économie de 0,98 million d'euros. Elle tient également compte de la plus forte mobilisation des fonds européens (IFOP) au profit des organisations de producteurs. Ainsi, les actions déjà engagées, telles que l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés et la modernisation des outils de commercialisation et de promotion des produits, devraient se poursuivre sans problème.

c) Suivi du milieu et gestion durable de la ressource

7 120 000 euros devraient enfin être consacrés au suivi du milieu et à la gestion durable des ressources halieutiques en augmentation de 182 % par rapport à 2005. Rappelons que cette action comprend les différentes mesures liées à la ressource, tant du point de vue de la qualité sanitaire des produits et du milieu que du suivi et de la gestion de la ressource elle-même. La hausse des crédits traduit essentiellement la volonté du ministère :

– d'intensifier le suivi sanitaire des coquillages (1,4 million d'euros pour 2006 contre 980 000 euros en 2005) : les apparitions successives de nouvelles biotoxines d'une part, et l'évolution de la réglementation communautaire d'autre part, ont en effet conduit la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture à exiger de l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) qu'il intensifie son effort de surveillance. Ces deux points sont donc à l'origine d'un accroissement important du coût des réseaux de surveillance ;

– d'ajuster l'effort de pêche (3 000 000 en euros en 2006, pas de dotation en 2005) : les crédits destinés à l'ajustement de l'effort de pêche permettent de financer les aides à la sortie de flotte. La France a en effet l'obligation d'appliquer, pour un nombre croissant d'espèces, des mesures de limitation de l'accès aux

pêcheries ainsi que des réductions ciblées de l'effort de pêche dans le cadre notamment des plans de restauration. Or, la surcapacité de la flotte française demeure élevée sur certains segments et ne peut être résorbée par le seul effet des sorties de flotte « naturelles ». On notera en outre que la nécessaire résorption de la surcapacité de la flotte française doit permettre d'éviter de nouveaux contentieux. Cette mesure est cofinancée par l'IFOP ;

– d'intensifier le contrôle des pêches (1 450 000 euros pour 2006 contre 520 227 euros pour 2005) : dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), les missions de contrôle des pêches ont pris une importance accrue et devraient encore se développer à l'avenir, compte tenu de la dégradation biologique de certains stocks halieutiques. La réglementation communautaire impose en effet aux Etats membres l'embarquement d'observateurs à bord de navires qui exploitent des stocks faisant l'objet de mesures techniques spécifiques. Par exemple, dans le cadre de la pêche de certains stocks de grands migrateurs, tel le thon tropical, le règlement CE n° 973/2001 du conseil institue des moratoires (interdiction d'utilisation temporaire des dispositifs concentrateurs de poissons) et impose le recueil de données biologiques. Or, dans la mesure où l'application de ces dispositions consiste principalement à vérifier que les navires concernés ne pêchent pas « sous objet flottant », pendant 3 mois, des observateurs sont mandatés pour effectuer des vérifications. Plus généralement, le règlement communautaire n° 812/2004 du 24 avril 2004 prévoit désormais une campagne annuelle établissant des mesures relatives aux captures accidentelles de cétagés par les navires de pêche, qui devrait mobiliser 20 observateurs pendant 12 mois.

2. Le lancement d'un plan d'avenir pour la pêche

Lors de la table ronde qui s'est tenue à Nantes le 14 octobre 2005 entre le ministre de l'agriculture et de la pêche et les représentants du secteur, un plan d'avenir pour la pêche a été annoncé. Concentré autour de 15 propositions actuellement discutées dans le cadre de groupes de travail qui devront rendre leurs conclusions au début de l'année prochaine, ce plan d'avenir vise à répondre à trois questions essentielles : comment mieux gérer la ressource ? comment améliorer la rentabilité du secteur ? comment rendre le métier plus attractif ?

a) La question de la gestion de la ressource

Dans le cadre du sommet de Johannesburg en 2002, la France s'est engagée à atteindre en 2015 un niveau optimal de ressource, le « rendement maximum soutenu », qui correspond à un régime d'exploitation des stocks où une biomasse abondante et exploitée modérément produit annuellement un volume très important de captures. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'effort de pêche doit donc être diminué dans la plupart des pêcheries. A court terme, cela devrait se traduire par la mise en œuvre d'un **plan de sortie de flotte** doté de **30 millions d'euros** cofinancés par l'Union européenne et affectés dès 2006.

En outre, le gouvernement envisage sur le long terme d'améliorer la gestion nationale des quotas pour mieux répartir la pêche sur l'année et prendre des mesures de gestion suffisamment en amont. A cet égard, on notera que l'avis adopté le 26 octobre 2005 par le Conseil économique et social (CES) relatif à « *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix* » plaide en faveur d'une rationalisation de la gestion de la ressource consistant en l'attribution de quotas de pêche sur une base pluriannuelle et en la fixation de variations maximales annuelles de ces quotas.

Le gouvernement envisage également la création d'un **fonds de financement de la recherche stratégique** en matière de pêche afin de déterminer quelles espèces seront à pêcher à l'avenir et quelles techniques de pêche seront à privilégier pour ce faire. Ce fonds pourrait bénéficier d'un cofinancement communautaire et une somme de **4 millions d'euros** pourrait d'ores et déjà lui être affectée en 2006.

Dans le même ordre d'idée, la collecte des données et la mise en œuvre des contrôles doivent être améliorées, en collaboration avec les professionnels.

b) La question de la rentabilité du secteur

Les réflexions menées dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole sur la forme sociétale en agriculture et le nécessaire renforcement de l'organisation de l'offre devraient trouver leur prolongement en matière de pêche et d'aquaculture puisque le gouvernement réfléchit, d'une part, à la création d'un fonds support à l'activité de l'entreprise de pêche, sur le modèle du fonds agricole et, d'autre part, à une meilleure structuration de la filière. Enfin, le gouvernement se fixe également pour objectif d'améliorer les conditions de mise en marché par le décloisonnement des marchés et une meilleure mise en réseau des criées.

Dans le même ordre d'idée, votre rapporteur estime que la valorisation des produits doit contribuer au premier chef à la création de conditions favorables à une meilleure rentabilité de l'activité des pêcheurs. A cet égard, le rapport du CES propose la création d'un label garantissant notamment au consommateur que le produit est issu du milieu marin de qualité et le fruit d'une pêche raisonnable.

c) La question de l'attractivité du métier

Partant du constat que le secteur souffre d'une image négative alors qu'il est confronté à une crise de recrutement et un raccourcissement des carrières, le plan d'avenir propose essentiellement :

- de rénover la formation professionnelle avec notamment la création de baccalauréats professionnels et la mise en place de passerelles avec d'autres secteurs ;

- de renforcer la sécurité afin de réduire la dangerosité de l'activité ;

– et de lancer des campagnes de communication visant à améliorer l’image de la profession et son caractère responsable.

Votre rapporteur approuve ces orientations mais pense néanmoins que pour utiles qu’elles puissent être, elles ne remplaceront pas une véritable politique visant à assurer un revenu correct aux professionnels en échange de leur travail. Cette question rejoint d’ailleurs celle de la rentabilité du secteur évoquée précédemment. Le revenu des pêcheurs est certes, comme le revenu des agriculteurs, bien que pour des raisons différentes, incertain et irrégulier par nature. Il doit cependant pouvoir bénéficier de systèmes d’assurance performants.

Ainsi, votre rapporteur souhaite que les annonces faites par le ministre de l’agriculture et de la pêche relatives à la rénovation du Fonds de prévention des aléas pêche soient rapidement précisées afin que l’on connaisse au plus tôt le cadre dans lequel s’inscriront désormais ses interventions.

La mise en place d’instruments de couverture de risque de prix, par exemple sur la base de « cotations d’indices », mérite par ailleurs d’être étudiée.

Enfin, le revenu des pêcheurs est également soumis, tout comme celui des agriculteurs, aux aléas de la conjoncture et notamment des cours de l’énergie. A cet égard, votre rapporteur considère que le projet de loi d’orientation agricole qui affronte cette question en prônant le développement des biocarburants pourrait prévoir une **exception au profit des marins pêcheurs à la non commercialisation des huiles végétales pures** produites par les exploitations agricoles pour leur propre consommation (article 12 paragraphe I du projet de loi).

D.— STIMULER L’INITIATIVE ET L’INNOVATION

Le budget du ministère de l’agriculture reflète la volonté du gouvernement d’encourager la recherche et l’innovation. Cette orientation se traduit notamment sur le plan budgétaire par une hausse des crédits de l’enseignement supérieur et de la recherche agricoles estimée à 10,5 % pour 2006. La coopération entre les organismes de formation en agriculture et les acteurs de la recherche et du développement agricole devrait également être favorisée dès l’entrée en vigueur de la loi d’orientation agricole qui vise notamment à développer l’élaboration et la mise en œuvre de projets communs intéressant la production de biens alimentaires et non alimentaires (article 26). Cette impulsion va de pair avec la poursuite par le ministère de l’agriculture et de la pêche de la mise en œuvre du Plan national de développement des industries agroalimentaires et la volonté manifestée par ce dernier de reprendre en main le financement du développement agricole.

1. La mise en œuvre du Plan national de développement des industries agroalimentaires

Outre l'enseignement supérieur et la recherche, l'autre volet de la politique d'innovation du MAP est axé sur la mise en œuvre du Plan national de développement des industries agroalimentaires (PNDIAA). Annoncé dès juillet 2004 par Nicolas Forissier alors secrétaire d'État à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales et officiellement présenté le 10 mai 2005, le PNDIAA résulte du constat selon lequel la position de notre industrie agroalimentaire, la première au monde, est aujourd'hui menacée alors qu'elle devrait constituer un débouché sûr et performant pour notre agriculture.

Rappelons à cet égard que les industries agroalimentaires (IAA) sont aujourd'hui **la 1ère industrie nationale en termes de chiffre d'affaires et le 2ème employeur français**. Elles ont cependant pour caractéristique principale de compter en leur sein plus de 10 000 entreprises dont les 4/5 sont des PME ou des TPE. Si elles assurent ainsi un maillage important de nos territoires et constituent 70 % des débouchés de notre agriculture, elles connaissent également des difficultés structurelles : elles manquent souvent de fonds propres et peinent à dégager une rentabilité suffisante. Ainsi, alors que la concurrence internationale est de plus en plus forte, nos parts de marché à l'export s'érodent depuis 2004. Il faut donc agir pour faire en sorte que la France conserve son rang au niveau mondial. A cet égard, l'État a un rôle jouer pour soutenir les entreprises du secteur et orienter leurs efforts. Des marges de manœuvre existent, notamment en termes de recherche-développement puisque le taux de valeur ajoutée consacré à ce poste de dépenses atteint seulement 1,3 % dans les IAA, contre une moyenne de 6,5 % dans les autres secteurs manufacturiers.

Le PNDIAA est prévu pour se développer sur trois ans. Son objectif est avant tout de favoriser l'emploi dans le secteur agroalimentaire ⁽¹⁾ en développant de nouveaux débouchés pour l'agriculture grâce à l'innovation et à la conquête de nouveaux marchés, notamment à l'export. Pour ce faire, un accompagnement par l'État est prévu ainsi que la mise au point d'outils adaptés aux petites entreprises du secteur. De nouveaux instruments financiers, dont la création avait été annoncée dès octobre 2004 par Nicolas Forissier, ont donc été élaborés en partenariat avec la nouvelle structure OSEO (constituée par la BDPME, la SOFARIS et l'ANVAR) sous la forme de **prêts participatifs assortis d'une garantie de l'État** et d'**interventions en capital développement** spécifiquement dédiés aux PME et aux TPE de l'agroalimentaire. Ils devraient ainsi permettre de mobiliser une centaine de millions d'euros.

S'agissant des efforts produits en faveur du développement de l'export, il faut souligner la création du « **kit export** », prestation d'accompagnement personnalisé des entreprises agroalimentaires primoexportatrices à tous les stades

(1) Atteindre les 500 000 emplois à l'horizon de 10 ans, ce qui équivaut à la création de 80 000 emplois..

de leur projet de développement. L'entreprise bénéficie ainsi des conseils d'un interlocuteur unique, « référent » régional, qui l'aide à définir son projet export sur le long terme, la conseille et l'oriente sur les appuis dont elle a besoin pour mener à bien son projet et assure le suivi de sa réalisation. Les prestations sont actuellement assurées par UBIFRANCE et SOPEXA à titre expérimental dans trois régions (Aquitaine, Bretagne et Rhône-Alpes) et devraient être étendues à l'ensemble du territoire national au 1^{er} janvier 2006.

Enfin, en ce qui concerne le soutien financier de l'Etat, il convient de souligner que pour 2006, les aides à l'investissement dans les entreprises de transformation et de commercialisation sont abondées à hauteur de 26,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19 millions d'euros en crédits de paiement. Ces aides correspondent notamment aux subventions versées aux entreprises dans le cadre de programmes de développement ou de modernisation de leurs outils industriels (**primes d'orientation agricole**) qui atteindront un montant de 22 millions d'euros en AE et 14,88 millions d'euros en CP. Contractualisés au titre du XII^{ème} plan, les crédits alloués aux POA sont ciblés prioritairement sur les secteurs de la vinification, du stockage, du conditionnement et de la transformation des fruits et légumes, des fromages, de la viande de boucherie et de la charcuterie ainsi que sur les filières de produits du terroir. Le gouvernement a par ailleurs décidé qu'une enveloppe de 5 millions d'euros au sein des POA serait prioritairement affectée au financement de projets d'innovation situés dans les **pôles de compétitivité**.

Les aides comprennent également les actions du Fonds régional d'**aides aux investissements immatériels** (FRAII), qui est particulièrement mobilisé dans le cadre du PNDIAA pour l'accompagnement des programmes de développement et de transferts technologiques conduits conjointement avec les opérateurs économiques. Le FRAII bénéficiera à ce titre de 4,6 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2006. Enfin, on notera que plus généralement, les entreprises agroalimentaires bénéficient aussi des aides versées dans le cadre des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre par les offices agricoles dont les crédits sont retracés au sein de l'action n° 01 du programme 227.

2. La reprise en main du financement du développement agricole

L'ADAR, établissement public créé en 2003 après la disparition de l'ANDA (Association nationale pour le développement agricole), est dissoute par le projet de loi de finances pour 2006 et un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural » est créé (article 37).

Ce compte d'affectation spéciale sera alimenté par une taxe affectée, plus précisément par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts (ce qui devrait représenter 95 millions d'euros sur un total de 112 millions en 2006). Il sera géré directement par le ministère de l'agriculture et de la pêche mais ses crédits

devraient bien évidemment être utilisés en association avec les principaux réseaux d'intervention dans le domaine du développement agricole :

– le réseau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour les actions régionales ;

– le réseau de l'Association de coordination technique agricole pour les actions des instituts et centres techniques agricoles ;

– un ou plusieurs opérateurs du ministère de l'agriculture et de la pêche, pour les actions d'innovation et de prospective.

Dans l'exposé des motifs de cette mesure, sont notamment rappelées les difficultés de fonctionnement qu'a rencontrées l'agence depuis sa création, difficultés qui ne lui ont pas permis d'assurer ses missions de financement des actions de développement agricole dans des conditions satisfaisantes. La suppression pure et simple de l'agence permet en outre une économie en termes de frais de fonctionnement du dispositif de l'ordre de 2 millions d'euros.

S'agissant de la question de la participation des organisations professionnelles à la gestion du développement agricole, les membres de l'actuel conseil d'administration de l'ADAR devraient garder une voix consultative au sein du CSO (Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire). On rappellera à cet égard que le conseil d'administration de l'ADAR comptait parmi ses membres une large majorité de représentants de la profession agricole, dix-sept sur vingt-trois, les représentants du MAP étant seulement au nombre de six. La fin de la gestion collective des moyens du développement agricole, entamée par la suppression de l'ANDA (association de type loi de 1901) et entérinée aujourd'hui par la dissolution de l'ADAR, débouche ainsi sur la mise en place d'un cadre de financement transparent qui, allié à la pérennisation des moyens alloués au développement agricole et à la simplification des procédures afférentes, paraît plus à même de satisfaire la majorité des représentants du monde agricole.

III.— 2006 : UNE ANNEE CRUCIALE POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

A.— L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA REFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La réforme adoptée en juin 2003 par le Conseil européen à Luxembourg amplifie les évolutions engagées lors des précédentes réformes de la politique agricole commune (PAC) initiées à partir de 1992. Elle est en effet fidèle à la philosophie qui a animé ces réformes successives, prônant un rééquilibrage entre la part des prix du marché et la part des aides dans la formation du revenu agricole et, au sein des aides, entre mesures de soutien au marché et aides directes conformément à l'esprit des accords du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) et de l'OMC (Organisation mondiale du commerce).

Toutefois, alors que les réformes antérieures s'étaient bornées à procéder au remplacement des aides indirectes de soutien au marché par des aides directes au revenu des exploitants, la réforme de Luxembourg franchit une étape supplémentaire en introduisant un régime de paiement découplé, c'est-à-dire non lié à l'acte de production, de la plupart des aides directes. Elle renforce en outre les critères de conditionnalité du versement des aides en étendant le champ des bonnes pratiques agro-environnementales à respecter et en pérennisant le financement la politique de développement rural fondé sur une modulation des aides directes du « 1^{er} pilier ».

Dans ce cadre, le gouvernement français s'est efforcé de mettre en œuvre cette réforme, qui entrera en vigueur en 2006, selon des modalités les plus favorables possibles au développement de l'agriculture française, garantissant à la fois le maintien du revenu des exploitants en activité et visant à favoriser l'installation des futures générations d'exploitants. Toutefois, dans la perspective de la mise en œuvre des droits à paiement unique (DPU), le chiffre de 80 % des exploitants ayant connu une modification du périmètre de leur exploitation entre aujourd'hui et la période retenue pour l'établissement des références historiques (voir *infra*) qui est avancé donne une idée des démarches qui restent à accomplir pour mener à bien cette réforme. La viabilité des options prises dans cette perspective sera donc testée « grandeur nature » l'année prochaine.

En outre, la réforme de la PAC devrait être complétée par plusieurs réformes sectorielles, rendues nécessaires par des actions intentées devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce contre certaines organisations communes de marché (OCM sucre, OCM banane). Celles-ci connaissent déjà un certain retentissement. S'agissant du sucre, le contentieux engagé à l'initiative des trois principaux producteurs mondiaux de sucre (Australie, Brésil, Thaïlande) a abouti à la condamnation de l'Union européenne, en première instance en octobre 2004 puis en appel en avril 2005. Il a

en effet été considéré que l'Union européenne exportait davantage de sucre bénéficiant de subventions aux exportations qu'elle n'est autorisée à le faire dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux. La Commission européenne a en conséquence proposé une réforme de grande ampleur de l'organisation commune du marché du sucre reposant sur la perspective d'une forte diminution des prix (-39 % en deux ans pour le sucre blanc), une indemnisation partielle des producteurs ⁽¹⁾, la suppression du système d'intervention (remplacée par un régime de stockage privé) et une politique de restructuration visant à encourager la fermeture de sucreries et le développement des utilisations non alimentaires (éthanol). Le bien-fondé de ces propositions est contesté dans de nombreux États membres où elles aboutiraient à la disparition de la filière sucre, de même que l'opportunité de leur examen avant l'ouverture de la sixième conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong (13-18 décembre 2005). A cet égard, la Commission des affaires économiques a adopté, lors de sa réunion du mardi 8 novembre 2005, une proposition de résolution soulignant notamment la nécessité de préserver la préférence communautaire, en assurant la cohérence entre les négociations commerciales multilatérales en cours et la réforme de l'OCM.

1. Le découplage des aides

La réforme de Luxembourg instaure une aide unique au revenu par exploitation, découplée de la production : son attribution n'est donc plus conditionnée par la nature et le volume de production. Aux termes du règlement transversal n° 1782-2003 ⁽²⁾, l'aide unique découplée a vocation à remplacer les aides directes existantes dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine, de la viande ovine et des produits laitiers. L'entrée en vigueur de ce nouveau régime s'effectue au choix de l'Etat membre, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007.

Le règlement européen laisse par ailleurs aux Etats membres différentes options pour mettre en œuvre les **droits à paiement unique (DPU)** : ceux-ci peuvent ainsi être déterminés soit à l'échelon individuel soit à l'échelon régional. Les aides peuvent en outre n'être que partiellement découplées, certaines demeurant liée à la production afin notamment d'éviter le risque d'un abandon de l'activité agricole dans les zones fragiles. Enfin, il appartient aux Etats membres de décider si les échanges de DPU entre agriculteurs peuvent se faire avec ou sans terre, et sous quelles conditions ⁽³⁾.

(1) Indemnisation à hauteur de 60 % de la baisse du prix par un paiement découplé, intégré au paiement unique par exploitation, et subordonné au respect de normes de gestion environnementale.

(2) La réforme de la PAC s'accompagne de plusieurs règlements communautaires : le règlement n° 1782-2003 établit les règles communes et le n° 1783-2003 les règles relatives au développement rural ; plusieurs autres règlements concernent les mesures sectorielles dans le domaine des céréales, du riz, des fourrages séchés et des produits laitiers qui ne seront pas développées ici.

(3) Les droits à paiements sont en effet marchands : ils peuvent être librement échangés ou « loués » (lorsque le titulaire des droits est également propriétaire des terres, il peut louer ses droits avec le foncier, pour la même durée).

En France, le découplage des aides sera mis en œuvre **en 2006**⁽¹⁾; il sera fondé sur le principe de la **référence historique individuelle** et ne sera que **partiel** dans un certain nombre de productions pour lesquelles la préservation d'une incitation à la production reste nécessaire. Le 15 octobre 2005, chaque exploitant a ainsi reçu le dossier qui l'informe des règles de gestion des droits à paiement unique et qui permet, après son renvoi à la DDAF, d'établir le nombre et le montant de ses DPU. Des réunions d'information sont d'ailleurs organisées cet automne et par les DDAF et par les organisations professionnelles afin d'expliquer le dispositif des DPU, leur mode de calcul ainsi que les événements à déclarer pour permettre leur actualisation (transferts de foncier, évolutions juridiques, installations, etc...).

5 documents envoyés le 15 octobre

Le document blanc est un récapitulatif des références historiques de l'exploitation pour les exploitants en activité entre 2000 et 2002 ;

Les documents bleu et vert sont des fascicules expliquant le nouveau dispositif et le mode de calcul des DPU.

Le formulaire rouge est le document sur lequel les agriculteurs doivent signaler les événements intervenus sur l'exploitation depuis le 1er janvier 2000.

Enfin, le document orange comprend 3 modèles de clauses :

- Un contrat de cession définitive de DPU en accompagnement d'une cession définitive de foncier,
- Un bail de DPU en accompagnement d'un bail de foncier,
- Un contrat de cession définitive de DPU au nouvel exploitant des terres lors d'une fin de bail (fermier sortant).

Concrètement, le droit à paiement d'un exploitant sera calculé sur la base des paiements historiques reçus par ce dernier au cours des années de référence 2000, 2001 et 2002 et divisé par le nombre d'hectares ayant donné droit aux aides⁽²⁾. Le caractère partiel du découplage conduit toutefois à la coexistence de deux régimes de soutien, couplé et découplé, avec des taux de découplage variables pour chaque aide directe du 1^{er} pilier en fonction du secteur de production considéré⁽³⁾.

(1) D'après le ministère de l'agriculture et de la pêche, si les modalités d'adaptation de la réforme de la PAC et de la mise en œuvre des DPU sont aujourd'hui arrêtées, il reste néanmoins à les formaliser dans les textes : deux décrets devraient ainsi être pris d'ici la fin de l'année afin de déterminer les règles générales de transfert et définir le fonctionnement de la réserve nationale.

(2) Surfaces en grandes cultures et surfaces fourragères dans le cas d'élevage d'animaux. Quant aux surfaces qui étaient en jachère obligatoire, elles donnent lieu à un droit à paiement spécifique, également ramené à une valeur par hectare. Enfin, dans le secteur laitier, pour lequel l'aide directe par tonne de quota détenue est entrée en vigueur fin 2004, les montants de référence intervenant dans le calcul des droits seront déterminés par le produit des quantités de références individuelles au 31 mars de l'année du découplage et du montant de l'aide fixé au cours de cette même année.

(3) Seules les aides versées dans les quatre DOM sont totalement exemptées de découplage.

Afin de tenir compte des éventuels transferts de foncier ainsi que des évolutions structurelles (augmentation des surfaces irriguées ou du cheptel aidé) survenues depuis le 1^{er} janvier 2000, les exploitants peuvent signer des clauses contractuelles rétroactives. Ainsi, après avoir rempli les formulaires visés ci-dessus et signé, le cas échéant, ce type de clauses, les exploitants devraient recevoir au 15 avril 2006 une notification intermédiaire de leurs DPU ajustés. Le 15 mai 2006 au plus tard, les agriculteurs devront avoir déclaré les derniers événements survenus sur leur exploitation. En septembre 2006, les agriculteurs recevront leurs DPU définitifs, qui tiendront compte des prélèvements et des attributions à partir de la réserve.

En effet, les références individuelles des exploitants pourront être ajustées par des dotations issues de la réserve nationale de droits à paiement. Alimentée par diverses sources (dont les prélèvements institués sur la vente des droits afin de décourager les comportements spéculatifs et prévenir la déprise agricole), elle sera ainsi utilisée dans un premier temps pour atténuer les effets dommageables pour certaines exploitations de la mise en place du régime de paiement unique et assurer la transition avec le régime d'aides actuel. Par la suite, la réserve devrait être en priorité utilisée pour attribuer gratuitement des droits aux personnes ne disposant pas de référence historique (nouveaux installés). Des programmes spécifiques d'attribution des droits devraient également être mis en œuvre afin de corriger certains déséquilibres et compenser les situations de distorsion de concurrence que pourraient subir certains producteurs.

2. L'éco-conditionnalité

La conditionnalité des aides directes, introduites par les accords de Berlin de 1999 sur l'Agenda 2000, se définit comme la subordination de l'octroi des aides au respect de normes environnementales. Depuis la réforme de Luxembourg de juin 2003, le principe d'éco-conditionnalité a été élargi au **respect de dix-neuf directives européennes intervenant en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal**. L'application des dix-neuf directives sera obligatoire dans l'ensemble de l'Union européenne et sera progressivement réalisée entre 2005 et 2007. En France, les nouvelles modalités d'éco-conditionnalité seront effectives en 2006.

Il convient également de noter que les bénéficiaires d'aides directes sont désormais tenus de veiller au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), l'objectif étant d'obliger les exploitants à entretenir les terres et en particulier celles retirées de la production. Concrètement, ces BCAE consistent à protéger les sols contre l'érosion, maintenir les taux de matière organique ainsi que la structure du sol par des mesures adaptées et assurer un niveau minimal d'entretien (densité du bétail, préservation des éléments paysagers, limitation de la végétation indésirable sur les terres agricoles...).

Le non-respect de l'ensemble de ces règles entraînera une réduction des aides directes du 1^{er} pilier perçues par l'exploitation (aides couplées et non

couplées) dont le taux de diminution sera plus ou moins important selon que le non-respect sera jugé délibéré ou proviendra d'une simple négligence et qu'il sera occasionnel ou répété.

Toutefois, afin de permettre une meilleure adaptation des exploitations à ce cadre réglementaire très strict, un système de « conseil agricole » doit être mis en place, au plus tard en 2007, proposant des conseils et des expertises techniques aux agriculteurs de manière à les aider à connaître leur situation par rapport aux mesures de la conditionnalité ou par rapport à des démarches de bonnes pratiques agricoles plus exigeantes. Ce système sera facultatif jusqu'en 2010 mais pourrait par la suite être rendu obligatoire. A cet égard, il convient de saluer l'initiative du ministre de l'agriculture et de la pêche d'anticiper ces échéances et de mettre en place **dès le 1^{er} janvier 2006 une approche de la conditionnalité fondée sur l'autodiagnostic de l'exploitant**. Ainsi, chaque exploitant pourra, s'il le souhaite, bénéficier d'une formation et se faire accompagner pour réaliser lui-même le diagnostic de son exploitation afin de vérifier qu'il respecte bien les exigences de la conditionnalité. Cette démarche permettra ainsi de préparer les contrôles et de faciliter leur déroulement. Un appel d'offres devrait être prochainement lancé par le MAP afin d'habiliter des organismes à délivrer les formations afférentes et accompagner les agriculteurs dans l'établissement du diagnostic de leur exploitation.

L'anticipation sur les échéances fixées par l'Union européenne dont fait preuve le MAP paraît à votre rapporteur une excellente chose dans la mesure où les exploitants ont tout intérêt à se familiariser dès aujourd'hui avec la conditionnalité, celle-ci étant amenée à se renforcer à l'avenir. Ainsi, pas plus tard qu'au **1^{er} octobre 2006** entrera en vigueur le « **paquet hygiène** », c'est-à-dire l'ensemble des règlements communautaires relatifs à l'hygiène des denrées alimentaires découlant du règlement CE n° 178/2002, qui devrait considérablement renforcer les contrôles du respect des bonnes pratiques d'hygiène et de la traçabilité.

3. Le développement rural

Le volet « développement durable » de la PAC, centré dans le cadre de l'Agenda 2000 sur des mesures d'accompagnement des réformes et de modernisation des exploitations, s'est enrichi depuis les accords de Luxembourg de nouveaux volets relatifs à la promotion de la qualité des produits alimentaires, à l'octroi d'aides destinées à permettre aux producteurs de respecter les critères de la conditionnalité et au renforcement du soutien à l'installation des jeunes agriculteurs ⁽¹⁾.

(1) Aux termes du règlement (CE) n° 1257-1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), la politique de développement rural s'appuie d'une part sur des mesures d'accompagnement de la réforme de 1992 (préretraites, soutien aux zones défavorisées) et d'autre part sur des mesures de modernisation et de diversification des exploitations agricoles (installation, formation, reconversion).

La consécration définitive d'un 2^{ème} pilier de la PAC n'est pas sans incidence sur le 1^{er} pilier puisque son financement repose sur une modulation des aides versées dans le cadre de ce 1^{er} pilier⁽¹⁾. Ainsi, au-delà d'une franchise de 5 000 euros par exploitation, les subventions versées doivent être annuellement réduites de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % ensuite. Cette démarche est obligatoire pour l'ensemble des Etats membres à l'exception des régions ultra-périphériques et des nouveaux adhérents s'agissant de la période de transition (2004 – 2006). En ce qui concerne la répartition des fonds générés par la modulation, un point de pourcentage sera redistribué au pays dans lequel il a été généré, le reste étant redistribué sur la base de trois critères : la surface agricole utilisée, l'emploi agricole et le PIB par habitant. Chaque Etat membre sera toutefois assuré d'un « retour » au moins égal à 80 % de sa contribution, afin d'éviter un déséquilibre trop marqué entre les « contributeurs nets » et les « bénéficiaires nets » de ce système. En année de croisière, 1,2 milliard d'euros devrait être prélevé dans l'ensemble de l'Union européenne⁽²⁾. On signalera enfin que les dernières propositions présentées par la Commission européenne en marge du sommet informel d'Hampton Court du 27 octobre 2005 visent à accroître de 1 % à partir de 2009 le taux de modulation des aides directes du 1^{er} pilier.

Une nouvelle réforme de la politique de développement rural, ayant fait l'objet d'un accord politique lors de la réunion du Conseil Agriculture des 20-21 juin 2005, devrait achever d'ériger celle-ci en objectif autonome de la PAC. En effet, un canal de financement unique devrait être dédié au développement rural par le biais d'un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Et, parallèlement, la lisibilité des actions menées dans le cadre de la politique de développement rural devrait être renforcée, ses priorités étant destinées désormais à être recentrées autour de trois grands axes :

– l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers (aides à la formation pour les exploitants et aides à la restructuration, à la modernisation et à l'adaptation aux nouvelles normes européennes pour les exploitations) ;

– l'aménagement de l'espace (mesures en faveur des zones fragiles, zones de montagne notamment, application de la directive Natura 2000, boisement des terres agricoles) ;

– la diversification de l'économie rurale et la promotion d'une meilleure qualité de vie (développement des activités touristiques, préservation du patrimoine rural).

Un axe Leader transversal compléterait ces actions en contribuant à l'élaboration de nouvelles approches et de méthodes innovantes de développement local en milieu rural.

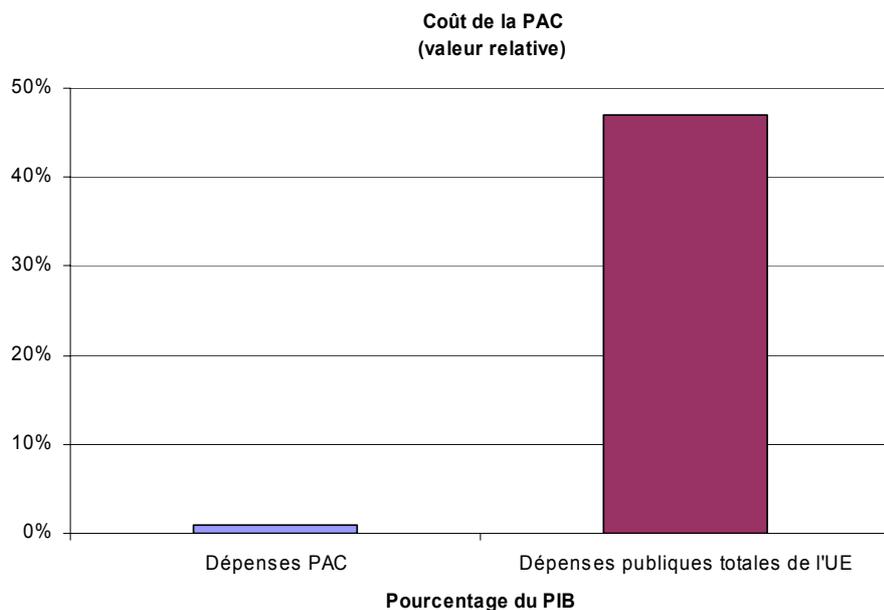
(1) Une partie des disponibilités financières dégagées par la modulation des aides pourrait cependant être également utilisées pour mettre en place des dispositifs de gestion des crises à l'échelle nationale.

(2) On évalue à 270 millions le montant concernant la France.

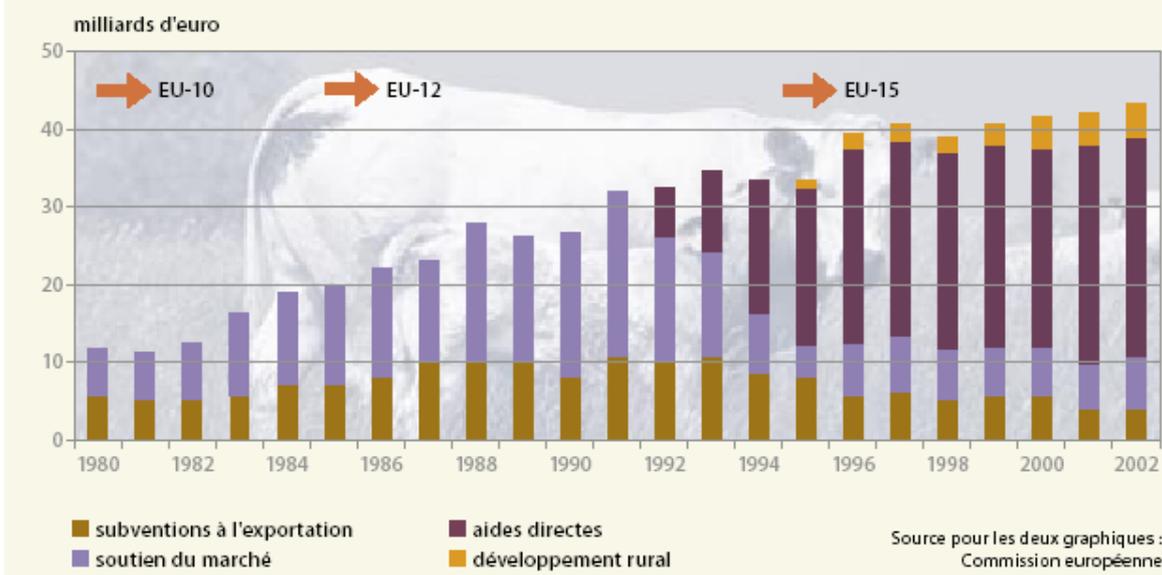
La montée en puissance du 2^{ème} pilier de la PAC ainsi que la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2006 des nouvelles règles d'écoconditionnalité consolident la place des contraintes environnementales au sein du 1^{er} pilier de la PAC. L'aspect agro-environnemental est donc désormais un facteur à prendre en compte dans l'ensemble des politiques agricoles. S'agissant plus précisément des actions menées dans le cadre du 2^{ème} pilier, l'élaboration du prochain **Plan de développement rural national** (PDRN) pour la période 2007-2013 doit impérativement tenir compte du bilan tiré de la précédente programmation. A cet égard, on soulignera que l'échéance fixée pour l'adoption des orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural pour la période 2007-2013 se rapproche (automne 2005) et qu'une fois ces éléments en place, les États membres devront finaliser dans un premier temps leurs plans stratégiques pour le début de l'année 2006 puis la programmation détaillée au cours du premier semestre afin que le processus d'approbation puisse se dérouler au cours du second semestre. Le temps est donc compté, puisque la définition du prochain PDRN implique une large concertation avec les acteurs locaux, les partenaires économiques et sociaux et, plus largement, la société civile. Toutefois, l'absence d'accord sur les perspectives financières pour 2007-2013 ne contribue pas à donner une image précise des actions qui pourront être menées dans ce cadre.

Rappelons à cet égard que toute évolution de la PAC à l'horizon des 10 prochaines années sera fortement tributaire des arbitrages budgétaires au sein de l'Union européenne. De ce point de vue, il paraît utile à votre rapporteur de rappeler que s'il lui semble légitime de limiter les dépenses communautaires au même titre que les budgets nationaux, il convient néanmoins de remettre en perspective l'évolution du coût de la PAC par rapport au niveau global de dépenses publiques dans l'Union européenne et au niveau d'aides redistribuées.

LE COÛT DE LA PAC EN PERSPECTIVE



L'évolution des dépenses de la PAC



B.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

Conçu pour accompagner la réforme de la PAC, le projet de loi d'orientation agricole, adopté en 1^{ère} lecture à l'Assemblée Nationale le 18 octobre 2005, comprend des innovations importantes dont la mise en œuvre rapide devra retenir toute l'attention du ministère de l'agriculture et de la pêche en 2006. Votre rapporteur n'a pas l'intention de fournir ici une description exhaustive de

l'ensemble des propositions contenues dans le projet de loi mais de mettre en lumière certains points dont l'application par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche devra faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation tout particuliers étant donné les enjeux qu'il recouvre. C'est ainsi le cas de la création d'un nouveau cadre juridique de l'exploitation agricole, du développement de débouchés innovants pour l'agriculture et de l'effort fiscal fourni par l'État en faveur du monde agricole.

1. La mise en place d'un nouveau cadre juridique de l'exploitation agricole

Les structures d'exploitation agricole se sont transformées rapidement depuis 1945. Leur évolution, liée à l'intensification capitaliste de l'agriculture française, souligne que le relèvement du niveau d'investissement est à l'origine du développement des formes sociétaires qui, en retour, ont contribué à faciliter l'apport en capital. Toutefois la réalité économique a, comme c'est souvent le cas, pris plusieurs longueurs d'avance sur les textes : la future loi d'orientation agricole doit donc adapter le droit aux besoins de développement des exploitations agricoles et pallier l'absence fréquente de réponses juridiques adéquates.

L'exploitation agricole doit en effet désormais pouvoir se constituer comme une entreprise pérenne et ne pas se limiter à la gestion patrimoniale d'un bien dont la transmission est par ailleurs de plus en plus malaisée. En effet, même dans un contexte de pluralité statutaire, les exploitations agricoles ont toutes pour objectif de former des entités économiques durables et transmissibles.

La conjonction des deux dispositifs principaux du projet de loi d'orientation que sont le **fonds agricole** (article 1^{er}) et le **bail cessible hors du cadre familial** (article 2) devrait à cet égard permettre de dépasser l'horizon traditionnel de la durée de vie d'une exploitation. Ces dispositifs donneront en effet aux exploitants qui le souhaitent la possibilité d'inscrire leur exploitation dans un cadre économique de long terme. L'article 6 du projet de loi, qui prévoit la mise en place d'un « plan crédit transmission », complète cette perspective en facilitant l'installation par le biais d'une incitation au sortant à accepter un différé de paiement sur la moitié du prix de cession de l'exploitation.

Votre rapporteur est conscient de l'ampleur de cette réforme qui nécessitera un changement profond dans la conception de l'exploitation de beaucoup d'agriculteurs. C'est pourquoi il demande au ministre de l'agriculture et de la pêche de veiller tout particulièrement à ce que ses services déconcentrés soient mobilisés tout au long de l'année 2006, et au-delà, pour opérer un travail d'explication et de vulgarisation de ce nouveau cadre juridique. En effet, le développement de cette démarche d'entreprise ne pourra porter ses fruits que si l'objectif poursuivi est pleinement compris et approuvé par les principaux intéressés, et ce d'autant plus que la mise en œuvre du fonds devrait être optionnelle. S'agissant d'ailleurs plus précisément du fonds agricole, il appartiendra notamment aux services du MAP de dissiper les craintes relatives à un éventuel renchérissement du coût de l'installation qui constituent aujourd'hui le

principal motif d'incompréhension du monde agricole vis-à-vis de ce nouvel instrument.

2. Le développement de débouchés innovants pour l'agriculture

Le texte du projet de loi d'orientation agricole, enrichi par plusieurs amendements parlementaires, place le développement des énergies nouvelles au cœur des débouchés qui s'ouvrent aujourd'hui à l'agriculture. En effet, par opposition aux énergies d'origine fossile, comme le pétrole ou le charbon, le bois et les carburants d'origine agricole présentent l'avantage d'être rapidement renouvelables et d'offrir un bilan environnemental très satisfaisant.

Le recours privilégié à ce type d'énergie fait l'objet d'une législation contraignante à l'échelle internationale et européenne. En application de cette législation, chaque État se voit fixer un objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur une période donnée et doter d'un certain nombre de permis d'émission lui permettant de rejeter une quantité déterminée de gaz à effet de serre. La production et la valorisation de la biomasse agricole ou forestière contribuent donc significativement au bilan national des gaz à effet de serre par le stockage durable du carbone dans les plantes, dans les sols et dans les matériaux, mais aussi par le développement des biocarburants et biocombustibles qui évitent l'émission de dioxyde de carbone d'origine fossile.

C'est dans cette perspective que le projet de loi prévoit, dans ses articles 11 à 13, un certain nombre de dispositions visant à promouvoir le développement des filières bois et carburant végétal, et à permettre la prise en compte de leur contribution aux objectifs internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les députés, fortement impliqués sur ces questions lors des débats, aussi bien en commission qu'en séance, ont par ailleurs souhaité enrichir le texte sur plusieurs points. Ainsi, l'article 11 ter modifie le **calendrier d'application des objectifs communautaires relatifs aux biocarburants** conformément aux engagements pris par le Premier ministre dans son intervention au Salon des productions animales Carrefour européen (SPACE) de Rennes le 13 septembre 2005. L'article 11 *quater* pose quant à lui le principe de la mise en œuvre d'une **fiscalité incitative au profit des biocarburants**, tenant compte, d'une part, de leurs avantages économiques et environnementaux et, d'autre part, de la différence entre leur coût de production et celui des carburants fossiles. Enfin, à l'article 12, les députés ont souhaité assouplir de façon substantielle les possibilités de **recours à l'auto-consommation d'huiles végétales pures comme carburant** par les exploitations agricoles.

On le voit, la future loi d'orientation agricole comprend là aussi plusieurs innovations majeures qui nécessiteront de la part du ministère de l'agriculture et de la pêche une implication forte dans la réalisation de ces objectifs.

3. Un effort fiscal important en faveur du monde agricole

Parallèlement au versement de nombreuses aides, l'instrument fiscal a toujours été considéré comme un levier d'incitation particulièrement efficace dans le cadre des politiques agricoles. Les tableaux ci-dessous retracent ainsi les « dépenses fiscales » qui seront consenties par l'Etat en faveur de l'agriculture en 2006.

MESURES DU PROGRAMME « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »

(en millions d'euros)

	2004*	2005*	2006*
Déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées ayant pour objet le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE)	5	10	10
Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole	nc**	nc	nc
Déduction forfaitaire sur les revenus des propriétés rurales	5	5	5
Report de taxation des plus-values à la date de cession des biens reçus lors d'opérations de remembrements urbains et ruraux	nc	nc	nc
Abattement spécial sur les plus-values réalisées lors de la cession d'un cheval de course ou de sport	2	2	2
Déduction pour investissement	135	150	150
Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs	20	20	20
Abattement de 50 % sur le bénéfice des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 01/01/97 et le 31/12/2010	ns**	ns	ns
Amortissement exceptionnel sur 12 mois des dépenses d'amélioration dans les immeubles achevés depuis plus de deux ans pour héberger des salariés agricoles et apprentis	-	nc	nc
Etalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriétés de tels navires avant le 31 décembre 2010	ns	ns	ns
Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés agréées pour le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE)	ns	ns	ns
Déduction pour les groupements d'employeur des sommes inscrites à un compte d'affectation spéciale et destinées à couvrir leur responsabilité solidaire pour le paiement des dettes salariales	0	ns	ns
Exonération des cessions de parts de sociétés agricoles réalisées par les SAFER	ns	ns	ns
Exonération des opérations réalisées dans le cadre de la législation relative à l'entraide agricole	nc	nc	nc
Exonération de TVA des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer	55	60	60
Exonération de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux	220	225	230
Exonération pour les navires de pêche et de commerce de tout tonnage de droit annuel de francisation et navigation	nc	nc	nc

* chiffre des dépenses fiscales figurant dans les programmes du Ministère de l'agriculture et de la pêche

** nc : non chiffré, ns : non significatif

**MESURES DU PROGRAMME « VALORISATION DES PRODUITS,
ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »**

(en millions d'euros)

	2004*	2005*	2006*
Déduction immédiate des charges correspondant aux stocks à rotation lente	35	35	35
Déduction pour aléas	ns	ns	ns
Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transports ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions	nc	nc	nc
Prise en compte des stocks de vins et d'alcools pour leur valeur comptable	nc	nc	nc
Exonération de certains employeurs agricoles de taxe sur les salaires	65	70	70
Exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole	nc	nc	nc
Taux de 5,5% de TVA pour certains produits à usage agricole (aliment bétail, engrais...)	65	60	60
Taux de 2,10% de TVA applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA	5	5	5
Exonération plafonnée de TIPP pour les esters méthyliques d'huiles végétales incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants	170	255	325
Taux réduit de TIPP applicable au fuel domestique utilisé comme carburant diesel	1400	1490	1410

MESURES DU PROGRAMME « FORÊT »

(en millions d'euros)

	2004*	2005*	2006*
Réduction d'impôt sur le revenu pour investissement forestier	1	1	1
Majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois	10	8	5
Taxation au taux réduit de 6% libératoire de l'impôt sur le revenu ou de 8% libératoire de l'impôt sur les sociétés, des plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier	ns	ns	ns
Amortissement exceptionnel égal à 50% du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d'épargne forestière	0	0	ns
Exonération partielle d'ISF des bois et forêts et des parts de groupements forestiers, des biens ruraux donnés à bail à long terme et des parts de GFA	35	35	35
Même exonération en matière de droits de mutation à titre gratuit	55	55	55
Taux réduit de TVA pour les travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles	2	2	2

Le PLOA contient également plusieurs mesures fortes en termes d'orientation de l'agriculture et de soutien au monde agricole qui se traduisent par la mise en œuvre d'une fiscalité incitative.

C'est le cas, nous l'avons évoqué précédemment, du « **plan crédit transmission** » qui instaure au profit du cédant domicilié fiscalement en France une réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement qu'il accorde à un jeune agriculteur reprenant son exploitation. Selon les estimations des services du ministère de l'agriculture et de la pêche, le coût de cette mesure équivaldrait à une perte de ressources fiscales de l'ordre de 2 millions d'euros maximum la première année, avec une montée en charge du dispositif qui culminerait en rythme de croisière à **20 millions d'euros par an**. Rappelons à cet égard que ce dispositif devrait s'appliquer rétroactivement à toutes les ventes réalisées à compter du 18 mai 2005.

Deux mesures symboliquement importantes trouvent également leur traduction sous la forme de crédits d'impôt : il s'agit du crédit d'impôt pour remplacement et du « crédit d'impôt bio ».

Le **crédit d'impôt pour remplacement** (article 9) constitue une forme de reconnaissance de l'engagement quotidien des agriculteurs au sein de leur exploitation, et tout particulièrement des éleveurs, et prend acte des évolutions de la société (conjoint travaillant hors de l'exploitation, développement de l'offre de loisirs). Son objectif est donc de permettre aux exploitants dont la présence journalière sur l'exploitation est requise de bénéficier, sous certaines conditions et dans certaines limites, d'un crédit d'impôt pour remplacement. Le coût de ce dispositif sera bien évidemment fonction du nombre d'exploitants qui y feront appel. D'après le ministère de l'agriculture et de la pêche, il pourrait être de l'ordre de **50 millions d'euros par an**.

L'instauration d'un **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique** est également un signe fort en direction des exploitants pratiquant ce mode de production qui implique des investissements lourds et une persévérance certaine de leur part. Rappelons à cet égard que l'agriculture biologique bénéficie actuellement d'une aide à la conversion pendant les cinq années qui suivent le changement de mode de production. En revanche, aucune aide au maintien de ces pratiques culturelles dans la durée, une fois la certification acquise, n'existe. C'est précisément cette lacune qu'entend combler l'article 24 du projet de loi d'orientation agricole avec la création d'un crédit d'impôt en faveur des exploitants ayant achevé la conversion. Le coût pour l'Etat de la mise en place de crédit d'impôt est évalué à **15 millions d'euros par an**.

Le PLOA comporte également un certain nombre de dispositions fiscales de nature à **favoriser l'apport de capitaux aux sociétés agricoles**, en particulier aux articles 4, 4 bis et 4 ter (régime fiscal des EARL, extension des exonérations sur les plus-values des sociétés agricoles, exonération des groupements d'intérêt économique de taxe professionnelle et de taxe foncière), ainsi qu'à l'article 6

quinquies qui prévoit la **suppression de la cotisation de solidarité des associés non exploitants**. Le coût de cette dernière mesure, adoptée par le biais d'un amendement gouvernemental, est estimé à **20 millions d'euros**.

Enfin, le texte a été enrichi lors de son examen en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale d'un **volet emploi**, s'inspirant des propositions formulées dans le cadre du rapport remis par Jacques Le Guen au ministre de l'agriculture et de la pêche sur les distorsions de concurrence en Europe ⁽¹⁾. Ce volet emploi comprend lui aussi un certain nombre de mesures fiscales visant à :

– promouvoir le recours aux contrats de travail à durée indéterminée et plus généralement **favoriser l'emploi au sein des groupements d'employeurs agricoles** par le biais d'une exonération de charges sociales (article 9 bis), d'une extension des taux réduits de cotisations salariales pour l'emploi de travailleurs occasionnels aux groupements d'employeurs multisectoriels (article 9 quater) et de la suppression de la référence à la durée d'emploi des travailleurs occasionnels visée à l'article L. 741-16 du code rural ;

– encourager l'emploi dans le domaine rural et forestier en étendant aux entreprises de travaux forestiers les taux réduits de cotisations sociales versées pour l'emploi de travailleurs occasionnels (article 9 ter) ;

– **élargir le recours au travail saisonnier** par la création d'un contrat de travail « jeune travailleur occasionnel » réservé aux moins de 26 ans et exonéré de cotisations sociales à la charge du salarié pour une durée d'un mois par an et par salarié et dans la limite du SMIC.

(1) *Étude comparée au niveau européen de l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole, mai 2005.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 8 novembre 2005, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » pour 2006, sur le rapport de MM. Antoine Herth et Aimé Kerguéris, rapporteurs pour avis.

L'un des deux rapporteurs pour avis, M. Antoine Herth, a rappelé que le budget pour 2006 était marqué par l'application pleine et entière de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, ce qui se traduisait par une modification profonde de la présentation des crédits du Ministère de l'agriculture.

Le ministère gère en effet les crédits de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, mais aussi des crédits inscrits à des missions interministérielles : ceux du programme « sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », qui relève de la mission « sécurité sanitaire », ceux du programme « enseignement supérieur et recherche agricole », inscrit à la mission « recherche et enseignement supérieur », et ceux du programme enseignement technique agricole, compris dans la mission « enseignement scolaire ».

Il a précisé que la part des crédits de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales représentait 60 % du total des moyens du ministère en 2006.

Il a ensuite souligné la relative stabilité des crédits de cette mission, les crédits en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole augmentant de 10,5 %, tandis que ceux du programme « sécurité alimentaire » croissent de 7 %.

Les concours communautaires au titre des premier et deuxième piliers de la PAC s'ajouteront, à hauteur de 10,5 milliards d'euros, à ces crédits ; il convient également de considérer le soutien financier des collectivités locales, qui s'élevait à 897 millions d'euros en 2002.

Il a rappelé la suppression du budget annexe des prestations sociales agricoles et le rattachement à la loi de financement de la sécurité sociale des crédits de la protection sociale agricole.

S'agissant des principales orientations du budget pour 2006, il a tout d'abord salué l'effort de modernisation et de rationalisation de l'organisation du ministère de l'agriculture et de la pêche, en particulier grâce à la réforme des offices agricoles, ainsi que l'effort en faveur de la maîtrise des dépenses de personnel, grâce à la suppression de 681 équivalents temps plein travaillé (EPTP) dont 205 au titre de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

Le ministère entend également mettre en œuvre un pilotage fin de son action au moyen d'une déconcentration des crédits et d'une responsabilisation des personnels chargés d'assurer l'exécution des programmes dont le ministère assure la gestion. La mise en place de la stratégie ministérielle de réforme s'est en outre traduite par la création d'un secrétariat général au sein du ministère.

Le rapporteur pour avis a ensuite procédé à une description détaillée de la mission agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, qui comprend quatre programmes.

Le programme « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » est doté de 1,474 milliard d'euros, soit 50 % du total des crédits de cette mission, et comporte sept actions :

- soutien aux territoires et aux acteurs ruraux ;
- politique du cheval ;
- appui au renouvellement des exploitations agricoles ;
- modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions ;
- mesures agro-environnementales et territoriales ;
- gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture ;
- mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientations des marchés et de la forêt.

Il a souligné que les crédits ne connaissent pas d'évolution sensible, précisant toutefois que la politique de l'installation se renouvelait, en particulier grâce à la mise en œuvre du plan crédit-transmission, dont la création est prévue par le projet de loi d'orientation agricole, et qui mobilisera 20 millions d'euros par an, une fois le dispositif monté en charge. Il a également indiqué à ce sujet qu'il allait proposer à la Commission d'adopter un amendement tendant à augmenter les crédits alloués au Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture.

Les mesures agro-environnementales bénéficieront quant à elles d'une hausse des financements communautaires, dont la part dans le total des moyens qui y sont consacrés devrait passer de 50 à 60 %.

Soulignant que l'objectif de 10 000 contrats d'agriculture durable ne pourra pas être atteint, le rapporteur s'est toutefois réjoui de l'aide de 1 000 euros qui sera versée à chaque exploitation qualifiée au titre de l'agriculture raisonnée, ce qui concourra à la mise en œuvre du principe de l'écoconditionnalité.

Il a relevé que l'objectif affiché en matière d'ICHN (indemnités compensatoires de handicaps naturels) paraissait insuffisant, et qu'un amendement déposé par M. Alain Marleix au nom de la Commission des Finances aurait pour objet d'en augmenter les crédits.

Quant au programme « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », il s'élève à 741 millions d'euros de crédits pour 2006, soit une hausse de 4,52 % par rapport à 2005, et comporte quatre actions :

- adaptation des filières à l'évolution des marchés ;
- gestion des aléas de production ;
- promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français ;
- gestion des aides nationales et communautaires.

Les crédits de la première de ces actions augmentent de 2 %, effort qui s'inscrit dans la continuité de la démarche engagée dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole, qui entend œuvrer à une meilleure compétitivité des filières. Il a souligné la stabilité des crédits de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) en dépit des missions supplémentaires qu'il devra assurer en application du PLOA, mais a noté l'augmentation de 3 millions d'euros des crédits finançant la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).

S'agissant des crédits du programme « forêt », ils connaissent une diminution de 5,5 %, qui s'explique notamment par la fin des efforts occasionnés par la tempête de 1999, tout particulièrement s'agissant des investissements forestiers et de la charge de bonification des prêts à la forêt.

Enfin, le programme « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » constitue le programme support de la mission agriculture, regroupant notamment les crédits en faveur des services centraux et des services déconcentrés du ministère.

Eu égard aux grands axes de l'action du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2006, le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné qu'était réaffirmée la priorité du ministère en faveur de la maîtrise des risques de l'activité agricole avec le développement de l'assurance-récolte, ainsi que celle en faveur d'une agriculture durable, grâce au programme de maîtrise des pollutions agricoles et du plan de modernisation des bâtiments d'élevage.

Il a également salué l'augmentation des aides en faveur du redressement des exploitations en difficultés (AGRIDIFF), alors que ces aides étaient quasi nulles l'année précédente.

Il a noté que la mise en œuvre du plan national de développement des industries agroalimentaires s'inscrivait par ailleurs dans la même dynamique que les dispositions du projet de loi d'orientation agricole en vue de renforcer la compétitivité et la démarche d'entreprise, l'industrie agroalimentaire constituant le fer de lance de l'agriculture.

Il a également signalé la suppression de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR), à laquelle est substitué un compte d'affectation spécial.

Enfin, il a conclu en invitant la Commission à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

Le Président Patrick Ollier s'est réjoui que l'absence du ministre permît aux rapporteurs d'effectuer un véritable travail d'analyse, et à la Commission d'avoir un vrai débat approfondi. Puis il a cédé la parole à M. Aimé Kergueris, rapporteur pour avis sur les crédits de la pêche.

M. Aimé Kergueris a souligné que le montant de la dotation prévue pour la politique de la pêche en 2006 traduisait la volonté du Gouvernement de poursuivre les actions en faveur du secteur de la pêche et de l'aquaculture, et notamment de répondre aux priorités fixées dans le budget opérationnel du programme pêche : l'adaptation de la filière, l'orientation de la production et des marchés et le suivi du milieu et la gestion durable des ressources halieutiques.

A cet égard, il a indiqué qu'une approche de long terme était réclamée depuis longtemps par la profession pour la gestion des ressources halieutiques, et a précisé que, s'agissant des aides communautaires, seules celles qui concernaient la sécurité et les conditions de travail étaient maintenues.

Evoquant ensuite la poursuite des efforts de modernisation du secteur et de connaissance du marché, ainsi que l'intensification de la politique de gestion durable de la ressource, il a souligné qu'en crédits de paiement, le montant total du projet de budget pour 2006 était stable par rapport à la loi de finances pour 2005, avec une baisse de 1,13 %.

S'agissant de l'adaptation de la filière, il a précisé que 10 500 000 euros devraient être affectés à l'adaptation de la filière en 2006, tout en soulignant que cette baisse de près de 4 millions d'euros par rapport à 2005 résultait de l'application des dispositions communautaires imposant la suppression des aides prévues pour la construction de navires de pêche.

Eu égard à l'orientation de la production et des marchés, il a indiqué que 14 360 000 euros devraient abonder les crédits en faveur de l'orientation de la production et des marchés en 2006, contre 15 343 000 en 2005. Il a précisé que cette diminution était due à l'ajustement de la dotation allouée à l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) et qu'elle tenait également compte, selon lui, de la plus forte mobilisation des fonds européens (IFOP) au profit des organisations de producteurs.

En ce qui concerne le suivi des milieux et la gestion durable des ressources, il a souligné que 7 120 000 euros devraient enfin être consacrés au suivi du milieu et à la gestion durable des ressources halieutiques en augmentation de 182 % par rapport à 2005. Il a signalé que la hausse des crédits irait abonder :

- les actions de suivi sanitaire des coquillages ;

– l’ajustement de l’effort de pêche grâce à un budget de 3 millions d’euros en 2006, alors qu’il n’y avait pas de dotation prévue à cet effet en 2005. Il a précisé que ces crédits permettraient de financer les aides à la sortie de flotte et a rappelé à cet égard les obligations qui pesaient sur la France en termes de limitation de l’accès aux pêcheries et de réductions ciblées de l’effort de pêche dans le cadre notamment des plans de restauration ;

– l’intensification du contrôle des pêches grâce aux 1 450 000 d’euros prévus pour 2006 contre 520 227 euros pour 2005. Le rapporteur pour avis s’est félicité de cette mesure prise dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), les professionnels français se plaignant d’être plus contrôlés que d’autres dans l’Union européenne. Il a ensuite précisé que celle-ci se traduirait par l’embarquement d’observateurs à bord de navires qui exploitent des stocks faisant l’objet de mesures techniques spécifiques.

Evoquant le lancement du plan d’avenir pour la pêche, lors de la table ronde qui s’est tenue à Nantes le 14 octobre 2005 entre le ministre de l’agriculture et de la pêche et les représentants du secteur, le rapporteur pour avis a souhaité tout d’abord revenir sur la question de la gestion de la ressource, rappelant que dans le cadre du sommet de Johannesburg en 2002, la France s’était engagée à atteindre en 2015 un niveau optimal de ressources nécessitant une diminution de l’effort de pêche dans la plupart des pêcheries. Dans ce cadre, devrait être mis en œuvre un plan de sortie de flotte doté de 30 millions d’euros cofinancés par l’Union européenne.

En outre, le rapporteur pour avis a rappelé que le Gouvernement envisageait sur le long terme d’améliorer la gestion nationale des quotas pour mieux répartir la pêche sur l’année. A cet égard, il a noté que ce projet rejoignait les propositions formulées par le Conseil économique et sociale dans le cadre de son avis « *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l’heure des choix* » en faveur de l’attribution de quotas de pêche sur une base pluriannuelle.

Il a souligné que le Gouvernement envisageait également la création d’un fonds de financement de la recherche stratégique en matière de pêche afin de déterminer les espèces à pêcher à l’avenir ainsi que les nouvelles techniques à mettre en œuvre. Selon le rapporteur, une somme de 4 millions d’euros pourrait d’ores et déjà lui être affectée en 2006.

Revenant dans un second temps sur la rentabilité du secteur, il a rappelé que les réflexions menées dans le cadre du projet de loi d’orientation agricole sur la forme sociétale en agriculture et le nécessaire renforcement de l’organisation de l’offre devaient trouver leur prolongement en matière de pêche et d’aquaculture. Il a signalé qu’était ainsi envisagée la création d’un fonds support à l’activité de l’entreprise de pêche, sur le modèle du fonds agricole. Puis, il a indiqué que le Gouvernement se fixait également pour objectif d’améliorer les conditions de mise en marché par le décloisonnement des marchés et une meilleure mise en réseau des criées.

Enfin, s'agissant de l'attractivité du métier, le rapporteur a observé que le secteur souffrait d'une image négative et qu'il traversait une crise des vocations. Il a souligné que le plan d'avenir proposait à cet égard de rénover les formations en créant des baccalauréats professionnels et en instaurant des passerelles avec les autres filières. Il s'est également félicité de la proposition du Gouvernement de renforcer la sécurité afin de réduire la dangerosité du métier de marin-pêcheur, estimant que c'était le secteur qui dénombrait le plus d'accidents au travail.

Néanmoins le rapporteur pour avis, tout en approuvant ces orientations, a estimé qu'elles ne remplaceraient pas une véritable politique visant à assurer un revenu correct aux professionnels. Il a, à cet égard, formulé le souhait que les annonces faites par le ministre de l'agriculture et de la pêche relatives à la rénovation du Fonds de prévention des aléas pêche fussent rapidement précisées. Rappelant que le revenu des pêcheurs était fortement soumis aux aléas de la conjoncture et notamment des cours de l'énergie, il a également suggéré que le projet de loi d'orientation agricole prévoie une exception à la non commercialisation des huiles végétales pures produites par les exploitations agricoles au profit des marins pêcheurs pour leur propre consommation.

Puis, il a rendu un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la pêche au sein de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. Jean Gaubert a rappelé que le rapporteur, M. Antoine Herth, avait fait un certain nombre de promesses concernant la traduction budgétaire des mesures discutées dans le cadre de l'examen par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de loi d'orientation agricole. Or, il a estimé que le budget de l'agriculture pour 2006 manquait d'ambition. Tout en saluant, à l'instar du Président Patrick Ollier, la clarté de la présentation du rapporteur, M. Jean Gaubert a néanmoins regretté que celle-ci ne se fût pas accompagnée de recommandations fortes à l'attention du Gouvernement. Il a en effet considéré qu'avec un simple budget de reconduction, les dispositions de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et du projet de loi d'orientation agricole, actuellement en discussion au Sénat, ne pourraient pas être appliquées.

S'agissant du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural », M. Jean Gaubert a souligné sa baisse en dépit des ambitions affichées par le Gouvernement en termes d'aménagement rural. Quant à la politique du cheval, il a également constaté la diminution des crédits qui lui sont alloués alors qu'elle avait donné lieu à un grand débat dans l'hémicycle qui devait être suivi d'une montée en puissance de ses dispositifs. Eu égard à l'appui au renouvellement des générations en agriculture, M. Jean Gaubert s'est estimé peu surpris que cela ne constituât plus une priorité, comme l'avaient montré les débats sur le projet de loi d'orientation agricole. Il a concédé que M. Antoine Herth avait eu l'honnêteté de dire que les 10 000 contrats d'agriculture durable annoncés n'étaient pas au rendez-vous mais a considéré qu'en tout état de cause les objectifs

du Gouvernement en la matière étaient insuffisants et a qualifié les CAD de « morts-nés ».

Revenant sur la modernisation des exploitations, M. Jean Gaubert a rappelé que si M. Hervé Gaymard avait mené une action en ce sens, alors qu'il était ministre de l'agriculture, les crédits consacrés à cette politique ne montaient nullement en puissance, avec notamment une différence importante entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il a ajouté qu'en tant que rapporteur pour avis sur les crédits consacrés du programme sécurité et qualité sanitaires des aliments, il avait noté, en particulier sur l'équarrissage, des phénomènes similaires de « cavalerie budgétaire » consistant en l'inscription de crédits correspondant à des engagements anciens, phénomènes qu'il s'emploierait à dénoncer lors de la réunion de Commission élargie sur la mission sécurité sanitaire.

Eu égard au programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », M. Jean Gaubert a noté que les autorisations d'engagement augmentaient, à l'inverse des crédits de paiement qui diminuaient, alors même que, selon lui, les petites et moyennes entreprises (PME), et en particulier les très petites entreprises, avaient besoin de soutiens, et que le décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement aurait pour conséquence un report de la charge sur les années suivantes.

S'agissant de l'Institut national des appellations d'origine (INAO), il a appuyé les propos de M. Antoine Herth, rappelant que les missions de l'institut avaient été pleinement réaffirmées par tous les députés lors du débat sur le projet de loi d'orientation agricole. Eu égard aux crédits consacrés à la forêt, l'orateur a précisé que si le rapporteur pour avis en avait relevé la baisse, elle n'était pas selon lui exclusivement due à l'essoufflement du plan mis en œuvre à la suite de la tempête de 1999.

En ce qui concerne le FFIPSA, M. Jean Gaubert a rappelé la situation difficile dans laquelle se trouvait la mutualité sociale agricole (MSA), et a indiqué que l'on se trouvait bien en deçà des aspirations de la profession et de ses besoins. Il a à cet égard rappelé qu'en dépit de la situation des retraités agricoles, les promesses électorales que la majorité actuelle avait formulées en 2002 n'avaient pas été tenues.

S'agissant du budget de la pêche, M. Jean Gaubert a précisé que les crédits du secteur s'élevaient à 1,34 % des crédits de la mission. Il s'est étonné que M. Aimé Kergueris qualifie ces crédits de stables alors même qu'ils baissent de 1,13 %, baisse à laquelle il convient d'ajouter les 2 % d'inflation des prix. Or, M. Jean Gaubert a rappelé qu'il s'agissait d'un secteur en difficulté, notamment en raison de la hausse des prix du carburant. Il a à cet égard précisé que 40 % des charges pesant sur un bateau, en dehors des frais d'amortissement, étaient constituées par le prix du carburant. Rappelant que ce coût était détaxé, il a souligné l'étroitesse des marges de manœuvre du Gouvernement pour alléger ces

charges, ajoutant que ce dernier ne pouvait intervenir que sur les prix, ce qui devait, de surcroît, être justifié auprès de la Commission européenne, vigilante à cet égard.

S'agissant de l'adaptation du secteur, l'orateur a noté une baisse de 35 % des crédits, désapprouvant la qualification de « petite baisse » utilisée par le rapporteur pour avis à ce sujet. Il a ajouté que l'adaptation de ce secteur ne concernait pas seulement les activités maritimes mais également les activités terrestres - notamment les criées.

Enfin, eu égard au plan pêche annoncé le 14 octobre 2005 par le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Jean Gaubert s'est interrogé sur la capacité du Gouvernement à le financer, étant donné les 3 millions d'euros pour l'ajustement de l'effort de pêche prévus par le projet de loi de finances. Il a estimé que les crédits n'étaient donc pas à la hauteur des défis auxquels sont confrontés les patrons pêcheurs - défis dont le principal tient à la conjoncture économique.

En conclusion, il a indiqué que le groupe socialiste était défavorable au vote des crédits de la mission.

M. Michel Raison, s'exprimant au nom du groupe UMP, après avoir rappelé que la hausse du prix du fuel pesait aussi sur les finances publiques, a estimé que, dans ce contexte, la présentation d'un budget en hausse de 2,5 % était une prouesse. Il a ajouté qu'il ne fallait pas mesurer un budget seulement à l'évolution de ses crédits, mais aussi à la qualité des choix effectués.

Parmi les principaux motifs de satisfaction, M. Michel Raison a cité des mesures fiscales importantes ; ainsi de la baisse de 20 % de la taxe sur le foncier non bâti, pour un montant de 140 millions d'euros, de la défiscalisation des biocarburants, ou de l'abattement sur les donations entre frères et sœurs.

Il a également évoqué la réforme du service public de l'équarrissage, la jugeant responsabilisante pour l'ensemble des acteurs du secteur de la viande, et salué le maintien d'un financement conséquent pour le SPE à hauteur de 44 millions d'euros.

Il a ensuite mentionné les mesures prises en faveur de la déduction pour investissement et de la déduction pour aléa par le projet de loi d'orientation agricole.

Parmi les véritables priorités de ce budget, il a avancé le soutien au secteur de la pêche. Soulignant par ailleurs la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche à l'effort commun pour la réduction des déficits, il a cité la suppression d'un nombre important d'emplois équivalents temps plein (ETP).

Il a estimé que les sommes prévues en 2006 pour la prime au maintien des vaches allaitantes contribueraient à la poursuite du financement de cette mesure importante pour certains de nos territoires.

Il a ensuite abordé la question de l'aide aux agriculteurs en difficulté et s'est félicité du doublement des montants prévus pour les allègements de charges.

Il a salué les 37 millions d'euros prévus pour le plan bâtiment, la dotation de 39 millions d'euros pour le programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA), et le doublement des crédits de l'assurance récolte, qui atteignent vingt millions d'euros.

En matière de sécurité sanitaire, il s'est réjoui d'une hausse de 6 % des crédits, et a rappelé les mesures prévues par le projet de loi d'orientation agricole.

Quant à la transmission des exploitations, l'orateur a indiqué que 236 millions d'euros étaient prévus pour les mesures d'aide au renouvellement des générations, et souligné que le projet de loi d'orientation apportait, là encore, des solutions attendues.

Puis il a commenté le budget de la forêt, qui se monte à 303 millions d'euros, en légère baisse. Il a souligné que les crédits de l'Office national des forêts (ONF) continuaient pourtant d'augmenter, et a regretté que la forêt privée, qui souffre de son morcellement, ne bénéficie pas de plus de soutien.

Il a ensuite rappelé que l'enseignement agricole, qui représente 25 % du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, ne profitait pas seulement aux agriculteurs, estimant que c'était une bonne chose. Là encore, il a souligné un déséquilibre entre l'enseignement public, déjà bien doté, dont les crédits augmentent de 7 %, et l'enseignement privé, dont le financement est notoirement insuffisant, mais dont les crédits n'augmentent que de 3 %. Il a donc annoncé que le groupe UMP soutiendrait un amendement de MM. Pierre Hériaud et Jean-Yves Chamard, destiné à atténuer cet écart. Il a précisé qu'il ne s'agissait pas là d'idéologie, mais de soutien à l'œuvre accomplie par les maisons familiales rurales.

M. Michel Raison a ensuite annoncé que le groupe UMP soutiendrait un deuxième amendement, de M. Alain Marleix, relatif aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).

Il s'est félicité des déclarations de M. Jean-François Copé, ministre du budget, annonçant que des recettes sur le tabac et une reprise d'emprunt de 1,5 milliard d'euros permettraient de remédier aux difficultés du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA).

Il a ensuite regretté l'incompréhension de la part de nos concitoyens non agriculteurs vis-à-vis du système de compensation démographique, reposant sur l'idée que les paysans ne paient pas de charges sociales. Il a rappelé que cela était faux, et qu'au contraire, les agriculteurs acquittaient parfois un surplus de charges. Il a estimé que les trois quarts des enfants de paysans cotaient par ailleurs au régime général, et qu'ils contribuaient ainsi à financer la retraite de leurs parents.

Il a indiqué en conclusion que le groupe UMP se prononçait pour l'adoption des crédits de la mission.

M. François Brottes a remercié le rapporteur pour avis pour la présentation claire et synthétique qu'il avait faite des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, facilitant ainsi la compréhension du premier budget entièrement conforme à la LOLF. Centrant son propos sur les questions de la forêt, il a estimé qu'une diminution des crédits de 5,5 % n'était pas une petite baisse, et que cette rigueur budgétaire s'expliquait sans doute par le fait que les arbres ne manifestent pas.

Il a déploré que la balance commerciale restât négative alors qu'il existait une forte demande de bois dans le monde, et regretté que la réponse aux problèmes d'organisation de la filière bois soit une ligne budgétaire en baisse. Il a rappelé que la forêt constituait pourtant un gisement d'emplois et souligné le savoir-faire de notre pays. Il a conclu que l'absence de soutien à ce secteur était donc une mauvaise politique.

Il a ensuite abordé le problème énergétique. Se réjouissant des avancées sur les biocarburants, il a estimé que le secteur bois-énergie devait être soutenu.

Faisant état du désespoir des acteurs du secteur, il a dénoncé la volonté d'opposer le privé au public, expliquant que les crédits inscrits en faveur de l'ONF correspondaient uniquement à la compensation du gardiennage des forêts communales effectuée par ce dernier, dont les ressources provenant de ces activités étaient très dépendantes du prix du bois, actuellement en baisse. Il a par ailleurs estimé que les crédits prévus pour les acteurs privés baissaient dramatiquement.

Constatant que ce ministère était celui de l'agriculture et de la pêche, il s'est demandé si la forêt entrait vraiment dans le champ de ses préoccupations. Il a considéré que l'action n° 4, consacrée à la prévention des risques et à la protection de la forêt, relevait surtout de la sécurité civile, et que devant les menaces récurrentes d'incendies, ses crédits, dont il a par ailleurs dénoncé la baisse, devraient être portés sur une autre mission.

Rappelant que la forêt couvrait 27 % du territoire national, il a estimé que ce budget donnait un mauvais signal, et que l'on aurait pu, dans le contexte actuel, s'en tenir au moins au maintien des crédits.

Enfin, il a regretté l'absence d'évaluation des dépenses fiscales, souhaitant qu'à l'avenir la représentation nationale puisse disposer d'informations sur leur montant et l'efficacité des mesures qu'elles financent.

M. Louis Guédon s'est exprimé sur la politique de la pêche, secteur qui connaît une crise grave, et s'est félicité du budget et du plan d'avenir prévus par le gouvernement, qui soutiennent les réorientations nécessaires. Il a expliqué la baisse des crédits d'investissement par la diminution des subventions

communautaires, déclarant qu'elle serait compensée par une augmentation des fonds mobilisés dans le cadre de l'IFOP.

Il a affirmé que la recherche des richesses halieutiques était nécessaire, et estimé que si ce travail important était confié aux scientifiques, son exploitation ne devait pas leur être laissée. Il a donc réclamé la convocation d'une table ronde réunissant l'ensemble des acteurs.

Il a abordé le cas du thon rouge, estimant qu'il fallait reconnaître l'existence d'une pêcherie dans l'Atlantique, que la communauté européenne ne pouvait abandonner au Maroc, ainsi que le cas de l'anchois, qui représente 10 % du tonnage français, mais dont la pêche connaît des difficultés importantes.

Il a salué la réponse donnée à la hausse du prix du carburant, évoquant les 40 millions d'euros débloqués pour y faire face.

Il a ensuite souhaité opérer une distinction entre deux types de sorties de flotte, la première concernant des bateaux trop anciens, et donc dangereux, et la seconde des bateaux encore jeunes, et a estimé que dans ce dernier cas, cela revenait à casser un outil de travail. Il a donc recommandé d'étudier d'autres solutions. Il a souligné que les sorties de flotte devaient tenir compte de la nécessité de rentabiliser les ports, contraints de réaliser un chiffre d'affaires minimum.

Il s'est félicité de l'accent mis sur la qualité des eaux de la conchyliculture, qui constitue un véritable problème.

Il a souhaité que l'on s'interroge sur les vocations pour les métiers de la pêche, en regain dans sa circonscription, et souhaité que les mesures prises pour la formation des équipages, notamment en matière de sécurité, soient à la hauteur des espoirs.

Enfin, il a rendu hommage aux femmes de marins, dont il a souligné le rôle considérable dans la structure des armements artisanaux.

Mme Hélène Tanguy a souligné que le budget consacré à la pêche, pour être d'un faible montant, n'en avait pas moins un impact très important pour les zones côtières dépendant fortement de cette activité. Elle s'est félicitée de l'accent mis sur les moyens de contrôle des pêches, en rappelant qu'il s'agissait là d'une exigence du droit communautaire, et a souhaité que les contrôles fussent conduits sur la base d'un cahier des charges qui en garantisse l'efficacité. Elle s'est inquiétée des conditions dans lesquelles s'opérerait la réduction programmée de la flotte, en souhaitant que cette réduction reste compatible avec la poursuite de l'entrée des jeunes dans cette activité, et qu'elle n'ait pas pour unique objectif la préservation des ressources halieutiques. La table ronde qui s'est tenue à Nantes en présence du ministre de l'agriculture et de la pêche a en effet mis en évidence, d'une part, la possibilité d'un renouvellement de ces ressources, et, d'autre part, les perspectives de rebond qu'offrirait la recherche d'une meilleure rentabilité des

entreprises de pêche. Elle s'est réjouie de l'annonce du plan d'avenir pour la pêche, en espérant qu'il serait possible de le mettre en œuvre dès 2006 sur les moyens budgétaires disponibles, sachant que ce plan serait évidemment plus complètement financé par le budget pour 2007. Elle a insisté sur la nécessité de ne plus percevoir la pêche, d'un point de vue économique, comme une activité de cueillette, mais au contraire comme l'activité de base d'une filière complète, ainsi que le proposait Gérard d'Aboville dans son rapport présenté récemment devant le Conseil économique et social : « La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix ». Ce rapport met notamment en avant les perspectives de revitalisation de l'activité qui s'offre au travers de la recherche d'une amélioration de la rentabilité des entreprises de pêche, en s'appuyant sur certains atouts comme la relative jeunesse de la flotte, de 22 ans d'âge en moyenne. Elle s'est enfin associée aux propos d'Aimé Kergueris pour indiquer son inquiétude quant à la pérennité du fonds de prévention des aléas de la pêche, et pour souligner la nécessité d'une concertation étroite avec les professionnels dans la conduite de la politique de réforme, qu'elle a souhaitée plus innovante que celles menées jusque-là.

M. Aimé Kergueris, rapporteur, a apporté, en réponse aux différents intervenants, les précisions suivantes :

– les aides versées pour compenser les hausses du prix du gasoil ne sont pas inscrites dans la mission budgétaire examinée, et les crédits consacrés à la pêche ne se trouvent donc pas modifiés par leur augmentation brutale ;

– le plan d'ajustement de l'effort de pêche est doté de 30 millions d'euros, dont 15 millions à la charge de l'Etat, et la réduction de la flotte devra s'effectuer en veillant à ne pas donner prise à des risques d'enrichissement sans cause ;

– le fonds de la recherche stratégique bénéficiera d'un cofinancement communautaire.

M. Antoine Herth, rapporteur, a apporté, en réponse aux différents intervenants, les précisions suivantes :

– l'analyse de l'évolution des crédits consacrés aux contrats d'agriculture durable (CAD) doit être resituée dans une perspective de moyen terme, puisque la dotation pour 2006 d'environ 350 millions d'euros, en incluant le financement communautaire, est très supérieure à la dotation de 100 millions d'euros prévue en 2002 pour les « contrats territoriaux d'exploitation » auxquels ils se sont substitués. Le volant supplémentaire de 64 millions d'euros du budget pour 2006 n'est certes pas en rapport avec les 10 000 nouveaux CAD initialement prévus, mais il faut tenir compte du fait que l'aide est accordée sur la base d'un effort supplémentaire en matière d'environnement, et qu'il n'est pas possible de continuer à faire toujours des efforts, lorsque beaucoup a déjà été accompli ; il est donc logique qu'à terme, moins d'agriculteurs se montrent intéressés par cette mesure ;

– le programme de développement rural national pour la période 2007-2013 va bientôt devoir être finalisé, avec une validation définitive au second semestre 2006. Dans ce cadre, il importe que la France abandonne la position fixée par la précédente majorité, consistant à concentrer la totalité des aides sur un instrument unique et global, concernant l'exploitation dans son entier, à l'époque les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), pour revenir à une stratégie d'outils plus diversifiés, afin de pouvoir traiter des situations « à la parcelle » par exemple, sans engager nécessairement la totalité de l'exploitation agricole ;

– des aides à l'exportation des produits agricoles existent déjà au titre de la prime d'orientation agricole (POA), et il est prévu également de généraliser en 2006 un « kit export » actuellement expérimenté dans trois régions ;

– si les crédits de soutien à la promotion des industries agroalimentaires à l'étranger, par exemple la participation aux foires internationales, sont en diminution depuis plusieurs années déjà, c'est que les dépenses en ce domaine sont de plus en plus réalisées sur la base de marchés, de préférence au versement de subventions aux opérateurs tels la SOPEXA ;

– les crédits dédiés à l'enseignement agricole sont rattachés à la mission interministérielle « Enseignement scolaire », et non pas à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ; à ce titre, ils ont déjà été votés par l'Assemblée nationale, et il n'est donc plus possible de les modifier, même s'il est bon de rappeler qu'il serait souhaitable de soutenir d'avantage l'enseignement agricole privé ;

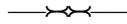
– il est vrai que la filière du bois reste à construire, et particulièrement dans sa partie relative au « bois-énergie ». Cependant, un cofinancement communautaire à hauteur de 40 % est disponible pour les actions engagées en matière forestière dans le cadre du plan de développement rural national (PDRN) ; le Premier ministre a annoncé le lancement d'un appel d'offre pour la production de 300 MW d'électricité à partir de la biomasse forestière ; la loi d'orientation agricole a prévu l'abaissement à 5,5 % de la TVA sur le « bois-énergie », ainsi que la possibilité pour l'Office national des forêts de prendre plus facilement des participations dans les activités de valorisation du bois ; enfin, la nouvelle nomenclature budgétaire permettra le suivi de deux indicateurs attachés à l'objectif de valorisation de la filière du bois : l'un relatif à la valeur ajoutée dégagée par l'exploitation forestière et la première transformation du bois, pour lequel un objectif de 1 400 millions d'euros est fixé pour 2006, l'autre relatif au pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel, qui doit s'établir à 58,14 % en 2006.

Le Président Patrick Ollier s'est réjoui de l'excellente tenue des débats dans le cadre de cet examen budgétaire, et a tout particulièrement félicité les rapporteurs pour la qualité de leur contribution.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de M. Antoine Herth consolidant les crédits du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA).



M. Jean Dionis du Séjour ayant expliqué que le groupe UDF s'abstenait pour rester en cohérence avec sa position globale vis-à-vis du projet de loi de finances pour 2006, la Commission des affaires économiques a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »*.



N° 2570 - Avis de MM. Antoine Herth et Aimé Kergueris présenté au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - tome I - agriculture, pêche, forêt, et affaires rurales