

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Gérard CÉSAR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 3) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Les résultats économiques du secteur agricole en 2002 sont préoccupants, au regard notamment de ceux prévisibles pour l'année 2003 et du contexte politique dans lequel ils s'inscrivent.

Certes, la production agricole a cru significativement en 2002 (+3 %), après deux années de mauvais résultats dus à des conditions climatiques difficiles. Les excellentes récoltes (+4,9 % pour l'ensemble de la production végétale) font en effet plus que compenser les résultats légèrement en retrait de l'élevage (-1 % pour l'ensemble de la production animale).

Malheureusement, l'importante baisse des prix agricoles (-3,4 %) **diminue d'autant la valeur de la production globale** (-1,4 % hors subventions), la légère revalorisation de la production végétale (+0,7 %) ne parvenant pas à équilibrer la moindre valorisation de la production animale (-4,9 %). **Tout ceci aboutit à une baisse sensible du résultat agricole net** (-2,1 %), en rupture avec l'année précédente, mais aussi avec les résultats moyens constatés durant la dernière décennie.

Par ailleurs, les résultats de l'année 2003 sont préoccupants, en raison de la sécheresse et de la canicule particulièrement intenses qui ont touché notre pays cet été. Intervenant après les importantes précipitations de septembre 2002 et les gels d'avril 2003, ces phénomènes climatiques exceptionnels auraient entraîné, selon les premières estimations, une diminution de la production allant jusqu'à plus d'un tiers pour certains secteurs, les pertes de revenus risquant d'être plus lourdes pour l'élevage que pour les productions végétales.

S'il a vu l'Etat réagir de manière prompte et efficace, cet événement a cependant révélé une certaine confusion dans le dispositif de transport de fourrage, ainsi que la nécessité d'une réflexion de long terme sur la mise en place d'une véritable politique de l'eau et sur la révision du dispositif de prise en charge des exploitations sinistrées.

Le secteur agricole a, par ailleurs, été placé depuis l'année dernière sous une double actualité européenne et internationale qui s'avère source d'inquiétude. **Au niveau européen, la réforme de la politique agricole commune (PAC), concrétisée dans les accords de Luxembourg du 26 juin 2003, ne cesse d'interroger.** Si la France est parvenue, par la fermeté de ses positions, à obtenir un compromis satisfaisant en partie ses agriculteurs sans léser pour autant ceux

des autres Etats membres, le choix de ses modalités d'application va s'avérer déterminant pour l'avenir de nos principales filières.

D'autre part, et outre la réforme prochaine de plusieurs organisations communes de marché, **l'actualité européenne va être marquée d'ici quelques mois par un élargissement sans précédent.** Suscitant autant d'espoirs que d'inquiétudes, l'adhésion de dix nouveaux Etats qui s'intégreront dans les mécanismes de la PAC devrait être source d'enrichissement réciproque, à condition cependant qu'elle ait lieu de façon progressive et régulée.

A l'échelle internationale, les discussions menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'occasion du sommet de Cancun en septembre 2003 ont cristallisé un conflit d'intérêts difficilement dépassable entre, d'un côté, un groupe de pays très hétérogène (parmi lesquels les Etats-Unis, mais aussi la coalition de pays en développement dénommée « G22 ») se retrouvant pour prôner la suppression de tout obstacle aux échanges tout en protégeant leurs marchés et, de l'autre, une Union européenne défendant un modèle agricole équilibré et respectueux des différences de développement.

C'est dans ce contexte lourd d'incertitudes, tant économiques que politiques, que s'inscrit le projet de budget du ministère de l'agriculture pour 2004. S'il paraît formellement en baisse, passant de 5,18 à 4,97 milliards d'euros, soit une diminution de 3,9 %, il est **en stricte reconduction si l'on tient compte des deux changements de périmètre** liés à la débudgétisation d'une partie des dépenses consacrées à l'équarrissage et à la non-reconduction du régime transitoire de financement du développement agricole.

Affirmant un certain nombre de priorités, telles que le soutien d'une agriculture écologiquement responsable, le renforcement de la sécurité sanitaire des produits ou encore la redynamisation de la politique de développement rural, **les crédits qui vous sont présentés dans le cadre de cet avis bénéficient, dans un contexte budgétaire tendu, d'une évolution favorable.**

● Votre rapporteur pour avis relève tout d'abord avec satisfaction **l'augmentation substantielle (+7 %) des crédits consacrés à la politique de l'installation, des structures et de la modernisation des exploitations.**

Si les crédits plus spécifiquement destinés à l'installation diminuent d'un million d'euros, ceux destinés à l'amélioration des structures et à la modernisation des exploitations augmentent en revanche de plus de 6 millions d'euros, ce qui permettra notamment d'assurer le **versement de la dotation jeunes agriculteurs (DJA) en une seule fois,** mesure qui facilitera grandement l'installation des jeunes exploitants.

● Votre rapporteur pour avis se réjouit également de la **progression significative (+16,4 %) des crédits destinés à la multifonctionnalité de l'agriculture.**

Dynamisant une politique agri-environnementale qui anticipe les orientations de la nouvelle PAC, ces crédits permettront à la fois de relever la dotation des **indemnités compensatrices de handicap naturel** (ICHN), de pérenniser le financement de la **prime herbagère agri-environnementale** (PHAE) et d'assurer celui des derniers **contrats territoriaux d'exploitation** (CTE) et des prochains **contrats d'agriculture durable** (CAD).

- Votre rapporteur pour avis prend acte de la **diminution des crédits destinés aux mécanismes de solidarité en faveur des agriculteurs**.

Il invite cependant à nuancer cette baisse globale. Ainsi, la diminution des crédits consacrés au **Fonds d'allègement des charges** (FAC) et l'absence de dotation du **Fonds national de garantie des calamités agricoles** (FNGCA) sont à apprécier au regard de l'abondement de ces fonds qui a été ou sera effectué par le Gouvernement pour faire face aux conséquences de la sécheresse et de la canicule. D'autre part, la diminution des crédits finançant les **aides au départ** s'inscrit dans une tendance de long terme à la réduction du nombre de leurs bénéficiaires.

- Enfin, votre rapporteur pour avis s'inquiète de la **baisse des crédits destinés au soutien des filières et à la régulation des marchés**.

S'il considère que la baisse de 13 millions d'euros des crédits destinés au complément national à la **prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes** (PMTVA) est en partie justifiée par la diminution du nombre de demandes de primes, il s'inquiète en revanche de la baisse de plus de 9 millions d'euros des crédits destinés au financement des **offices**, qui intervient alors que trois nouvelles interprofessions viennent d'être créées et que certaines filières traversent une situation très délicate. Il appelle en conséquence à une grande vigilance sur les choix qui seront effectués au premier semestre de l'année 2004 dans le cadre de la réforme des offices.

Estimant que ce budget de l'agriculture est globalement équilibré, malgré un contexte budgétaire difficile, votre rapporteur pour avis vous proposera de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

CHAPITRE I^{ER}

L'ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE POUR 2002

Sur le long terme, l'évolution du résultat agricole par actif est **positive** puisqu'il augmente en moyenne de 3 % en termes réels depuis le début des années 90. **En comparaison, les résultats enregistrés en 2002 sont décevants**, avec des divergences toutefois selon que l'on retient une approche générale, sectorielle ou géographique.

A. RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Selon les indicateurs figurant dans les comptes de l'agriculture publiés par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) et le Service central des enquêtes et des études statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES), **l'année agricole 2002 est marquée par une baisse du résultat agricole résultant d'une croissance des volumes de production et d'une baisse des prix agricoles.**

1. Un volume de production en hausse

La production agricole croît en volume de 3 % en 2002, grâce à la progression notable de la production végétale.

● En effet, **le volume de la production végétale se redresse nettement en 2002 (+4,9 %)**, après avoir significativement diminué l'année précédente (-5,4 %), perturbée par des conditions climatiques difficiles (pluie, froid...).

Avec 69 millions de tonnes, **les céréales ont atteint un niveau de production jamais enregistré**. La récolte de blé tendre dépasse de 12 % la récolte moyenne des dix dernières années et rejoint presque le niveau record de 1998. Les récoltes d'oléagineux et de protéagineux progressent respectivement de 5,6 % et de 5,2 %, malgré un recul des surfaces ensemencées.

La récolte de betteraves se rétablit en tonnage et la teneur en sucre est élevée. La production de pommes de terre est sans précédent (+9,3 %). Les récoltes de fruits et légumes sont abondantes (respectivement +7,4 % et +3 %).

Seule la production de vin diminue. Les vins d'appellation (-3,2 %), comme les autres vins (-3,5 %), diminuent en volume, contribuant, avec la distillation de la crise de 2001, à limiter l'importance des stocks. Toutefois, la production des vins calmes de champagne progresse notablement (+10,9 %), du fait du relèvement du plafond de rendement donnant droit à appellation.

● **Le volume de la production animale diminue légèrement (-1 %)**, alors qu'il augmentait faiblement l'année précédente (+0,6 %).

La production de gros bovins s'infléchit (-2,9 %), le cheptel revenant à son niveau d'avant la crise. La production des animaux sur lesquels la demande s'était reportée au plus fort de la crise bovine se replie, qu'il s'agisse des veaux (-2,6 %), des ovins et des caprins (-2,4 %), ou des volailles (-3,6 %). Pour ces dernières, pâtissant d'une surproduction, la demande intérieure et extérieure s'est réduite.

Seule la production de porcins progresse (+1 %), alors que les prix sont au plus bas, tandis que la production de lait augmente également (+0,9 %).

2. Une diminution de la valeur de la production due à une baisse des prix agricoles

En raison d'une forte baisse des prix agricoles (-3,4 %), la valeur de la production a diminué en 2002 (-1,4 % hors subventions). Au prix de base, c'est-à-dire en incluant les subventions, ce recul est légèrement inférieur (-0,5 %).

● **La baisse de la valeur des productions animale (-4,9 % hors subventions) explique cette diminution de la valeur de la production agricole globale.** S'adaptant à une demande en recul (-1,1 %), les volumes produits ont en effet subi une forte pression sur les prix (-3,9 %).

Ainsi, tous les prix qui avaient flambé récemment se sont rétractés, **seul celui des gros bovins ayant progressé** (+5,7 %), après un recul notable l'année précédente (-13,4 %). Cette reprise du marché bovin s'explique par la résorption des excédents et la progression de la demande.

Le prix du porc, qui avait commencé à diminuer au milieu de l'année 2001, **a connu ses niveaux les plus bas** (-21 %). Le prix des ovins diminue fortement (-8,1 %). Le prix des volailles (-2,4 %) a été affecté par une baisse de la demande intérieure et des exportations. Le lait, qui représente le tiers des

productions animales, a vu son prix diminuer (-2,1 %), alors qu'il était orienté à la hausse depuis deux ans.

● **La valeur des productions végétales augmente légèrement (+0,7 % hors subventions)**, malgré une baisse des prix dans ce secteur (-4 %).

Le prix du blé tendre, principale céréale, se replie (-11,2 %) en raison de l'abondance de l'offre et de la concurrence des blés ukrainiens sur les marchés extérieurs. Le prix des oléagineux (-2 %) et des protéagineux (-8,4 %) diminue également. Très volatile, le prix des pommes de terre chute fortement (-22,5 %), après une hausse substantielle l'année précédente (+26 %).

En revanche, **le prix des vins progresse** (+1,7 % pour les vins d'appellation, +7 % pour les autres vins), alors qu'il diminuait depuis trois ans.

3. Une stabilisation des consommations intermédiaires

Après deux années de hausse significative (+3,6 % en 2001, +3 % en 2000), **les consommations intermédiaires de la branche agriculture se stabilisent (-0,2 % en valeur)**.

Marqués par une diminution inhabituelle en 2001 (-2,1 %), **les volumes consommés sont restés globalement identiques (-0,3 %)**.

Les prix, qui avaient connu une hausse accélérée en 2001 (+4,5 %) due à la progression des prix des aliments industriels pour animaux et des engrais, **sont restés stables (+0,1 %)**, grâce à la baisse des prix de l'alimentation animale et des produits énergétiques et au maintien du prix des produits phytosanitaires.

4. Une baisse de la valeur ajoutée

Après avoir augmenté en 2001, **la valeur ajoutée nette de la branche agriculture**, qui se déduit de la valeur ajoutée brute au prix de base en enlevant la consommation de capital fixe, est **en recul en 2002 (-2,1 % en valeur)**.

La valeur ajoutée brute de l'agriculture, solde de la production au prix de base et des consommations intermédiaires, baisse en 2002 (-0,8 % en valeur).

Quant à la consommation de capital fixe, qui mesure l'amortissement économique, elle augmente en 2002 (+2,9 % en valeur), prolongeant la tendance à la reprise des investissements amorcée depuis 1996.

5. Une baisse du résultat net agricole

Ainsi, après prise en compte des subventions d'exploitation et des impôts fonciers, **le résultat agricole net diminue en 2002 exactement comme la valeur ajoutée nette (-2,1 %)**, après une progression significative en 2001 (+3 %).

En effet, le résultat agricole net s'obtient à partir de la valeur ajoutée nette, à laquelle sont ajoutées les subventions d'exploitation et retranchés les impôts. Or, en 2002, ces deux derniers éléments se compensent.

L'emploi agricole continuant à baisser dans une proportion équivalente à 2001 (-1,8 %), le résultat agricole net par actif en valeur courante est presque stable en 2002 (-0,3 %).

B. RÉSULTATS SECTORIELS

1. Le revenu des productions végétales

En ce qui concerne les grandes cultures, le résultat moyen par actif progresse globalement de 2,7 %. Mais cette hausse ne concerne que les exploitations spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux (+5,7 %). Dans les autres exploitations de grandes cultures produisant aussi des betteraves et des pommes de terre, le résultat moyen baisse (-1,5 %), en raison du recul du prix de ces produits. A moyen terme, et quelle que soit la spécialisation retenue, le résultat agricole connaît une baisse tendancielle de 4,5 % par an depuis 1997.

Le résultat moyen des exploitations spécialisées en maraîchage et fleurs est légèrement négatif (-0,8 %), avec des disparités très accentuées selon les produits. Toutefois, l'augmentation tendancielle de revenu de ce secteur depuis 1990 (+4,2 % par an) est bien supérieure à celle de l'ensemble des exploitations agricoles.

L'arboriculture fruitière a enregistré une baisse de 7,6 % du résultat moyen, directement liée à la baisse de la valeur globale de la production de fruits en 2002. Cependant, le secteur connaît une hausse annuelle moyenne de son revenu de 3 % depuis 1994.

En viticulture, le résultat par actif recule sensiblement (-6,1 %), moins cependant que l'année précédente (-12 %). Connaissant des situations très différentes selon les types de vin et les régions, ce recul s'explique par une mauvaise récolte qui n'a pas été compensée par le redressement des prix. Le

résultat moyen de la viticulture revient donc, après une hausse tendancielle entre 1992 et 1999, suivie de trois années de baisse, à son niveau moyen du début des années 90.

2. Le revenu du secteur de l'élevage

Le revenu moyen du secteur de l'élevage bovin progresse de 5 % en 2002. Les évolutions sont toutefois différentes entre un élevage bovin allaitant dont le résultat moyen a progressé de 10,6 % grâce à la reprise des cours et à la revalorisation des aides, et un élevage laitier où cette progression n'est que de 2,5 % en raison de la baisse du prix du lait. En moyenne, au cours des six dernières années, le résultat moyen par actif des élevages bovins a augmenté de 3 % par an.

Le résultat moyen par actif a progressé de 2,9 % dans l'élevage ovin, la forte revalorisation des aides directes ayant permis de compenser la baisse des prix et de la production. Bien que le revenu des élevages ovins progresse fortement en tendance depuis 1998, il reste néanmoins inférieur de 36 % à la moyenne des exploitations à temps complet.

Le revenu de l'élevage hors sol, par nature très fluctuant, **a diminué de 40 % en moyenne,** cette baisse affectant davantage l'élevage porcin que l'élevage avicole. Ces deux secteurs ont connu un retournement de conjoncture brutal fin 2001, après deux années favorables en raison des reports de consommation de la viande bovine. En moyenne, sur les trois dernières années, le résultat des élevages hors sol est revenu en dessous de son niveau du début des années 90, mais reste nettement supérieur au résultat moyen de l'ensemble des exploitations professionnelles.

C. RÉSULTATS GÉOGRAPHIQUES

En 2002, le résultat agricole par actif diminue de 2,1 % en termes réels pour l'ensemble des départements, après une stagnation en 2001 et une baisse similaire en 2000. Cette évolution cache toutefois de fortes disparités : le résultat progresse de plus de 5 % dans une trentaine de départements et recule de 5 % ou plus dans une vingtaine d'autres.

● Après plusieurs années de baisse, **le résultat se redresse pour les départements de grandes cultures,** l'abondance des récoltes ayant souvent plus que compensé la réduction des prix. Le résultat progresse de 5 % dans le Centre et de façon plus soutenue en Ile-de-France et en Picardie. Les départements du

Nord de la France font exception en raison du fort recul des prix de la pomme de terre et des endives.

- A l'inverse de 2001, **le résultat est orienté à la baisse dans de nombreux départements d'élevage de l'Ouest et du Sud**. La chute des prix des porcins et celle de la production avicole pèsent beaucoup sur le résultat des départements de l'Ouest, notamment en Bretagne. Les productions de volaille diminuent également dans le Sud-Ouest, tout comme celles d'oléagineux, tandis que la récolte de maïs est moins abondante que celle de blé.

Le résultat progresse en revanche dans la majorité des départements d'élevage du Massif central, les productions bovines y ayant été plus soutenues que dans les autres départements d'élevage, où la faible évolution de la production de lait tempère les résultats. Ainsi, le résultat progresse de près de 9 % en Auvergne et dans le Limousin, mais seulement de 1,5 % en Franche-Comté, et recule en région Pays-de-la-Loire et en Basse-Normandie.

- **Parmi les départements viticoles, ceux associant viticulture et grandes cultures enregistrent les meilleurs résultats** car ils bénéficient de l'augmentation des productions végétales et de la bonne tenue de la viticulture : le résultat progresse de plus de 4 % dans la Marne, la Côte-d'Or et la Charente-Maritime.

En revanche, la situation des autres départements viticoles se dégrade, car si la viticulture courante s'est maintenue, la production de vins d'appellation a reculé fortement en volume comme en prix : le résultat diminue de plus de 10 % dans le Rhône, la Gironde et les Pyrénées orientales.

- En général, **les productions légumières et fruitières ont reculé**, conduisant à une baisse de résultats dans certains départements du Sud. La baisse du prix des fruits a été importante dans la Drôme, le Gard et les Bouches-du-Rhône, même si elle a été atténuée par une hausse du prix des légumes dans ce dernier département.

- **L'année 2002 s'est avérée remarquable pour les départements d'Outre-Mer**, puisque le résultat agricole par actif y serait en progression de 7 % en moyenne, après il est vrai un recul de 4 % en 2001. Des évolutions contrastées se font toutefois jour pour les principales cultures (fruits, légumes et canne à sucre), la Guadeloupe et la Martinique connaissant une hausse de leurs résultats, tandis que ceux de la Guyane et de la Réunion stagnent ou régressent selon les secteurs.

CHAPITRE II

LE CONTEXTE NATIONAL : UNE CANICULE ET UNE SÉCHERESSE EXCEPTIONNELLES

Exceptionnelles par leur intensité et leurs effets sur la production agricole, la canicule et la sécheresse qui ont touché notre pays cet été ne sont pas les seuls événements climatiques remarquables de l'exercice 2002-2003.

L'année 2002 a été principalement marquée par une pluviosité excessive, notamment dans le Sud-Est du pays, les 8 et 9 septembre. Ces fortes précipitations, qui ont affecté six départements, ont provoqué des dommages agricoles estimés à 265 millions d'euros. Les indemnisations servies par le Fonds national de garantie des calamités agricoles s'établissent à 42 millions d'euros au 30 juin 2003, le solde étant en cours de règlement.

Par ailleurs, **les gels d'avril 2003** ont principalement affecté les trois grands bassins français de production fruitière (Rhônes-Alpes, Val de Loire et Nord-Est du pays), ainsi que l'Ile-de-France, soit au total 27 départements. Le montant des dommages consécutifs à ce sinistre s'élève à 170 millions d'euros. Une première tranche de 24 millions d'euros a été immédiatement mise à disposition des départements sinistrés.

Bien que non négligeables, ces deux événements climatiques sont toutefois sans comparaison avec **la canicule et la sécheresse exceptionnelles qu'a connues l'Europe cet été**, les pertes en découlant ayant été estimées à 13 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne et à 4 milliards d'euros pour la France.

A. L'AMPLEUR DES DOMMAGES

Il apparaît, au vu des premières estimations, que les **baisses de récolte des végétaux seront probablement compensées** par une augmentation de leur qualité et une hausse de leur prix. En revanche, **les résultats de certains élevages seraient très affectés**, en raison du cumul des pertes de cheptel (porcs et volailles notamment), des dévalorisations d'animaux (limitation de l'engraissement des gros bovins) et du renchérissement du poste alimentation du bétail, non compensés par une hausse des prix.

1. Les productions végétales

En ce qui concerne les productions végétales, les estimations du Service central des enquêtes des études statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES)¹ donnent des résultats relativement variables :

– la production de **céréales** est en baisse globale de 21,5 % par rapport à 2002. La récolte de blé est en recul de 21,5 % pour le blé tendre et de 11,8 % pour le blé dur, mais les teneurs en protéine des blés récoltés sont élevées et les prix ont progressé d'environ un tiers. La production de maïs grain est en recul de 30 %, contre 21 % pour celle de maïs semence, les prix ayant augmenté dans une proportion similaire ;

– la récolte d'**oléagineux** ne diminue globalement que de 2,5 %, mais de 27,3 % pour le seul soja ;

– la production de **protéagineux** n'est en baisse globale que de 5,5 %, mais la perte de récoltes est de l'ordre de 15 % pour les fèves et de 30 % pour le lupin doux ;

– la récolte de **betterave industrielle** est en recul de 12 %, mais le taux de sucre est particulièrement élevé ;

– la production de **pomme de terre** est, quant à elle, en recul de 7,3 %.

La production **viticole** est, par ailleurs, en baisse de 9 % par rapport à l'année 2002 et de 16 % par rapport à la production moyenne des cinq dernières années. Toutefois, la qualité du vin est excellente et les prix ont progressé en raison d'une offre réduite.

S'agissant du marché des **fruits et légumes**, il a suivi une évolution équivalente, avec une baisse des récoltes ayant entraîné une forte hausse des prix (jusqu'à 22 % au mois de septembre).

2. Les productions animales

S'agissant des productions animales, les données transmises par l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviiculture (OFIVAL) font état de situations également contrastées :

¹ Concernant les surfaces et les rendements 2003, ces estimations ont été établies à dire d'experts et à partir des premiers résultats des enquêtes objectives sur l'utilisation du territoire (observation directe de 555 000 points) et les rendements (interrogation de 9 000 exploitants sur les rendements moyens constatés après récolte).

– les **bovins** n’ont pas été l’objet de mises en marché précoces aux fins d’abattage faute de disponibilité fourragère, le repli des abattages enregistré depuis le mois de juillet suivant une tendance lourde indépendante de la sécheresse. Par ailleurs, le niveau des prix n’a pas subi d’impact significatif ;

– les **ovins** ont connu depuis le mois de juillet une hausse des abattages s’agissant des brebis de réforme et une baisse des abattages s’agissant des agneaux. Aucune incidence notable sur les prix à la production n’a été relevée ;

– les **porcins** ont été victimes d’une reproduction perturbée et d’une baisse de leur poids moyen, ainsi que d’une forte diminution des prix, indépendante toutefois de la sécheresse ;

– le secteur **avicole** a enregistré la perte de 4,6 millions de poulets, qui a entraîné un important déficit de production ayant contribué à une hausse des prix de gros ;

– enfin, la production de **lait** est en recul de 1,7 % et se trouve pénalisée par un cours « historique » faible.

Il est à noter par ailleurs que l’ensemble des productions animales a souffert de hausses sensibles du prix de l’alimentation dues à l’augmentation du cours des végétaux, ainsi que d’un recul de la consommation des ménages en produits carnés de 8 % durant l’été.

B. LA RÉACTION DES POUVOIRS PUBLICS

L’intervention rapide et efficace du Gouvernement, et notamment du ministère de l’agriculture, a permis de limiter les dégâts liés à la canicule et à la sécheresse. Des financements complémentaires restent toutefois à dégager, l’impact de ces événements climatiques n’ayant pu être totalement pris en compte dans le projet de budget pour 2004.

1. La mise en place de structures dédiées

Les premières structures de concertation ont été mises en place à la fin du mois de juillet, avec l’organisation régulière de **réunions interministérielles** associant, outre le ministère de l’agriculture, les ministères de l’intérieur (pour les incendies), de l’écologie et du développement durable (pour les problèmes d’eau) et des finances.

Par ailleurs, a été instauré un **comité de suivi** qui se réunit chaque semaine et associe aux divers services administratifs concernés les organisations professionnelles du secteur, tandis que trois « coordinateurs sécheresse » ont été chargés de faire le lien entre les différentes structures intervenant aux échelons central et locaux.

La **Commission nationale des calamités agricoles (CNCA)**, instance consultative réunissant les représentants de l'Etat, des organisations professionnelles et des compagnies d'assurance afin de donner un avis sur les dossiers départementaux de calamités agricoles transmis par les préfets, s'est réunie dès le 29 août, puis à nouveau le 30 septembre et le 18 novembre.

Quant au **ministre de l'agriculture**, il a effectué de nombreux déplacements sur l'ensemble du territoire afin de visiter des exploitations agricoles touchées par la sécheresse.

2. La prise de mesures techniques et financières

● Les mesures décidées par le **Gouvernement**.

Les aides gouvernementales aux agriculteurs victimes de la sécheresse

– **L'anticipation du versement des aides communautaires.** A été décidé le paiement anticipé, d'un mois en moyenne, de plus de 2 milliards d'euros d'aides européennes telles que les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) ou les aides animales.

– **L'allègement des charges financières.** Une enveloppe de prêts de consolidation pour les agriculteurs en difficulté du fait de la sécheresse a été débloquée à hauteur de 225 millions d'euros, l'Etat prenant en charge les intérêts dus pendant la période du différé. En outre, 20 millions d'euros sont prélevés sur le Fonds d'allègement des charges (FAC) pour la prise en charge des intérêts des prêts professionnels.

– **L'octroi de « prêts calamités ».** Les agriculteurs victimes de la sécheresse peuvent se voir attribuer des prêts couvrant les pertes de récoltes ou de fonds, qui bénéficient d'une bonification exceptionnelle décidée par le Premier ministre.

– **L'instauration d'une aide au transport des fourrages.** Une enveloppe de 50 millions d'euros, permettant de subventionner le transport de fourrages des régions céréalières du Nord vers les départements demandeurs, a été dégagée.

– **L'indemnisation des exploitations sinistrées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).** Au cours de ses trois réunions depuis la fin du mois d'août, la CNCA a reconnu, toutes productions confondues, 81 départements éligibles au titre des calamités agricoles. Aucune dotation n'avait été inscrite au profit du FNGCA en 2003, le Gouvernement s'étant engagé à l'abonder si de nouveaux sinistres survenaient. Le montant des indemnisations envisagées à la suite de la sécheresse de l'été dépassant largement les ressources du Fonds, le Gouvernement a décidé d'abonder ce dernier de 300 millions d'euros, prenant à cet effet un premier décret d'avance de 100 millions d'euros début septembre, puis un deuxième de 149 millions d'euros à la mi-novembre, le solde devant être réglé par le biais de la loi de finances rectificative.

- Les mesures d'origine **européenne**.

Parallèlement à ces mesures nationales, la **Commission européenne** a prévu une dérogation autorisant les éleveurs à utiliser les **terres en jachère** pour alimenter le bétail. Elle a également proposé de ramener de 10 à 5 % le **taux de gel obligatoire des terres** pour la récolte de céréales 2004, afin d'en accroître la production et de compenser ainsi les pertes de récolte dues à la sécheresse.

C. LES LIMITES DU DISPOSITIF ET LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

1. Les difficultés rencontrées

- Les organisations professionnelles et syndicales ont tout d'abord critiqué **les critères et le taux d'indemnisation des exploitations sinistrées par le FNGCA**. Sont éligibles aux calamités agricoles les exploitations dont la perte représente, pour une culture donnée, au moins 27 % du chiffre d'affaires normal de cette culture et, toutes cultures confondues, au moins 14 % du chiffre d'affaires total de l'exploitation. Ces **critères** peuvent difficilement être considérés comme stricts, surtout si l'on tient compte de la possibilité de cumuler les dégâts occasionnés par les différentes calamités afin d'atteindre plus aisément les seuils prescrits. En revanche, les **taux** d'indemnisation peuvent légitimement être considérés comme insuffisants puisqu'ils s'échelonnent, selon la nature des productions et le niveau des pertes, de 15 à 45 %.

- D'autre part, bien que 300 000 des 350 000 tonnes de paille aient été convoyées et qu'il soit prévu d'acheminer le reste d'ici l'hiver, **la mise en oeuvre du dispositif de transport de fourrages** a alimenté la controverse mettant en cause les trois principaux acteurs du dispositif : la SNCF, les transporteurs routiers et l'armée. Si tous ont dû oeuvrer avec du matériel inadapté à ce type de transport, la critique a surtout porté sur la lenteur de la réaction et le manque de moyens mis à disposition par la **SNCF**, sur la spéculation à laquelle se seraient livrées certaines **entreprises de transport routier** et sur le caractère « symbolique » de l'intervention de l'**armée**, ayant entraîné la dégradation des fourrages restés exposés aux intempéries ainsi que d'importants retards dans leur acheminement vers les régions demandeuses.

2. Les pistes de réforme

● **En amont, la gestion de la ressource en eau devra être revue.** La réflexion devra porter tant sur la façon d'améliorer les capacités de rétention des précipitations que sur l'opportunité de construire de nouvelles retenues d'eau. Elle devra également déterminer quelles spéculations et quelles méthodes culturales sont les plus économes en eau, afin de fixer tout un ensemble de « bonnes pratiques agricoles » assurant une utilisation optimale de l'irrigation. La loi sur l'eau, prochainement examinée par le Parlement, devrait constituer un cadre adapté à ce type de débats.

● **En aval, le système d'indemnisation des agriculteurs sinistrés devra être renforcé.** Outre une éventuelle modification des critères, et surtout des taux d'indemnisation au titre des calamités agricoles, **la mise en place d'un véritable dispositif d'assurance contre les calamités naturelles**, existant déjà aux Etats-Unis et au Canada, **ne pourra manquer d'être évoquée.**

La France ne connaît aujourd'hui que le mécanisme de l'assurance grêle². Mais **trois des recommandations issues du rapport sur l'assurance récolte élaboré par la Cour des Comptes en application de la dernière loi d'orientation agricole sont d'ores et déjà en voie de mise en oeuvre.**

En premier lieu, la loi de finances pour 2002, précisée par un décret n° 2002-1560 du 24 décembre 2002, a prévu une disposition fiscale favorable à la gestion individualisée des risques par les agriculteurs. Dénommée « **dotation pour aléas** » et devant concerner 250 000 exploitations, elle permet de déduire des bénéfices agricoles imposables les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'occurrence de divers aléas (climatiques, sanitaires, économiques ou familiaux) affectant le revenu de l'exploitation.

D'autre part, un décret n° 2003-641 du 9 juillet 2003 a instauré une **aide aux nouvelles assurances contre certains dommages aux récoltes** jusqu'alors situés hors du champ assurantiel. Il intègre la mesure déjà existante, relative à l'assurance grêle, et l'étend à de nouveaux contrats d'assurance. Expérimenté en 2003, il pourrait ensuite être adapté et pérennisé.

Enfin, un projet de décret en Conseil d'Etat prévoit l'adaptation de la réglementation du **régime d'indemnisation par le FNGCA** pour les sinistres d'origine naturelle non remboursables.

² Supprimé en 1992 compte tenu des graves difficultés financières traversées par le FNGCA, il a été rétabli en 1994 au profit des arboriculteurs, puis étendu l'année suivante aux producteurs de légumes-feuilles et reconduit ensuite chaque année. Bénéficiant à 14 000 exploitants, il est pris en charge par le secteur privé de l'assurance, mais fait l'objet de subventions publiques qui se sont élevées en 2002 à 3,8 millions d'euros.

CHAPITRE III

LE CONTEXTE EUROPÉEN : RÉFORME DE LA PAC ET ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

I. LA RÉFORME DE LA PAC

A. QUELQUES RAPPELS SUR LES ÉVOLUTIONS ANTÉRIEURES

Entérinant une nouvelle réforme de la PAC, les **accords de Berlin du 26 mars 1999** en définissaient le **cadre budgétaire** pour la période 2000-2006 (Agenda 2000) et prévoyaient un **rendez-vous à mi-parcours** destiné à faire le point sur sa mise en oeuvre et à procéder éventuellement aux adaptations nécessaires.

Ainsi, la **Commission européenne** a présenté en **juillet 2002**, par l'intermédiaire de son commissaire aux questions agricoles Franz Fischler, un **projet de révision de la PAC** articulé autour de quelques axes principaux³ correspondant en réalité à un bouleversement de sa philosophie même.

Ce projet de réforme a immédiatement cristallisé des **réactions radicales** de la part des différents pays membres, un certain nombre lui apportant son soutien, tandis qu'une forte majorité critiquait tant son principe que ses modalités. La France a, dès le début, pris la tête du mouvement de contestation. C'est dans ce contexte que la **commission des affaires économiques du Sénat** a mis en place une **mission d'information** dont votre rapporteur pour avis a été nommé rapporteur⁴.

Le rapport de la mission concluait au caractère largement prématuré de la réforme et contestait son opportunité sur le fond. Il considérait en effet qu'il était « **urgent d'attendre** » dans la mesure où la précédente réforme datait de 1999 seulement et prévoyait de ne plus modifier significativement la PAC d'ici 2006, mais aussi du fait qu'une nouvelle session interministérielle de négociations dans le cadre de l'OMC se profilait et risquait donc, comme cela pourrait malheureusement se vérifier, de contraindre l'Union européenne à « payer deux fois ».

³ *Découplage des aides directes, conditionnalité de ces mêmes aides, développement du second pilier et mesures sectorielles diverses.*

⁴ « Réformer la PAC dès 2003 ? Précipitation n'est pas raison », rapport n° 238 de M. Gérard César, au nom de la mission d'information sur la réforme de la politique agricole commune présidée par M. Marcel Deneux, 3 avril 2003.

Sur le fond, il estimait que le projet procédait à une véritable **remise à plat de la PAC dont les conséquences seraient néfastes** pour l'équilibre des différents marchés agricoles et menaceraient la pérennité de nombreuses exploitations déjà fragilisées par les crises sectorielles ayant touché l'Union européenne ces dernières années. Il constatait également que plusieurs sujets d'importance n'étaient pas abordés par le projet de la Commission.

Après de nombreux attermoissements, les négociations sur la réforme de la PAC s'engageaient à **Luxembourg** au début de l'été et aboutissaient le 26 juin à la conclusion d'un **accord** constituant un **compromis satisfaisant** pour la France.

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE LUXEMBOURG

1. Les principaux éléments horizontaux

LES MODALITÉS HORIZONTALES DE LA RÉFORME

● Le découplage partiel

Intermédiaire entre aides directes et aides découplées, le système finalement retenu, dit de « découplage partiel », s'applique aux agriculteurs qui, pendant les années 2000, 2001 et 2002, ont touché des aides au titre des régimes grandes cultures, viande bovine et ovine, ainsi qu'à ceux qui disposent d'une référence laitière. Il remplace une partie des aides directes perçues jusqu'alors par un **paiement unique à l'exploitation** déconnecté du volume et des facteurs de production, mais subordonné en revanche au maintien des surfaces cultivées dans un état agronomique et écologique satisfaisant.

Afin d'éviter l'abandon de la production dans les régions les plus fragiles, des **éléments de souplesse** ont été introduits. Ainsi, l'entrée en vigueur du système s'effectue au choix entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007 ; en outre, chaque Etat membre peut conserver un régime mixte d'aides découplées et couplées suivant des taux propres à chaque secteur ; enfin, certains produits (semences) ou zones géographiques (régions périphériques) seront exemptés de découplage.

● L'éco-conditionnalité

Introduit par les accords de Berlin, le principe d'éco-conditionnalité des aides consiste à subordonner leur versement au respect de **certaines normes** en matière de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux. Le bénéficiaire devra également respecter les « **bonnes pratiques** » agricoles, c'est à dire maintenir les terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes.

● La modulation

Une partie des aides directes sera progressivement réorientée en faveur du développement rural, passant ainsi **du « premier pilier » au « second pilier »**. Le pourcentage d'aides réorientées est

fixé à 3 % en 2005, 4 % en 2006, puis 5 % de 2007 à 2013, cette démarche étant obligatoire et harmonisée dans toute l'Union européenne.

- **Le renforcement du développement rural**

Conformément aux prévisions des accords de Berlin, le périmètre du développement rural sera élargi et ses moyens renforcés, 1 200 millions d'euros de plus devant être investis chaque année pour soutenir ce secteur. L'accroissement de la **modulation** en constitue naturellement la principale mesure, mais pas l'unique : ainsi, l'**installation des jeunes exploitants** sera davantage soutenue, tout comme les efforts des agriculteurs et éleveurs pour **mettre aux normes** leurs exploitations.

- **La discipline financière**

Le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 a fixé un **plafond** pour les dépenses de l'Union européenne, établi sur la base du plafond 2006 à 25 et arrêté pour la période 2007-2013. Le mécanisme de discipline financière inclus dans l'accord de Luxembourg prévoit qu'il soit procédé à une **adaptation des aides** s'il s'avère que les prévisions financières laissent présager un **dépassement** au cours de l'exercice budgétaire.

2. Les mesures sectorielles

LES MODALITÉS VERTICALES DE LA RÉFORME

- **Les céréales, oléagineux et protéagineux**

Contrairement à la demande de la Commission de dissocier totalement le montant des aides directes du niveau de production, l'accord de Luxembourg prévoit un **découplage partiel** à hauteur de 75 % pour les cultures céréalières. Toutefois, les pays le souhaitant pourront opérer un **découplage total**.

- **Les autres productions végétales**

La féculé de **pomme de terre** est maintenue couplée à hauteur de 60 %. L'aide au **fouillage** est en partie intégrée dans l'aide dé耦lée et en partie maintenue à son niveau actuel. Le prix d'intervention du **riz** est réduit pour une quantité maximale d'achat communautaire donnée, l'aide à l'hectare étant revalorisée en compensation. Enfin, un « crédit carbone » est institué pour encourager les **cultures énergétiques**, et notamment les cultures arables servant à produire des biocarburants.

- **Le lait et ses dérivés**

Afin d'éclaircir l'horizon des producteurs laitiers et de laisser le temps au marché de se stabiliser, il a été décidé de **repousser à 2006 l'augmentation des quotas** décidée à Berlin et de **proroger jusqu'à la campagne 2014-2015 un régime de quotas laitiers réformé** qui aurait pu disparaître en 2008.

En ce qui concerne le **beurre**, une **réduction supplémentaire** de 10 points du **prix d'intervention** a été décidée par rapport aux accords de Berlin, étant précisé que cette réduction sera

compensée à plus de 80 % par des aides directes. Par ailleurs, les **achats à l'intervention** de beurre seront **progressivement limités** en quantité.

● L'élevage bovin et ovin

Dans le secteur de l'élevage **bovin**, les Etats membres ont le choix entre trois options : conserver la prime actuelle à la vache allaitante (PMTVA) dans son intégralité et jusqu'à 40 % de la prime à l'abattage ; conserver l'intégralité de la prime à l'abattage ; ou bien conserver la prime spéciale aux bovins mâles jusqu'à hauteur de 75 %.

S'agissant du **veau**, et pour éviter que ne se créent des distorsions de concurrence, les principaux pays producteurs (France, Pays-Bas, Belgique) se sont engagés à harmoniser le niveau de la prime à l'abattage. Enfin, pour les **ovins** et les **caprins**, les Etats membres peuvent conserver la prime ovine couplée jusqu'à 50 %.

C. LES INCIDENCES POTENTIELLES SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. L'impact budgétaire

Conformément aux engagements pris lors des accords de Berlin, **l'accord de Luxembourg maintient la part du budget revenant aux agriculteurs français.**

Avant modulation, le découplage et la réforme des organisations communes de marché induisent une **augmentation des versements à la France de 160 millions d'euros**, due essentiellement à la revalorisation de la nouvelle aide aux éleveurs laitiers en compensation de la baisse supplémentaire du prix du beurre. La **modulation réduit ce solde positif à 100 millions d'euros** environ⁵.

A partir de 2007, année où sera pleinement appliqué le nouveau régime, le retour de la France au titre du premier pilier sera d'environ 9,8 milliards d'euros avant modulation et 9,5 milliards d'euros après modulation. **A 22,8 %, le taux de retour de la France, s'élevant à 23 % en 2001 sur le premier pilier, est donc préservé.** Il n'est toutefois pas impossible que le mécanisme de discipline financière s'applique et n'entraîne une légère dégradation de ce taux de retour.

⁵ Réduction des aides : -325 millions d'euros ; retour : +260 millions d'euros ; soit un impact lié à la modulation de 65 millions d'euros.

2. L'impact sur le revenu des agriculteurs

L'enveloppe budgétaire globale restant maintenue, **le revenu des agriculteurs doit normalement rester inchangé**. Les références aux trois dernières années retenues pour calculer les aides partiellement découplées permettront de stabiliser les paiements à leur niveau moyen 2000-2002.

Dans le **secteur du lait**, objet des principales incertitudes, la baisse supplémentaire de 10 points du prix du beurre sera compensée à plus de 80 % par des aides au revenu pour les éleveurs. Si l'on intègre la baisse de 15 points du prix du lait décidée lors des accords de Berlin et censée s'appliquer en 2004, le taux de compensation global sera de l'ordre de 60 %.

3. L'impact sur les structures agricoles

Le nouveau système d'aides doit permettre d'**éviter une agriculture produisant à l'excès** et sans lien avec les réalités du marché (par le découplage partiel), ainsi que de **favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement** (par l'éco-conditionnalité des aides et le soutien à la mise aux normes des exploitations).

La production agricole française et sa répartition sur le territoire national devraient rester inchangées grâce au maintien d'une partie des paiements couplés. Ainsi, les études d'impact économique effectuées par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) dans le secteur des céréales montrent que la possibilité de maintenir les aides couplées à hauteur de 25 % **prévient le risque d'abandon de production dans les zones intermédiaires**, correspondant à une trentaine de départements situés principalement en bordure du bassin céréalier.

Dans le secteur de la viande, les travaux menés par l'INRA et l'Institut français de l'élevage montrent que le choix de la première option (maintien couplé de la prime à la vache allaitante et de 40 % de la prime à l'abattage) **garantissent la pérennité de l'élevage allaitant français** et des conditions de compétitivité satisfaisantes pour l'ensemble de la filière.

D. LES ÉCHÉANCES À VENIR

1. Les négociations au sein de l'OMC

Les négociations agricoles au sein de l'OMC couvrent les trois piliers de la PAC que sont le soutien interne, l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation. Or, **les accords de Luxembourg ont un champ beaucoup plus restreint**, puisqu'ils concernent essentiellement le volet du **soutien interne**.

Si l'on se réfère à la classification des aides par l'OMC en différentes « boîtes » dont la couleur varie en fonction de leur incidence sur le libre-jeu du marché⁶, la réforme de la PAC se traduit par une **diminution significative du volume des boîtes bleue et orange**, et par une **augmentation corrélative de la boîte verte**. Telle que finalement adoptée, la réforme de la PAC permet ainsi de mieux satisfaire aux conditions posées par l'OMC, tout en accroissant les crédits consacrés au développement rural, qui ne font pas l'objet de limitations en tant qu'ils relèvent de la boîte verte.

Forte des ajustements auxquels elle avait procédé, **l'Union européenne ne pouvait donc accepter les nouvelles conditions posées par le projet de déclaration soumis à l'ensemble des délégations lors de la conférence interministérielle de l'OMC à Cancun** en septembre dernier⁷. Elle devra veiller, au cours des prochaines étapes, à faire clairement valoir une réforme de la PAC qui la place désormais en position de force dans les négociations internationales.

2. Le calendrier et les modalités d'application de la réforme

Si les grands principes de la réforme de la PAC ont été actés dans les accords de Luxembourg au mois de juin, **son calendrier et ses modalités d'application restent encore incertains** dans la mesure où **les Etats membres disposeront d'une marge de manoeuvre importante** dans sa mise en oeuvre. La plupart d'entre eux semble opter, à l'heure actuelle, pour une mise en oeuvre de la réforme au niveau national dès 2005.

⁶ La boîte orange comprend les aides couplées à la production, la boîte bleue les aides liées à des programmes de limitation de la production et la boîte verte les aides totalement découplées de la production.

⁷ En effet, celles-ci exigeaient d'elle de nouveaux sacrifices agricoles (élimination programmée à une date à déterminer des subventions à l'exportation, réexamen des critères de classement dans la boîte verte et forte réduction des aides de la boîte bleue), sans lui accorder quelque avantage en retour.

Les choix qu'opèrera la France auront donc une importance fondamentale quant aux conséquences concrètes de la réforme sur ses productions et ses exploitants. L'ensemble des acteurs concernés poursuit actuellement des consultations et des discussions pour déterminer, dans chacun des secteurs, les mesures assurant une évolution optimale pour notre pays.

II. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Une fois ratifié par l'ensemble des **10 pays adhérents** (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte et Chypre) et des **15 pays membres actuels**, l'élargissement de l'Union européenne deviendra effectif le **1^{er} mai 2004**. Suscitant autant d'espoirs que d'inquiétudes, il aura des répercussions dans le secteur agricole qu'il s'agira de réguler par des mesures adaptées.

A. LES MODALITÉS TECHNIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT

1. Les adaptations budgétaires et financières

Reprenant les principes fixés par le règlement sur la discipline budgétaire, adopté en application des accords de Berlin, le **Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002**, consacré à l'élargissement, a débouché sur un **accord de stabilisation des dépenses agricoles**. Repris dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague, il prévoit un budget de plus de 45 milliards d'euros par an **jusqu'en 2013** pour les agriculteurs de l'Union à 25.

Afin de lisser les conséquences financières de l'élargissement, il précise par ailleurs que les aides directes agricoles seront versées progressivement jusqu'en 2013 aux nouveaux Etats membres, assurant jusque là un **maintien très substantiel des aides de la PAC dont bénéficient les Etats membres actuels**.

L'effort de solidarité budgétaire qu'implique l'élargissement ne s'effectuera donc pas au détriment des agriculteurs français, mais leur garantit au contraire le **maintien d'une politique de soutien au revenu et à la production jusqu'en 2013**, sous réserve de la mise en oeuvre du mécanisme de discipline financière.

2. Les accords de pré-adhésion conclus dans le secteur agricole

LES GRANDS PRINCIPES DES ACCORDS DE PRÉ-ADHÉSION

Dans le cadre des **Accords européens d'association**, accords bilatéraux conclus entre l'**Union européenne** et les **10 pays d'Europe centrale et orientale** (PECO) (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, République slovaque, Hongrie, Slovénie, Roumanie et Bulgarie) de 1991 à 1996, ont été consenties des concessions commerciales mutuelles concernant les produits agricoles et agroalimentaire. Destinés à permettre aux pays candidats de développer leur secteur agricole, ces accords ont été révisés et renforcés à l'approche de l'adhésion.

- S'agissant des **produits agricoles**, les accords prévoyaient à l'origine la mise en oeuvre de **concessions tarifaires** selon le **principe d'asymétrie** voulant que les concessions européennes (des réductions progressives de droits de douane, s'accompagnant ou non de restrictions quantitatives) soient plus conséquentes que celles des PECO.

Appelée « **double zéro** », cette approche, limitée un premier temps à certains secteurs, a ensuite été élargie sous forme de règlements autonomes. Elle a permis d'élever la part des exportations européennes de produits agricoles de base exonérés de droits de douane en provenance des PECO de 36 % à 81 %, tandis que la part inverse est passée de 18 % à 39 %.

Le deuxième cycle de négociations « double zéro », rebaptisé « **double profit** », a été annoncé en juillet 2001 par la Commission, les nouveaux accords étant entrés en vigueur début juillet 2002 pour les Etats baltes et la Slovénie et début 2003 pour les autres PECO. Portant sur des produits de base sensibles non traités lors du tour précédent, ils ouvrent sur le marché communautaire des contingents à droits nuls pour des volumes équivalents à 2 % de la consommation de chacune des parties.

- En ce qui concerne les **produits agricoles transformés**, traités dans un protocole additionnel aux accords européens, les concessions communautaires consistaient à l'origine en la **suppression du droit spécifique** et en l'**application d'un élément agricole réduit**, avec ou sans limitation quantitative.

Cette **première négociation**, dont les accords sont entrés en vigueur entre septembre 1999 et septembre 2002, a également été suivie d'une **deuxième négociation, dite à « double profit »**. Bien que certains pays, dont la France, aient douté de ses avantages potentiels à quelques mois de l'élargissement, les négociations avec chacun des dix PECO ont finalement été conclues au premier trimestre 2003. Les accords en résultant prévoient de nouvelles concessions et sont entrés en vigueur le 1^{er} juin ou le 1^{er} juillet 2003 selon les pays.

Une place à part doit être faite s'agissant des **accords « vins et spiritueux »**. Négociés par l'Union européenne avec la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et la Slovénie, ces accords bilatéraux sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2001 pour les trois premiers et le 1^{er} janvier 2002 pour la dernière. Ils prévoient notamment des concessions tarifaires réciproques, la protection des noms de vins et spiritueux, ainsi que la reprise progressive de l'acquis communautaire en ce qui concerne notamment le renforcement des structures de contrôle et de maîtrise de la production.

3. Les mesures destinées à garantir la sécurité sanitaire et l'hygiène alimentaire

Le **retard accumulé** par les pays prochainement adhérents en matière de sécurité sanitaire et d'hygiène alimentaire a incité l'Union européenne à élaborer un **système d'intégration spécifique** visant à préserver les Etats membres actuels de tout risque en la matière.

Les dix pays prochainement adhérents respecteront les **mêmes normes de sécurité alimentaire** que celles en vigueur dans l'Union européenne, ce domaine faisant partie intégrante de l'acquis communautaire en matière de santé, de protection du consommateur et de politique agricole commune. Si aucun délai ni aucune dérogation n'ont été accordés pour reprendre la législation alimentaire, **quelques délais** ont en revanche été consentis - en moyenne pour trois ans - afin d'effectuer les investissements de modernisation des abattoirs et de certains établissements de fabrication d'aliments, ceux qui ne seraient pas aux normes au terme de cette période devant être fermés.

Afin de vérifier que les pays candidats prennent effectivement des mesures permettant de respecter leurs engagements à la date annoncée, un **contrôle renforcé** de leur secteur agricole a été mis en place. L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) poursuit ainsi un programme d'inspections analysant en priorité les risques liés à l'encéphalopathie spongiforme bovine, la mise en place du contrôle vétérinaire et phytosanitaire aux frontières extérieures et les établissements traitant des produits d'origine animale (abattoirs, poissonneries, laiteries ...).

Publié le 5 novembre 2003, au terme de ce programme d'inspection, le **rapport final de la Commission européenne** sur le niveau de préparation des futurs adhérents fait état de **conclusions relativement inquiétantes** dans la mesure où plus de la moitié des retards pointés sur l'état de préparation des Dix à l'entrée dans l'Union européenne relève du secteur agricole. La Pologne accuse le plus de retard avec sept « problèmes graves » en agriculture, tandis que la Slovaquie, l'Estonie et la Lituanie ne font l'objet d'aucun avertissement dans ce domaine.

Afin de prévenir tout risque une fois l'adhésion acquise, une **clause de sauvegarde spécifique** applicable à la sécurité alimentaire a été prévue pour les trois années suivantes. Elle permettra à la Commission européenne de prendre des mesures d'urgence en cas de danger pour le fonctionnement du marché intérieur du fait qu'un des nouveaux Etats membres n'aurait pas respecté ses engagements, la libre-circulation des produits litigieux pouvant alors être suspendue.

B. LES CONSÉQUENCES POTENTIELLES DE L'ÉLARGISSEMENT POUR L'AGRICULTURE COMMUNAUTAIRE

1. Le renforcement du secteur agricole européen

D'un point de vue purement statistique, l'adhésion de dix nouveaux Etats membres devrait avoir sur l'agriculture les effets suivants : un accroissement de la **population active agricole** de 7,1 à 10,9 millions de personnes (+54 %), une extension de la **superficie agricole utile (SAU)** de 130 à 169 millions d'hectares (+30 %), et une augmentation de la **valeur ajoutée** de 167,5 à 179,6 milliards d'euros (+7 %).

L'agriculture représente dans ces pays une **part de l'activité économique beaucoup plus importante** que chez les Quinze : 6,8 % du PIB contre 1,6 % dans l'Union européenne, et surtout 21,5 % de la population active contre 5 %. Ce secteur offre un potentiel important, avec une SAU de près de 40 millions d'hectares (soit 30 % de celle de l'Union européenne) et une **gamme de productions très étendue** dans le domaine des grandes cultures, des fruits et légumes ou des productions animales.

2. Un accroissement de concurrence peu inquiétant

Si l'agriculture représente encore une activité économique prédominante pour presque tous les pays candidats, elle n'en souffre pas moins d'**importantes faiblesses structurelles**, comme a d'ailleurs pu le constater la mission d'information sénatoriale sur l'avenir de l'élevage lorsqu'elle s'est rendue en Pologne⁸.

Tout d'abord, ces pays connaissent une **répartition très bi-polarisée de leurs structures d'exploitation** entre de très grandes entreprises issues des fermes d'Etat et coopératives (possédant des SAU entre 1 000 et 2 000 hectares) et de très petites unités dites de « semi-subsistance » largement majoritaires dans plusieurs pays (Pologne, Roumanie, Slovénie, Lituanie). Les exploitations de taille moyenne à caractère familial, correspondant au modèle français, sont encore très rares.

Le **volume de production agricole**, en forte chute depuis le début des années 90 en raison d'une réduction importante du pouvoir d'achat ayant entraîné

⁸ « L'avenir de l'élevage : enjeu territorial, enjeu économique », rapport d'information n° 57 (2002-2003) fait par M Gérard Bailly au nom de la commission des affaires économiques pour la mission d'information sur l'avenir de l'élevage présidée par M. Jean-Paul Emorine, 7 novembre 2002.

une baisse sensible de la consommation, augmente à nouveau depuis le milieu des années 90, sans toutefois avoir retrouvé les niveaux de la fin des années 80.

La **productivité agricole** est encore faible du fait de ces carences de production et d'une modernisation largement insuffisante des équipements, les agriculteurs ne pouvant aisément financer des investissements en raison de la défiance du secteur bancaire à leur égard.

A l'exception de la Hongrie, la **balance commerciale agroalimentaire** des pays candidats reste structurellement déficitaire.

3. De réelles opportunités à saisir

A condition de s'y être préparé suffisamment tôt, l'élargissement devrait se traduire par de nouvelles opportunités pour notre agriculture et nos industries agroalimentaires.

Ces pays représentent en effet un **marché fort de plusieurs dizaines de millions d'habitants** susceptibles d'alimenter une consommation croissante de produits agricoles bruts et transformés.

Leader du marché agricole et agroalimentaire européen, **la France possède d'importants atouts à faire valoir pour s'imposer** comme l'un des acteurs prépondérants de ce secteur, en ce qui concerne tant le commerce de produits agricoles et alimentaires que le transfert de technologies et d'équipements, ou encore la mise à disposition de capacités d'expertise, de conseil et de financement. Le mouvement semble bien enclenché puisque notre pays a quadruplé, sur les dix dernières années, ses exportations de produits agricoles bruts ou transformés à destination des pays d'Europe centrale et orientale.

D'une façon plus générale, l'élargissement devrait se traduire par un **jeu à somme positive**, les Quinze ayant autant à gagner à l'ouverture des échanges que les pays candidats eux-mêmes. Ainsi, l'Union européenne exporte depuis une dizaine d'années plus de produits agricoles et alimentaires vers l'Europe centrale et orientale qu'elle n'en importe, tandis que les pays candidats auront accès via la PAC à de nouvelles sources de financement leur permettant de moderniser leurs exploitations, ainsi qu'à de nouveaux débouchés en termes de marchés.

Enfin, d'un point de vue international, l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays, dont certains tels que la Pologne et la Hongrie sont de grands pays agricoles, permettra à celle-ci de **peser de plus de poids dans les négociations commerciales multilatérales** pour défendre la spécificité de son modèle agricole.

CHAPITRE IV

LE CONTEXTE INTERNATIONAL : LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES AU SEIN DE L'OMC

Cinquième des conférences interministérielles de l'OMC depuis sa création en 1995, la conférence qui s'est déroulée à Cancùn (Mexique) du 9 au 12 septembre 2003 avait pour objet, en matière agricole, de faire le point à mi-parcours sur le calendrier de travail fixé lors de la conférence de Doha, qui s'était déroulée en novembre 2001 au Qatar.

A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS AGRICOLES AVANT CANCÙN

Le **sommet de Doha** avait replacé les négociations agricoles dans un cycle global dit d'« **engagement unique** », consistant à exclure tout arrangement sectoriel et devant aboutir au 1^{er} janvier 2005. **Trois objectifs principaux** avaient alors été fixés⁹, auxquels s'ajoutait la prise en compte d'un **traitement spécial et différencié** pour les pays en développement et de considérations autres que d'ordre commercial (environnement, sécurité alimentaire, développement rural...).

Peu après la conférence de Doha, les **Etats-Unis** ont adopté une nouvelle loi agricole, le « **farm bill** », prévoyant une forte augmentation des aides couplées à la production. Ce dispositif est ainsi venu s'ajouter à un autre mécanisme d'aide aux agriculteurs, le « **marketing loan** », consistant en une restitution déguisée à l'exportation. Forts de ces mesures, les Etats-Unis subventionnent trois fois plus leurs agriculteurs que l'Union européenne.

A la **mi-février 2003**, le président du groupe de négociations agricoles, **M. Stuart Harbinson**, a présenté un **premier projet de compromis** en vue de la conférence de Cancùn, finalement abandonné¹⁰.

⁹ Une amélioration significative de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif et une diminution substantielle des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges.

¹⁰ Reprenant les positions défendues par les Etats-Unis et le groupe de Cairns, ce document aboutissait à un démantèlement de fait de la politique agricole européenne, sans pour autant améliorer la situation des pays les moins avancés.

Reprenant alors l'initiative, l'**Union européenne** a **modifié en profondeur sa politique agricole** à travers les **accords de Luxembourg du 26 juin 2003**. L'un des objectifs de la réforme était de réviser radicalement son système d'aide interne aux agriculteurs, afin de le mettre à l'abri des critiques traditionnelles et d'arriver en position de force lors des négociations internationales.

Puis, durant l'été, plusieurs projets cherchant à rapprocher les positions des différents acteurs ont été élaborés, sans qu'aucun toutefois ne parvienne à rallier l'ensemble des parties : **projet euro-américain le 13 août**, soutenu par le directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi¹¹ ; **contre-proposition du G22 le 20 août**¹² ; et enfin **projet de déclaration du président du conseil général de l'OMC, M. Carlos Perez Del Castillo, le 24 août**¹³.

B. LE DÉROULEMENT DU SOMMET ET L'ABSENCE D'ACCORD FINAL

S'il a permis de mettre en avant la **cohésion de l'Union européenne** et de reconnaître le **statut d'interlocuteurs à part entière d'Etats** jusqu'alors laissés en marge des négociations, le sommet de Cancun a vu se cristalliser une **opposition entre quatre grands groupes de pays** aux intérêts en partie divergents, qui ne pouvait que conduire à une absence d'accord final.

Derrière une posture tiers-mondiste, le **G22** a en réalité adopté une **position ultralibérale** consistant à revendiquer la baisse des aides de la boîte orange, l'élimination des aides de la boîte bleue, le durcissement des critères de la boîte verte et la suppression de toutes les subventions à l'exportation. Tout en se montrant très offensif sur les mécanismes de soutien tant internes qu'externes, ce groupe de pays aux profils très hétérogènes¹⁴ a adopté une attitude très défensive sur l'accès à ses marchés.

Regroupés au sein du **G90**¹⁵, les pays les moins avancés, qui n'avaient pas réussi à trouver une position commune avant le début du sommet, se sont

¹¹ Repoussant à une date ultérieure la fixation des chiffres, il octroyait à l'Union européenne, contre une réduction de ses aides, un encadrement de l'aide alimentaire américaine et un traitement à égalité de toutes les aides à l'exportation.

¹² Revendiquant une suppression totale et immédiate de tout type d'aide, interne comme externe, elle ne pouvait naturellement être acceptée en l'état par les autres parties.

¹³ S'inspirant fortement du projet euro-américain, il prévoyait notamment l'élimination ou la réduction, selon les produits, des subventions à l'exportation, ainsi qu'un dispositif identique pour les mécanismes similaires (crédits à l'exportation et subventions accordées par les entreprises commerciales d'Etat).

¹⁴ Emmené par le Brésil, qui cherche à démanteler toutes les barrières au commerce agricole afin de profiter au maximum de son statut d'exportateur net, le G22 comporte des pays, tels l'Inde, qui cherchent au contraire à maintenir leurs propres barrières.

¹⁵ Principalement constitué des 79 pays du groupe ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), qui entretiennent des relations privilégiées avec l'Union européenne.

entendus durant les négociations pour **défendre l'idée d'un traitement spécial** en faveur des pays en développement. Refusant toutefois de se rallier au G22 et de revendiquer un retrait total des subventions agricoles à l'exportation, dans la mesure où celles-ci leur profitent, ces pays ont été **pénalisés par l'absence d'accord final** car ils espéraient une réduction des aides ayant des effets distorsifs sur la concurrence et une plus grande ouverture des échanges à leur profit.

L'**Union européenne**, qui espérait obtenir de ses partenaires, et notamment des Etats-Unis, des contreparties en termes de réduction des soutiens internes et d'ouverture des marchés à la suite de sa réforme de la PAC, **ne pouvait accepter le projet de déclaration final**. En effet, outre le fait qu'il reprenait en grande partie les propositions du G22, ce projet ne s'attaquait pas aux « marketing loans » américains, traitait l'ensemble des pays en développement de façon identique et ne prenait pas en compte les problématiques non commerciales.

Les **Etats-Unis**, dont les positions ont été largement influencées par des considérations de politique interne, bénéficient en revanche d'une absence d'accord signifiant le report *sine die* d'une éventuelle réforme de leur politique agricole. Leur position vis-à-vis de l'**initiative sur le coton** s'est révélée à cet égard significative¹⁶.

C. L'AVENIR DU DOSSIER AGRICOLE AU LENDEMAIN DE CANCUN

La situation de l'OMC au lendemain de son dernier sommet interministériel peut paraître préoccupante, ne serait-ce que dans la mesure où **les Etats-Unis ont explicitement annoncé vouloir multiplier les accords bilatéraux** de libre-échange. Pourtant, comme l'ont montré trois de nos collègues dans un rapport récent sur la situation de l'OMC après Cancun¹⁷, **la « crise » que traverse l'organisation internationale n'est sans doute pas aussi grave qu'on a pu le dire et devrait pouvoir être surmontée**. Plusieurs voies peuvent être tracées à cet égard.

Tout d'abord, et cela ne vaut pas simplement pour le domaine agricole, **le fonctionnement de l'OMC devra être amélioré**. Conduisant par nature à

¹⁶ Présenté par quatre pays africains (Bénin, Tchad, Mali et Burkina Faso) souffrant de la baisse des cours mondiaux et du dispositif américain d'aide à la production et à l'exportation du coton, ce projet prévoyait l'élimination de ces subventions et le versement d'une compensation durant la période intermédiaire. Refusant de remettre en cause leur politique de soutien, les Etats-Unis sont parvenus à influencer en ce sens la rédaction du compromis final qui, au demeurant, n'a pas été adopté.

¹⁷ Rapport n°2 (2003-2004), « Cancun : un nouveau départ pour l'OMC ? », fait par MM. Jean Bizet, Michel Bécot et Daniel Soulage au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation pour l'Union européenne, dans le cadre du groupe de travail chargé de suivre le déroulement des négociations multilatérales au sein de l'OMC.

davantage d'équité et de progrès que des accords bilatéraux, le **recours au multilatéralisme** doit être **réaffirmé dans son principe même**, ce qui ne doit pas empêcher d'en revoir les modalités. Outre une possible **réforme institutionnelle de l'Organisation**, les différences existant entre les pays en développement devraient être mieux prises en compte. Pourrait être élaboré un **système de classement des pays en développement**, inexistant à l'heure actuelle, qui serait **équitable**, c'est à dire qui traiterait de façon différenciée les pays les plus avancés, disposant d'importants avantages comparatifs en matière agricole, des pays les plus pauvres, lesquels sont aussi les plus exposés à la concurrence internationale.

Par ailleurs, **les relations avec les pays en développement devront être renforcées** afin que ceux-ci n'aient pas le sentiment que les négociations multilatérales se font à leur détriment. **L'Union européenne a, en ce domaine, d'importants atouts à faire valoir**, au regard notamment des Etats-Unis. Elle a en effet conclu avec pas moins de 143 pays et territoires des **accords dits de « préférence généralisée »** facilitant l'accès de leurs produits agricoles au marché européen¹⁸. D'autre part, l'**initiative « Tout sauf les armes »** qu'elle a prise en février 2001 assure le libre-accès de son marché intérieur aux 49 pays les plus pauvres du monde pour tous les produits agricoles¹⁹. Par ailleurs, les **propositions effectuées par le Président de la République** afin de favoriser l'agriculture et le commerce des pays africains ont permis d'accomplir des progrès en la matière. Enfin, les institutions européennes étudient actuellement des **propositions chiffrées de la Commission** européenne visant à réduire substantiellement les mécanismes d'accès aux marchés, de soutien interne et d'aide à l'exportation.

Si toutes ces pistes doivent être explorées à moyen et long terme pour assurer l'avenir d'une OMC source de progrès et d'équité, l'attention sera portée en priorité sur la prochaine réunion du conseil général de l'OMC au niveau des hauts fonctionnaires, que son directeur général doit convoquer au plus tard le 15 décembre 2003. Votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de rester aussi unie dans ces négociations qu'elle l'a été jusqu'à présent, et surtout de faire preuve de suffisamment de fermeté pour que les efforts déjà consentis suite à la réforme de la PAC soient payés de retour et ne conduisent pas les agriculteurs européens à devoir « payer deux fois ».

¹⁸ A titre d'exemple, plus de 80% des exportations africaines à destination de l'Union européenne sont admises à des taux nuls ou préférentiels.

¹⁹ Aux trois exceptions près que sont la banane, le sucre et le riz.

CHAPITRE V

L'EXAMEN DES CRÉDITS

I. L'ORIENTATION GÉNÉRALE

A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Formellement, les crédits du ministère de l'agriculture pour 2004 s'élevaient à 4,975 milliards d'euros, contre 5,180 milliards d'euros en 2003, soit un **recul de 3,9 %**.

Cette diminution globale des crédits cache toutefois **deux changements de périmètre** liés à la débudgétisation d'une partie des dépenses consacrées à l'équarrissage d'une part²⁰, et à la non-reconduction du régime transitoire de financement du développement agricole d'autre part, correspondant en 2003 à un montant total de 123,7 millions d'euros.

Ainsi, **en raisonnant à périmètre constant, le budget 2004** (4,97 milliards d'euros) **est en stricte reconduction** par rapport au budget 2003 (4,96 milliards d'euros).

1. Les dépenses ordinaires

Les **dépenses ordinaires** du budget du ministère de l'agriculture **diminuent significativement** pour 2004, passant d'un peu moins de 4,932 milliards d'euros à un peu plus de 3,582 milliards d'euros, soit un **recul de 27,4 %**.

● D'un montant de 1,362 milliard d'euros, les **crédits affectés aux moyens des services diminuent de 30 %**, en raison tant de la baisse des dépenses de personnel (-32,1 %) que des dépenses de fonctionnement (-21 %).

Dans le cadre de la politique globale du Gouvernement de réduction des effectifs, le ministère de l'agriculture procèdera à de **moindres recrutements** par

²⁰ Voir le rapport pour avis fait par M. Bernard Dussaut au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur les crédits consacrés aux industries agricoles et alimentaires (IAA) pour 2004.

rapport aux postes libérés (emplois supprimés ou dont les titulaires partent à la retraite), permettant de réduire d'autant les dépenses de personnel.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette orientation à la baisse des dépenses ordinaires dans un budget où celles-ci absorbent traditionnellement une très grande partie des dotations, au détriment des actions de soutien à l'agriculture.

● D'un montant de 2,22 milliards d'euros, les **crédits consacrés aux interventions publiques** enregistrent une **baisse de 25,6 %**, en raison d'une diminution significative des crédits destinés à l'action économique (-8,2 %) et d'une très forte baisse des crédits consacrés à l'action éducative (-96,9 %), les crédits affectés à l'action sociale étant reconduits à un niveau très faible.

La baisse formellement substantielle des crédits destinés à l'action éducative s'explique par le **regroupement des crédits d'enseignement dans un ensemble unique aux fins d'expérimentation** de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ces crédits sont ainsi intégrés dans un programme intitulé « Formation, recherche et développement », dont les quatre composantes²¹ devraient également constituer les quatre actions.

Votre rapporteur pour avis approuve le principe même du recours à une présentation expérimentale des crédits du secteur de l'enseignement, dans le cadre de la mise en oeuvre progressive de la LOLF. **Il regrette cependant que cette présentation ne s'accompagne pas d'une ventilation du montant global des crédits** en dépenses prévisionnelles détaillées de façon au moins aussi précise que ne l'était l'ancienne présentation en chapitres et articles.

Il rappelle à cette occasion que **la LOLF a été conçue en vue d'améliorer la lisibilité des finances publiques** et de permettre ainsi un contrôle plus précis de la part du Parlement. Il espère donc vivement que le principe de fongibilité des crédits ressortant de la nouvelle présentation budgétaire n'aura pas pour conséquences de parvenir à un résultat contraire à celui recherché.

²¹ *Enseignement technique ; enseignement supérieur ; évolution des compétences et dynamique territoriale ; recherche, développement et transferts de technologie.*

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	2004/2003 (en %)
Titre III - Moyens des services			
Personnel	1 584,90	1 076,86	-32,1%
Fonctionnement	361,5	285,42	-21%
Total Titre III	1 946,40	1 362,28	-30%
Titre IV - Interventions publiques			
Action éducative	586,4	18,1	-96,9%
Action économique	2 393	2 196	-8,2%
Action sociale (hors BAPSA/AAH)	6	6	-
Total Titre IV	2 985,40	2 220,10	-25,6%
Dépenses ordinaires	4 931,80	3 582,38	-27,4%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

2. Les dépenses en capital

● S'établissant à 337 millions d'euros, les **dépenses en capital en autorisations de programme** sont en **augmentation notable de 36,6 %**.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la priorité donnée, cette année encore, **aux dépenses en capital**, dans un contexte général de restriction budgétaire. Il ne peut qu'encourager ce rééquilibrage entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

● S'établissant à 204 millions d'euros, les **dépenses en capital en crédits de paiement** sont en revanche en **recul de 8,5 %**.

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	2004/2003 (en %)
Total dépenses en capital (AP)	246 589 000	336 898 000	+36,6%
Total dépenses en capital (CP)	223 231 000	204 162 000	-8,5%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

B. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE

L'ensemble des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture est détaillé en annexe du bleu budgétaire du ministère de l'agriculture. Le tableau présenté ci-dessous résume cet agrégat.

(dépenses ordinaires + dépenses en capital (CP))

	LFI 2002	PLF 2003	2004/2003
	(en millions d'euros)	(en millions d'euros)	(en %)
Ministère de l'agriculture et de la pêche			
. Budget général (hors pêche)	5 152,31	4 941,13	-4,1%
. Budget des charges communes (BAPSA et allocation adulte handicapé)	12 060,30	12 318,90	+2,1%
. Comptes spéciaux du trésor	227,58	86	-62,2%
Total ministère de l'agriculture	17 440,19	17 346,03	-0,5%
Autres ministères			
. Recherche : INRA, CEMAGREF	585,6	591,78	+1,1%
Total autres ministères	585,6	591,78	+1,1%
Estimation des dépenses agricoles de l'Union Européenne bénéficiant à la France	10 026	10 182,3	+1,6%
TOTAL	28 051,79	28 120,11	+0,2%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

Il fait apparaître, pour 2004, une **hausse de 0,2 % de l'ensemble des dépenses publiques à l'agriculture**, résultant principalement d'une augmentation des crédits du BAPSA et de l'Union européenne.

II. L'EXAMEN DES CRÉDITS

A. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'INSTALLATION, À LA POLITIQUE DES STRUCTURES ET À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

1. Les crédits destinés à la politique de l'installation

S'élevant à **86,7 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2004, les **crédits en faveur de l'installation** enregistrent une **augmentation de 7 %**.

- Les crédits destinés à la **préparation à l'installation (ligne 43-23/10)** sont en **baisse de 7,7 %**, à un peu plus de 12 millions d'euros.

- Les crédits inscrits à la **ligne 44-41/21 (dotation d'installation des jeunes agriculteurs et Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture)** bénéficient de 6,7 millions d'euros supplémentaires, soit une **augmentation de 9,8 %**. Ils représentent un montant total d'environ 74,7 millions d'euros.

Le projet de budget 2004 met l'accent sur certaines mesures : mise en place du **versement de la DJA en une seule fois**, poursuite de l'**abondement du FICIA** pour accompagner les installations hors cadre familial et prorogation de l'**abattement de 50 % sur le bénéfice des jeunes agriculteurs** pendant les cinq premières années d'activité.

CRÉDITS DESTINÉS À L'INSTALLATION

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2003 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
43-23/10	Préparation à l'installation	13 034 805	12 034 805	-7,7%
44-41/21	Dotation d'installation des jeunes agriculteurs et Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture	68 000 000	74 674 000	+9,8%
TOTAL DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INSTALLATION		81 034 805	86 708 805	+7,0%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

2. Les crédits destinés à l'amélioration des structures et à la modernisation des exploitations

Passant de 274 à 243 millions d'euros, les crédits destinés (hors installation) à l'amélioration des structures et à la modernisation des exploitations connaissent une diminution de 11,3 %.

- Les crédits de la ligne 44-41/23 (retrait des terres, extensification, boisement) sont reconduits, à 2,1 millions d'euros.

- La dotation au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), figurant à la ligne 44-41/81, est également reconduite, à 49 millions d'euros.

- Les crédits destinés à l'attribution de prêts bonifiés à l'agriculture, précisés à la ligne 44-42/10, sont reconduits, à 192 millions d'euros, après une augmentation de près de 40 % en 2003.

- Enfin, les crédits de la ligne 61-40/30, consacrés à la modernisation des exploitations, sont plus que doublés en autorisations de programme, à 68,5 millions d'euros, mais ne bénéficient d'aucune dotation en crédits de paiement.

Cette absence de dotation doit cependant être relativisée dans la mesure où le ministère a indiqué que cette ligne budgétaire, alimentée par le FNDAE, bénéficierait de l'important volant de reports de crédits accumulé par ce dernier avant sa budgétisation.

CRÉDITS DESTINÉS À L'AMÉLIORATION DES STRUCTURES ET À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2003(en euros)		Projet de loi de finances pour 2004(en euros)		Evolution (en %)	
44-41/23	Retrait des terres, extensification, boisement	2 134 286		2 134 286		-	
44-41/81	CNASEA	49 000 000		49 000 000		-	
44-42/10	Prêts à l'agriculture - charges de bonification	192 000 000		192 000 000		-	
61-40/30	Modernisation des exploitations	AP	CP	AP	CP	AP	CP
		34 000 000	31 000 000	68 553 000	0	+101,6%	-100%
Total des crédits destinés à la politique des structures et à la modernisation des exploitations (DO+CP)		274 134 286		243 134 286		-11,3%	

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

B. LES CRÉDITS DESTINÉS AU SOUTIEN DES FILIÈRES ET À LA RÉGULATION DES MARCHÉS

S'élevant à **632 millions d'euros**, ces crédits enregistrent une **baisse globale de 3,8 %**.

- D'un montant légèrement inférieur à 9,8 millions d'euros, les crédits destinés à la **mise en oeuvre du système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC (ligne 34-97/64)** sont en **recul de 4,8 %**.

Mis en place parallèlement à l'instauration des aides directes PAC, ce dispositif vise à renforcer les contrôles réalisés au niveau national sur leur attribution.

- La dotation en faveur de l'**Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)**, inscrite à la **ligne 36-22/42**, s'établit à 11,04 millions d'euros, en **légère hausse de 0,7 %**.

- Les crédits inscrits à la **ligne 37-11/30 (instruction des dossiers d'aide aux agriculteurs au titre de la PAC)** sont **légèrement réduits (-1,3 %)**, à 3,93 millions d'euros.

Ils sont affectés aux services d'économie agricole chargés, au sein des DDAF, d'instruire les demandes d'aides directes communautaires déposées par les agriculteurs.

- La **ligne 37-11/50 (valorisation de la production agricole, aide au développement, manifestations internationales et relations extérieures)** voit ses crédits **diminuer de 12,1 %**, pour s'établir à 507 782 euros.

Ils sont destinés, pour l'essentiel, à financer la participation du ministère à des salons internationaux et des séminaires, ainsi qu'à l'accueil de personnalités étrangères.

- La dotation de la **ligne 37-11/81 (conseils supérieurs et comité permanent du financement de l'agriculture)** est **reconduite**, à 77,7 millions d'euros.

Ces crédits financent notamment le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et le Conseil supérieur des exportations agroalimentaires (CSEA).

- La dotation du ministère de l'agriculture aux **offices**, inscrite à la **ligne 44-53/10 (organismes d'intervention)**, diminue d'un peu plus de 9 millions d'euros, soit une **baisse de 2,3 %**, pour s'établir à 386 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis se déclare à nouveau inquiet par cette diminution de crédits intervenant après une baisse d'environ 15 % l'année

dernière, alors que le CSO vient de reconnaître **trois nouvelles interprofessions** (Inter-céréales, Inaporc et Interprofession des vins de Provence).

Cette évolution paraît d'autant plus préoccupante que les réductions de crédits risquent de toucher en priorité les actions d'orientation dont la mise en oeuvre n'est pas obligatoire au regard de la PAC (promotion, recherche ...), alors que de **nombreuses filières en crise** auraient besoin d'un soutien et d'une dynamisation.

Votre rapporteur pour avis sera tout particulièrement attentif aux suites que connaîtra le rapport sur le fonctionnement des offices agricoles, paru en octobre de cette année et transmis au Parlement, et notamment au scénario de réforme qui sera retenu au cours du premier semestre 2004.

- Les crédits consacrés au **soutien de la production de sucre dans les DOM**, figurant à la **ligne 44-53/77**, sont **réduits de 4,5 %** et s'établissent à 53,5 millions d'euros.

- Les crédits destinés au **versement du complément national à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)**, précisés à la **ligne 44-55**, enregistrent un **recul de 7,3 %**, passant de 178 à 165 millions d'euros, après plusieurs années d'augmentation ayant permis de revaloriser le montant de la prime.

Cette baisse s'explique, selon le ministère, non par la réduction du barème des aides, mais par le constat d'une diminution du nombre de demandes de primes.

- Enfin, les crédits figurant à la **ligne 44-70/80**, affectés au **Fonds de communication en agriculture (FCA)** prévu par la loi d'orientation agricole et doté pour la première fois l'an dernier, sont **reconduits**, à 2 millions d'euros.

**CRÉDITS DESTINÉS AU SOUTIEN DES FILIÈRES
ET À LA RÉGULATION DES MARCHÉS**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2003 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
34-97/64	Système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC	10 288 239	9 793 754	-4,8%
36-22/42	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole	10 957 969	11 040 013	+0,7%
37-11/30	Instruction des dossiers d'aide aux agriculteurs au titre de la PAC	3 983 387	3 933 387	-1,3%
37-11/50	Valorisation de la production agricole, aide au développement...	577 782	507 782	-12,1%
37-11/81	Conseils supérieurs et comité permanent du financement de l'agriculture	77 749	77 749	-
44-53/10	Organismes d'intervention	395 232 835	386 000 000	-2,3%
44-53/77	Soutien à la production de sucre dans les DOM	56 000 000	53 500 000	-4,5%
44-55	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (part nationale)	178 000 000	165 000 000	-7,3%
44-70/80	Fonds de valorisation et de communication	2 000 000	2 000 000	-
Total des crédits destinés au soutien des filières et à la régulation des marchés		657 117 961	631 852 685	-3,8%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA MULTIFONCTIONNALITÉ

Les **crédits destinés à la politique agri-environnementale** (hors ICHN) connaissent une **progression significative (+16,4 %)**, correspondant à presque 55 millions d'euros supplémentaires, après avoir déjà enregistré une augmentation substantielle l'année dernière (+102,2 %).

● La **ligne 44-41/22 (programme agri-environnemental)** voit ses crédits **reconduits** à hauteur de 133 millions d'euros.

Cette enveloppe budgétaire est destinée à financer deux types d'actions :

– des mesures agri-environnementales classiques, s'inscrivant notamment dans le cadre d'**opérations locales agri-environnementales (OLAE)**. Elles conduisent à l'attribution d'aides à la conversion à l'agriculture biologique, à la protection des espèces menacées, à la reconversion des terres arables et à la réduction des intrants ;

– la **prime herbagère agri-environnementale** (PHAE), remplaçant depuis le printemps 2003 la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), dite « prime à l'herbe ».

Votre rapporteur pour avis se félicite de la pérennisation de ce nouveau type d'aide, dont le montant moyen (68 euros par hectare) a été revalorisé de 70 % par rapport à la précédente prime à l'herbe et dont l'intérêt agri-environnemental a été renforcé conformément aux souhaits de la Commission européenne.

• Les crédits du **chapitre 44-84 (contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation)** bénéficient d'une **revalorisation substantielle (+27,4 %)**, passant de 200 millions d'euros à plus de 254 millions d'euros, après avoir déjà enregistré une hausse d'environ 162 % l'an passé.

Prévus par la loi d'orientation agricole, les **CTE** ont connu un **certain nombre de dysfonctionnements** (complexité, faible efficacité environnementale, caractère inéquitable ...) incitant le Gouvernement à interrompre le dispositif durant l'été 2002 pour y substituer un **nouveau mécanisme** – les **CAD – simplifié, recentré** sur une démarche plus territoriale et dont le financement est davantage **maîtrisé**.

La dotation prévue pour l'année 2004 pour l'ensemble de ces contrats permettra à la fois **d'honorer les engagements pris par l'Etat pour les CTE existants** et de **financer les premiers CAD**, sachant qu'elle sera complétée par des financements communautaires à hauteur d'environ 200 millions d'euros dans le cadre du plan de développement rural.

CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE AGRICULTURE AGRI-ENVIRONNEMENTALE

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
44-41/22	Programme agri-environnemental	133 000 000	133 000 000	-
44-84 (intégralité du chapitre)	Contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation	200 000 000	254 744 000	+27,4%
Total des crédits destinés à la politique agri-environnementale		333 000 000	387 744 000	+16,4%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

D. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE ET AUX MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ

1. Les crédits en faveur des agriculteurs en difficulté et endettés

Les crédits destinés aux exploitations en difficulté ou endettées baissent substantiellement, passant de 41 à 25 millions d'euros, soit un recul de 39,4 %.

● **3,05 millions d'euros** sont prévus à la **ligne 44-41/28 (aide à la réinsertion professionnelle)**, reconduisant la dotation allouée en 2003.

En 2002, le nombre de dossiers portant sur le diagnostic d'exploitations en difficulté et sur les plans de redressement a ainsi évolué :

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE « AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ » EN 2001 ET 2002

	Total 2001	Total 2002
Nombre de dossiers proposés	6 247	(nc)
Nombre de plans de redressement payés	3 152	3 349
Nombre de suivis payés	4 360	4 356
Réinsertion professionnelle (nombre d'aides accordées)	1 033	932

Source : Ministère de l'agriculture

● **21,83 millions d'euros** sont inscrits à la **ligne 44-53/80 (Fonds d'allègement des charges des agriculteurs et actions en faveur des exploitations en difficulté)**, soit une **diminution de 42,6 %** par rapport à l'année dernière.

Mobilisés **en 2001** exclusivement au profit du secteur bovin, qui subissait les conséquences de la crise de l'ESB, ils ont été utilisés **en 2002** au profit des éleveurs spécialisés en viande bovine, confrontés à d'importantes difficultés financières, ainsi qu'aux viticulteurs, touchés par la crise des vins de table et des vins de pays. **En 2003**, le FAC est intervenu au profit des **éleveurs de porcs** faisant face à la crise de leur filière, ainsi qu'au profit des **exploitants sinistrés par la sécheresse**.

S'élevant à 26 millions d'euros en 2003, la **dotation du FAC**, inscrite sur cette ligne budgétaire, **diminue de plus de 14 millions d'euros** pour s'établir

à 11,83 millions d'euros. Cette baisse est liée au respect de la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat : l'obtention d'une autorisation de la Commission pour délivrer de telles aides étant nécessaire, il est cohérent de ne pas prévoir *ex ante* des crédits destinés à gérer une crise conjoncturelle, mais plutôt d'abonder les chapitres concernés en cas de besoin, comme cela est le cas cette année pour faire face aux conséquences de la sécheresse.

CRÉDITS EN FAVEUR DES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ OU ENDETTÉS

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2003 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
44/41/28	Aide à la réinsertion professionnelle	3 048 980	3 048 980	-
44-53/80	Fonds d'allègement des charges et actions en faveur des exploitations en difficulté	38 000 000	21 830 000	-42,6 %
Total des crédits en faveur des agriculteurs en difficulté ou endettés		41 048 980	24 878 980	-39,4 %

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

2. Les crédits en faveur des cessations anticipées

Les **crédits destinés au paiement des préretraites** sont en **baisse de 2,7 %**, représentant au total 90,5 millions d'euros.

- La dotation inscrite à la **ligne 44-41/11**, destinée au financement des **indemnités viagères de départ (IVD)**, est **reconduite** à hauteur de 69 millions d'euros.

Bien que l'IVD ait cessé d'être attribuée depuis 1990, année de l'abaissement de l'âge de la retraite dans le secteur agricole à 60 ans, cette ligne budgétaire continue d'être abondée afin de couvrir le financement des dossiers antérieurs à 1990.

- L'enveloppe prévue pour les **aides au départ**, inscrite à la **ligne 44-41/12**, s'établit à 21,5 millions d'euros, en **diminution de 10,4 %**.

Ce recul s'inscrit dans une tendance à la baisse de ces crédits depuis plusieurs années qui s'explique par la réduction du nombre de ses bénéficiaires.

CRÉDITS DESTINÉS AUX PRÉ-RETRAITÉS

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2003 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2004 (en euros)	Evolution (en %)
44-41/11	Indemnités viagères de départ	69 000 000	69 000 000	-
44-41/12	Restructuration : aide au départ	24 000 000	21 500 000	-10,4%
Total des crédits destinés aux préretraites		93 000 000	90 500 000	-2,7%

Source : Projet de loi de finances pour 2004.

3. Les crédits destinés à faire face aux calamités agricoles

Permettant d'indemniser les exploitants agricoles victimes de calamités non assurables et de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles assurables, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) est financé essentiellement par des cotisations additionnelles sur des polices d'assurance payées par les agriculteurs.

En 2003, aucune dotation n'avait été inscrite à la ligne 46-33/10, relative à la subvention versée par le ministère de l'agriculture au FNGCA, en raison de l'existence d'une importante réserve au sein du Fonds, le Gouvernement s'étant engagé à l'abonder si de nouveaux sinistres survenaient. Durant cette même année, le fonds a indemnisé à hauteur d'une quarantaine de millions d'euros les départements victimes d'inondations.

L'été 2003 a été marqué par une canicule et une sécheresse exceptionnelles qui ont conduit la Commission nationale des calamités agricoles (CNCA) à se réunir dès le 29 août pour examiner les dossiers des premiers départements sinistrés, puis à nouveau le 30 septembre et le 18 novembre pour procéder à l'examen de nouveaux dossiers.

Le montant des indemnisations envisagées dépassant largement les ressources du fonds, le Gouvernement s'est engagé à l'abonder à hauteur de 300 millions d'euros. Il a pris à ce titre un premier décret d'avance de 100 millions d'euros durant la première semaine de septembre, puis un deuxième de 149 millions d'euros à la mi-novembre, le solde devant être issu de redéploiements ou bien inscrit dans la loi de finances rectificative pour 2003.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'agriculture dans le projet de loi de finances pour 2003.