

N° 80

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Par MM. Gérard CÉSAR, Jean-Marc PASTOR
et Gérard DELFAU

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatoski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 3) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET PÉRENNISÉ AU SERVICE DU MONDE AGRICOLE ET RURAL	7
A. LA RECONDUCTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE POUR 2007	7
1. <i>Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, composante du budget public de l'agriculture</i>	7
2. <i>Le maintien des dotations du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2007</i>	7
3. <i>Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »</i>	8
B. LE PROGRAMME N° 154, « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE »	9
1. <i>Des signaux contradictoires pour le soutien aux exploitations</i>	10
2. <i>Un recul décevant sur les mesures agroenvironnementales</i>	12
3. <i>Une mobilisation très appréciable en faveur de la pêche</i>	14
C. LE PROGRAMME N° 227, « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »	15
1. <i>Une réduction du soutien aux offices accompagnant leur restructuration</i>	15
2. <i>Un appui renouvelé à l'innovation et à la promotion des produits</i>	16
3. <i>La poursuite du développement de l'assurance récolte</i>	17
D. LE PROGRAMME 149, « FORÊT »	18
1. <i>Un soutien substantiel au développement économique de la filière forêt-bois</i>	18
2. <i>La confortation de la mise en œuvre du régime forestier par l'Office national des forêts</i>	19
3. <i>L'appui à la gestion et à la protection de la forêt</i>	19
E. L'ACTION N° 215, « SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	20
1. <i>Le développement des nouvelles technologies au service des usagers</i>	20
2. <i>L'ajustement des effectifs du ministère aux besoins</i>	21
II. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	21
A. LE SECTEUR VITICOLE ET SA RÉFORME	21
1. <i>Un secteur en crise malgré des atouts de poids</i>	21
a) <i>Une filière viti-vinicole en situation de crise</i>	21
b) <i>Des atouts indéniables</i>	22
2. <i>Des plans d'aide conjoncturels à l'efficacité limitée</i>	24
a) <i>Les mesures d'aide décidées par le Gouvernement français</i>	24
b) <i>Les mesures d'aide décidées ou autorisées par l'Union européenne</i>	24
3. <i>Une organisation commune de marché archaïque en passe d'être révisée</i>	25
a) <i>L'inadaptation de l'actuelle organisation commune de marché</i>	25
b) <i>Les propositions de réforme avancées par la Commission européenne</i>	26
4. <i>Une hostilité légitime des acteurs français à la proposition de réforme</i>	27
a) <i>La critique émise par le Gouvernement</i>	27
b) <i>La critique des professionnels du secteur</i>	27
B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2007-2013	28
1. <i>La nécessité d'une nouvelle programmation</i>	28
a) <i>Le développement des territoires ruraux doit être conforté</i>	28
b) <i>La programmation 2000-2006 est arrivée à son terme</i>	29

2. <i>Le cadre nouveau fourni par le Fonds européen agricole pour le développement rural</i>	30
a) Une nouvelle approche stratégique	30
b) Trois axes de développement rural prioritaires	31
3. <i>Le programme soumis par la France aux institutions communautaires</i>	32
a) Une volonté de déconcentration affichée	32
b) Une hiérarchisation des niveaux d'intervention	32
4. <i>Des interrogations subsistant en matière de financement</i>	34
a) La baisse de l'enveloppe allouée par l'Union européenne	34
b) Les ajustements prévus par le Gouvernement	34
C. LE CONTRÔLE DES PÊCHES ET SA RÉFORME	35
1. <i>Le constat de l'insuffisance du dispositif de surveillance et de contrôle</i>	35
a) Le dispositif antérieur à la réforme de 2002	35
b) Les critiques émises à son encontre	35
2. <i>Les adaptations réalisées à l'occasion de la réforme de la politique commune de la pêche</i>	36
a) Un effort notable en termes d'harmonisation et de coopération	36
b) Une modernisation des matériels de contrôle	37
3. <i>La mise en place de l'Agence communautaire de contrôle des pêches</i>	37
a) Le statut de l'agence	37
b) Les missions de l'agence	38
4. <i>La réorganisation du dispositif de contrôle au niveau national</i>	39
a) La nécessité de se mettre en conformité avec les exigences communautaires	39
b) Le réaménagement des procédures de contrôle des pêches	39

INTRODUCTION

Madame, Monsieur,

L'exercice 2005-2006 aura, une fois de plus, soufflé le chaud et le froid sur l'agriculture française.

Au titre des **éléments négatifs**, le monde agricole aura été confronté à un *environnement naturel perturbé*, tant au niveau météorologique (sécheresses estivales, suivies de pluies abondantes) que sanitaire (épidémie de grippe aviaire et de fièvre catarrhale ovine). Il aura également dû composer avec un *environnement économique défavorable* (appréciation de l'euro par rapport au dollar, hausse du coût de l'énergie).

Les *résultats moroses de l'année 2005*, rendus publics au milieu de cette année¹, en rendent compte. Ils font état d'une contraction de la production agricole en volume (- 6,4 % pour la production végétale, + 1,1 % pour la production animale) n'ayant eu que peu d'influence sur le niveau des cours (+ 2,2 % pour la production végétale, + 0,7 % pour la production animale). Surtout, ils mettent en exergue la baisse de la valeur ajoutée de l'agriculture (- 8,2 %) et du résultat agricole net par actif en termes réels (- 6,5 %), ce dernier ayant diminué de 2,7 % par an en moyenne entre 2001 et 2005.

A un niveau plus *institutionnel*, l'exercice aura été marqué par une relative incertitude. A *l'échelle internationale*, tout d'abord, avec la suspension cet été des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) compromettant grandement l'achèvement du cycle de Doha, alors que les prochains mois seront marqués par diverses élections en France et la fin du pouvoir de négociation octroyé au président américain par le Congrès. A *l'échelle européenne* également, avec la persistance d'interrogations sur le contenu de la réforme d'organisations communes de marché (OCM) d'importance (vins, fruits et légumes, bananes), mais aussi les craintes que laissent planer certaines déclarations sur le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2008-2009, et ses orientations pour l'après 2013.

En dépit de ces éléments inquiétants, reste pour le monde agricole d'importants **facteurs d'espoir**.

Les *dernières tendances à la production* laissent entrevoir un certain redressement pour plusieurs filières d'importance (céréales, viande, fruits et légumes, vin), dont les cours se sont réorientés à la hausse. Par ailleurs, les investissements de la branche agricole ont progressé, tandis que le nombre d'installations augmentait et que le taux de renouvellement s'améliorait.

Dans ce contexte, la *mise en œuvre intégrale de la nouvelle PAC* au 1^{er} janvier de cette année s'est relativement bien passée, la France ayant

¹ *L'agriculture en 2005 en Europe et en France, Insee Première, n° 1085, juin 2006.*

choisi, à la demande du syndicalisme majoritaire, de « coller » le plus possible au système précédent. 2006 aura donc été la première année du paiement à l'ensemble des exploitants de leurs droits à paiement unique (DPU), dont une partie aura été versée à la mi octobre, soit un mois et demi avant la première date initialement prévue.

Accompagnant ces évolutions, le législateur est intervenu à deux reprises dans le secteur agricole. Il a d'abord adopté une *nouvelle loi d'orientation pour l'agriculture*¹ qui, prenant le relais de la précédente², trace des perspectives d'évolution pour les prochaines décennies en favorisant l'orientation des exploitations vers une démarche d'entreprise et en posant les jalons d'une production durable. Alors que la grande majorité de ses dispositions est aujourd'hui applicable, le Parlement s'apprête par ailleurs à adopter définitivement le *projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, qui reconnaît la contribution du monde agricole à la gestion de l'eau et réforme l'organisation de la pêche.

C'est dans ce contexte, certes d'incertitudes, mais également d'espoirs, qu'est présenté le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) pour 2007. S'il ne connaît qu'une augmentation symbolique, il devrait permettre, grâce à la rationalisation des dépenses et aux importants cofinancements, notamment communautaires, d'appuyer le monde rural dans son ensemble vers une agriculture d'avenir, à la fois productive, diversifiée et respectueuse de l'environnement.

¹ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

² Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

I. UN BUDGET PÉRENNISÉ AU SERVICE DU MONDE AGRICOLE ET RURAL

A. LA RECONDUCTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE POUR 2007

1. Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, composante du budget public de l'agriculture

Certes loin d'être négligeable, avec 5,066 milliards d'euros, le budget du MAP ne constitue toutefois qu'une partie minoritaire de l'ensemble des soutiens publics à l'agriculture, qui s'élèvent en effet au total à 30,37 milliards d'euros (contre 29,51 en 2006).

Les diverses composantes du budget public de l'agriculture pour 2007 (en milliards d'euros)

- Budget communautaire (estimation) : 10,5, dont :
 - 1er pilier de la PAC : 9,5
 - 2nd pilier de la PAC : 1,0
 - Protection sociale agricole : 13
 - Moyens budgétaires du MAP : 5,07
 - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » : 0,1
 - Contribution des autres ministères (estimation) : 0,7
 - Contribution des collectivités locales (estimation) : 1
- Total : 30,37

2. Le maintien des dotations du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2007

Doté de **5,066 milliards d'euros en CP**, soit 50 millions d'euros de plus que pour le précédent exercice (+ 1 %), le budget du MAP permet, tout en s'inscrivant dans les règles de discipline budgétaire fixées par le Gouvernement, de financer les priorités du soutien à l'agriculture et à la pêche pour 2007.

Les dotations en AE, qui s'élèvent à 5,337 milliards d'euros, ne peuvent faire l'objet de comparaisons significatives. La dotation totale de 2006, s'élevant à 6,691 milliards d'euros, comprenait en effet 1,904 milliard d'euros correspondant à la reprise en comptabilité des engagements pris antérieurement à la création des AE par la LOLF.

Ce budget ministériel est réparti en **7 programmes** et **4 missions** dont la plus importante financièrement (58,3 % des crédits totaux du MAP), intitulée

« Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », fait l'objet du présent avis. En quasi reconduction, à 2,953 milliards d'euros en CP (+ 0,8 %), elle est la seule des quatre missions à ne pas concerner d'autres ministères, et comprend quatre programmes ci-après analysés.

	LFI 2006 en millions d'euros			PLF 2007 en millions d'euros		Evolution PLF 2007/LFI 2006	
	AE ¹	AE nouv.	CP ²	AE	CP	AE	CP
Mission ministérielle « Agriculture, pêche et affaires rurales »							
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable	2 365,1	1 319,3	1 457,5	1 505,8	1 489,3	14,1 %	2,2 %
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1 188,3	717,0	738,4	693,8	711,0	- 3,2 %	- 3,7 %
Forêt	293,0	288,8	301,8	303,2	312,1	5,0 %	3,4 %
Soutien des politiques de l'agriculture	461,0	434,4	431,4	473,6	441,1	9,0 %	2,3 %
TOTAL	4 307,3	2 759,5	2 929,1	2 976,4	2 953,6	7,9 %	0,8 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »							
Enseignement technique agricole	1 287,9	1 285,4	1 288,2	1 585,6 ³	1 280,1	23,4 %	- 0,6 %
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »							
Enseignement supérieur et recherche agricoles	260,0	260,0	261,7	273,2	276,6	5,1 %	5,7 %
Mission interministérielle « Sécurité sanitaire »							
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	835,8	482,1	536,8	502,6	555,5	4,2 %	3,5 %
TOTAL	6 691,0	4 787,0	5 015,9	5 337,7	5 065,8	11,5 %	1,0 %

3. Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

A l'Agence de développement agricole et rurale (ADAR), dissoute au 1^{er} janvier de cette année, s'est substitué, en application de la loi de finances pour 2006⁴, un nouveau compte d'affectation spéciale, intitulé « Développement agricole et rural » (CAS DAR).

Ce compte est alimenté par une fraction, égale à 85 %, du produit sur la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts. Cela représente 98 millions d'euros pour 2007, contre 96 millions pour 2006.

Il est destiné à **financer les opérations relatives au développement rural**, qui peuvent être de cinq types : les actions des chambres d'agriculture dans le cadre des programmes régionaux de développement agricole (PRDA), les

¹ Autorisations d'engagement.

² Crédits de paiement.

³ La dotation 2007 de l'enseignement technique comprend 305 M€ d'AE de régularisation comptable pour couvrir l'année scolaire 2007/2008. Ces crédits ne doivent pas être considérés comme des moyens nouveaux.

⁴ Article 52 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

actions des instituts et centres techniques agricoles (ICTA), les programmes des autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA), les projets de recherche et développement, et, à compter de 2007, les actions de soutien au conseil à l'installation organisées par les centres d'accueil et de conseil (CAC).

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 2005, qui avait considéré qu'une mission ne pouvait être constituée d'un unique programme, ce compte d'affectation spéciale regroupe désormais **deux programmes distincts** : le programme n° 775, intitulé « Développement agricole et rural pluriannuel », et le programme n° 776, intitulé « Innovation et partenariat ».

B. LE PROGRAMME N° 154, « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Avec **1.506 millions d'euros en AE (- 36 %)** et **1.489 millions d'euros en CP (+ 2 %)**, le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable », qui comporte **4 objectifs** et **12 indicateurs**, représente 28 % des AE et 29 % des CP demandés pour la mission en 2007. La plupart de ses mesures sont cofinancées par l'Union européenne au titre de la politique de développement rural, dont 2007 sera la première année d'une nouvelle programmation ayant pour terme 2013.

A l'initiative de M. Jean Dionis du Séjour, l'**Assemblée nationale** a adopté un **amendement augmentant ce programme de 5 millions d'euros en AE**, et diminuant d'autant le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ». Ce mouvement de crédits est destiné à abonder l'action n° 1 de ce programme, consacrée à l'**hydraulique agricole**.

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Evolution	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Evolution
Action 01	Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	33 821,142	78 185,142	131 %	42 267,942	86 734,942	105 %
Action 02	Politique du cheval	48 378,956	61 410,969	27 %	48 378,956	61 410,969	27 %
Action 03	Appui au renouvellement des exploitations agricoles	562 222,439	307 574,850	-45 %	227 514,922	234 155,121	3 %
Action 04	Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	496 701,532	120 255,000	-76 %	138 480,839	123 260,000	-11 %
Action 05	Mesures agro environnementales et territoriales	715 548,759	402 871,600	-44 %	492 418,867	449 764,879	-9 %
Action 06	Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	31 846,006	60 011,227	88 %	31 846,006	60 011,227	88 %
Action 07	Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	476 586,041	475 483,414	-0,23 %	476 586,041	473 983,414	-1 %
TOTAL		2 365 104,875	1 505 792,202	-36 %	1 457 493,573	1 489 320,552	2 %

1. Des signaux contradictoires pour le soutien aux exploitations

Divers dispositifs, disséminés dans les actions n°s 3 (« Renouvellement des exploitations ») et 4 (« Modernisation des exploitations »), visent à soutenir la création, le fonctionnement et le transfert des outils de production agricoles.

Certains dispositifs visent tout d'abord à faciliter l'installation, à accompagner la fin d'exploitation et à soutenir les agriculteurs en difficultés.

L'**installation**, tout d'abord, est encouragée à travers trois dispositifs :

– la *dotation jeunes agriculteurs* (DJA), octroyée aux nouveaux exploitants. Bénéficiant pour 2007 d'une enveloppe de 67 millions d'euros en AE et de 58 millions d'euros en CP, elle devrait permettre de financer 6.000 dossiers, soit un nombre quasi équivalent à celui attendu cette année. Le Gouvernement prévoit d'inscrire dans le projet de loi de finances rectificatives pour 2007 un article exonérant totalement d'impôt sur le revenu -contre 50 % actuellement- le bénéfice de la DJA ;

– les *prêts bonifiés pour les jeunes agriculteurs*. L'enveloppe y étant consacrée s'élève à 65 millions d'euros en AE et à 60 millions d'euros en CP ;

– les moyens du *Fonds d'incitation et de communication en agriculture* (FICIA), qui permet de conduire des actions d'accompagnement à l'installation. Equivalant à 10 millions d'euros en AE comme en CP, ils sont globalement reconduits.

Les aides à la **cessation d'activité**, permettant de financer des dispositifs tels que la préretraite, les congés formation, l'aide à la transmission d'exploitation et l'aide à la reconversion professionnelle, sont dotées au total de 26,9 millions d'euros en AE et de 20,5 millions d'euros en CP.

Quant au dispositif d'aide aux **agriculteurs en difficulté** (Agridiff), il est reconduit à l'identique, bénéficiant de 10 millions d'euros en AE comme en CP.

On notera ensuite un désengagement de l'État en matière de **prêts bonifiés**. Privés de crédits en 2006, les *prêts spéciaux d'élevage* (PSE) et les *prêts aux productions végétales spéciales* (PPVS) ont été juridiquement supprimés. Si le Gouvernement a expliqué cette décision en se référant au manque de recours à ces prêts ainsi qu'au faible niveau des taux d'intérêt, il peut également être fait mention de la mise en place concomitante de plans « bâtiment » et « élevage », ci-après évoqués, ayant un objet similaire. Les *prêts spéciaux de modernisation* (PSM) sont, comme les PSE et les PPVS l'année passée et pour les mêmes raisons, privés d'enveloppe financière, avant d'être probablement juridiquement supprimés à l'occasion du prochain exercice budgétaire. Seuls sont maintenus les *prêts à moyen terme spéciaux pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole* (prêts MTS-CUMA).

Les **plans « bâtiments » et « végétal »** constituent des dispositifs récents d'appui aux exploitations à orientation environnementale. Le « *plan bâtiments d'élevage* » (PBE) a été mis en place en 2005 pour répondre aux besoins de modernisation et de mise aux normes des exploitations d'élevage. Egalement financé par l'Union européenne et les collectivités territoriales, il s'applique à tout le territoire et concerne les filières bovine, ovine et caprine. En complément pour les filières végétales, un nouveau plan, le « *plan végétal pour l'environnement* » (PVE), a été mis en place cette année pour aider au financement d'investissements à vocation environnementale dans les secteurs des grandes cultures et des cultures spécialisées. Il est également cofinancé par l'Union européenne et les collectivités territoriales, ainsi que par les agences de l'eau, eu égard à son impact positif sur la qualité de l'eau.

Le PBE disposera pour 2007 de 60 millions d'euros en AE et de 35,3 millions d'euros en CP. Cet effort notable devrait permettre d'accepter environ 6.000 nouveaux dossiers, ce qui reste toutefois en deçà du stock de dossiers en instance prévisible à la fin de l'année. De plus, ce montant ne devrait pas suffire pour payer l'ensemble des dossiers en cours durant l'année 2007.

Pour le PVE, ce sont 10 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP qui sont mobilisés pour 2007. Là encore, il s'agit d'un effort louable et

innovant, puisqu'un tel dispositif n'existait pas l'année passée, mais qui devrait s'avérer insuffisant pour répondre à l'ampleur de la demande.

Mis en oeuvre dès 1994, le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** tend à l'amélioration de la qualité de l'eau par l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles. Il octroie des aides visant à favoriser, dans les exploitations agricoles, des investissements de nature à réduire les pollutions dues aux effluents d'élevage et à mieux raisonner la fertilisation azotée. Cherchant à répondre à des exigences communautaires, le PMPOA 2 concerne quant à lui de façon prioritaire les zones vulnérables où la responsabilité des élevages en matière de pollution par les nitrates est avérée.

Le PMPOA est doté pour 2007 de 32 millions d'euros en AE et de 37,6 millions d'euros en CP. Ces montants devraient permettre de continuer de financer les 37.000 programmes recensés fin juillet 2006, ainsi que d'accueillir les 10.000 dossiers attendus d'ici la fin de l'année¹, dès lors qu'ils font l'objet d'un complément de financement par l'Union européenne, les collectivités territoriales et les agences de l'eau.

2. Un recul décevant sur les mesures agroenvironnementales

L'action n° 5, relative aux mesures agroenvironnementales et territoriales, est dotée de 402,8 millions d'euros en AE (- 43,7 %) et de 449,8 millions d'euros en CP (- 8,7 %). Il est permis de s'étonner de ce recul au regard des orientations de la PAC suite à sa dernière réforme et à la volonté affichée par les pouvoirs publics de promouvoir une agriculture durable.

Les **indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN)** sont attribuées aux hectares de superficies fourragères et à certaines cultures de montagne sèches exploitées par des agriculteurs des zones défavorisées, à la condition que le bénéficiaire recoure à de bonnes pratiques agricoles, compatibles avec la réglementation concernant la protection de l'environnement. Elles sont accordées dans la limite de 50 hectares, les 25 premiers hectares ayant fait l'objet de majorations successives. Elles bénéficient à 105.000 exploitants.

Si l'enveloppe correspondante est en baisse de 7,2 % (à 232,4 millions d'euros en CP), cette réduction est plus que compensée par la hausse de la part communautaire du cofinancement, garantissant ainsi à la dotation globale (de 523 millions d'euros en CP) une augmentation de 3,4 %. Cela permettra certes de revaloriser de 5 % l'aide destinée aux 25 premiers hectares, portant ce taux à 35 %, mais pas de lui faire atteindre 50 %, comme s'y était engagé le ministre en charge de l'agriculture en 2003.

¹ La date de dépôt des derniers dossiers de PMPOA a été repoussée au 31 décembre de cette année afin de répondre aux nombreuses demandes d'éleveurs souhaitant mettre aux normes leurs équipements de traitement des effluents.

Attribuée à 6.000 exploitants, la **prime herbagère agroenvironnementale** (PHAE) vise à soutenir la gestion extensive des prairies ainsi que le maintien de l'ouverture des milieux affectés par la déprise. Ce soutien est attribué à des surfaces particulièrement importantes pour le maintien de la biodiversité. Il permet d'intégrer les agriculteurs ayant contracté un contrat territorial d'exploitation (CTE) herbager à l'issue de la prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs (PMSEE), anciennement prime à l'herbe, qui arrive à expiration en 2007.

La dotation 2007 s'élève à 117,9 millions d'euros en CP et mobilise un cofinancement communautaire de 144,2 millions d'euros. Si cette enveloppe devrait permettre de financer les contrats de cinq ans déjà engagés, elle risque d'être trop réduite pour financer les CTE herbagers arrivant à terme l'an prochain. Par ailleurs, le désengagement de l'Union européenne à compter du prochain exercice budgétaire, dans la logique de la réduction de 16 % de l'enveloppe du FEADER octroyée à la France, obligera le Gouvernement à mobiliser 130 millions supplémentaires en 2007-2008 pour respecter les engagements contractuels pris à ce jour.

Bénéficiant également à 6.000 agriculteurs, la **mesure rotationnelle** a pour objectif d'éviter la simplification des assolements dans les régions de grande culture et de favoriser les rotations, réduisant ainsi le recours aux produits phytosanitaires tout en préservant la biodiversité. Avec 9,6 millions d'euros en CP et un cofinancement communautaire de 11,7 millions d'euros, elle est en quasi reconduction par rapport au précédent budget. Cela devrait permettre de financer les engagements actuels, mais ne donnera pas de latitude pour en souscrire de nouveaux, ni pour étendre la mesure à d'autres départements que les neuf en bénéficiant actuellement.

Passés entre un exploitant agricole, l'État et, le cas échéant des collectivités territoriales pour une durée de cinq années, les **contrats d'agriculture durable** (CAD), qui ont pris le relais des CTE, comprennent un volet socio-économique, facultatif, qui accompagne les changements de l'exploitation vers une agriculture plus durable, et un volet agroenvironnemental, obligatoire, qui rémunère les surcoûts et manques à gagner liés à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Leur dotation pour 2007, s'élevant à 78 millions d'euros en CP, est quasiment divisée par deux par rapport à celle du précédent exercice budgétaire. Elle sera complétée par un cofinancement communautaire s'élevant à 95 millions d'euros. Sur ces 78 millions d'euros, 5,6 seront consacrés à de nouveaux engagements contractuels, 20 au financement des derniers CTE et 52,5 aux dossiers en cours. Le ministère prévoit de mettre en place 2.000 de ces contrats en 2007, bien loin des 10.000 annuels escomptés initialement. En fait, la fongibilité des crédits de l'enveloppe environnementale, découlant de la LOLF, a joué en leur défaveur et au profit de la PHAE, qui en a consommé près des quatre cinquièmes.

Enfin, 8,8 millions d'euros en CP (soit une enveloppe en hausse de 10 %) seront consacrés au financement des **autres mesures agroenvironnementales**, à savoir :

- 0,6 million d'euros pour accompagner les éleveurs dans les zones de prédation du loup ;
- 2,9 millions d'euros pour aider les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) ;
- 0,6 millions d'euros pour les OGAF des territoires d'outre mer (TOM) ;
- 3,6 millions d'euros pour soutenir l'agriculture biologique ;
- 1,5 millions d'euros pour encourager l'agriculture raisonnée.

3. Une mobilisation très appréciable en faveur de la pêche

L'action n° 6, consacrée à la pêche, est dotée de **60 millions d'euros en AE comme en CP**, à comparer aux 32 millions d'euros prévus dans le budget précédent. Ce quasi doublement des crédits met en exergue la **priorité que constitue cette politique pour le Gouvernement**, dans un contexte marqué par l'augmentation du coût de l'énergie, la raréfaction de la ressource et la multiplication des crises sanitaires. Elle s'inscrit dans la perspective du « Plan d'avenir pour la pêche » de 80 millions d'euros, annoncé par le ministre à la fin du mois de juin et mis en œuvre depuis le début du deuxième trimestre.

LES PRINCIPALES MESURES DU PLAN D'AVENIR POUR LA PÊCHE

- une stratégie intégrée pour la pêche française : des plans pluriannuels sont définis par pêcherie pour optimiser l'exploitation durable des stocks tout en réduisant la facture énergétique ;
- une gestion responsable de la ressource : le régime des quotas sous gestion collective est clarifié afin d'améliorer la programmation des captures au regard du marché et de la ressource, tandis que les sorties et les entrées de flotte sont mieux orientées ;
- la modernisation du système d'information, en recourant aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- le renforcement des structures professionnelles : un conseil prospectif de la pêche maritime dégagera des orientations stratégiques ;
- l'accompagnement et le développement de l'aquaculture afin d'assurer une gestion intégrée des zones côtières.

L'enveloppe sécurisée dans le projet de loi de finances devrait permettre de financer une majeure partie des mesures prévues dans le cadre de ce plan d'action. Afin de maîtriser en volume et de moderniser la flotte de pêche, 10 millions d'euros sont prévus pour aider à la sortie de flotte et 16 pour l'adaptation des outils de pêche. Une attention particulière sera portée à l'évaluation des ressources maritimes et au renforcement du respect du contrôle des quotas et tailles

des captures¹. Enfin, des mesures en faveur de la filière seront prises, 14 millions d'euros devant financer l'orientation de la production et la valorisation des produits, et 12 millions d'euros les équipements à terre.

C. LE PROGRAMME N° 227, « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »

Avec **693,8 millions d'euros en AE (- 3,2 %)** et **711 millions d'euros en CP (- 3,7 %)**, le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui comporte **4 objectifs** et **9 indicateurs**, a pour objectif de renforcer la compétitivité des produits et des filières, d'accroître les capacités d'adaptation de l'agriculture française et de financer des dispositifs conjoncturels permettant de faire face aux crises et aléas.

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Evolution	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Evolution
Action 01	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	801 153,229	435 983,712	-46 %	483 017,209	457 125,551	-5 %
Action 02	Gestion des aléas de production	174 582,933	60 000,000	-66 %	59 818,276	57 100,000	-5 %
Action 03	Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	51 376,944	42 089,284	-18 %	34 418,361	41 089,284	19 %
Action 04	Gestion des aides nationales et communautaires	161 177,178	155 728,284	-3 %	161 177,178	155 728,284	-3
TOTAL		1 188 290,284	693 801,280	-42 %	738 431,024	711 043,119	-4 %

1. Une réduction du soutien aux offices accompagnant leur restructuration

En vue de rationaliser l'organisation des offices agricoles et de mieux répondre aux exigences communautaires en matière de gestion des aides, le Gouvernement a entrepris, notamment par le biais de la LOA du 5 janvier 2006, de **réformer ces structures d'intervention** en :

¹ Sur ce dernier point, voir le C du II de ce rapport pour avis.

– *regroupant les principaux offices en trois pôles* : l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) et l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR). En 2007 aura lieu la réunion de l'ensemble de leurs services centraux sur un site unique en banlieue parisienne, et un rapprochement des équipes de terrain ;

– *créant un établissement public* à caractère industriel et commercial ayant pour mission la gestion et le paiement d'aides communautaires ou nationales dans le secteur agricole : l'Agence unique de paiement (AUP).

Cette réforme, qui s'est accompagnée d'une **rationalisation des moyens** (82 emplois ont été supprimés en 2006, 59 devraient l'être en 2007), se traduit, au sein de l'action n° 1 (« Adaptation des filières »), par une diminution de 5,3 % des crédits de fonctionnement des offices en CP, et de 19,3 % de leurs moyens d'intervention (hors crédits de promotion et hors part nationale de la PMTVA), également en CP.

Lors de son audition par votre commission le 8 novembre 2006, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, a reconnu que **la revalorisation de plusieurs postes budgétaires de la mission avait été permise par cette réduction du budget des offices**. Si cette évolution est conforme à la logique de rationalisation des structures et, du reste, au souhait du Parlement, il conviendra de veiller à ce que les offices restent en mesure d'accomplir leur mission dans des conditions matériellement satisfaisantes.

2. Un appui renouvelé à l'innovation et à la promotion des produits

Au sein de l'action n° 1, consacrée à l'adaptation des filières et dotée pour 2007 de 435,9 millions d'euros en AE et de 457 millions d'euros en CP, une priorité est donnée à l'**innovation** :

– la dotation prévue pour financer les actions en matière de *sélection animale et végétale* est revalorisée de 17,5 % en AE et de 20,2 % en CP. Elle devrait permettre d'accompagner la réforme du dispositif génétique français prévu par la LOA du 5 janvier 2006, qui ouvre le secteur de l'insémination animale à la concurrence ;

– les moyens dégagés pour soutenir *l'innovation dans le secteur agroalimentaire*, désormais regroupés sur une même ligne budgétaire intitulée « Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires » (FISIA), sont réduits de 25,8 % en AE, du fait des restrictions imposées par les nouvelles règles du FEADER s'agissant des aides aux IAA, mais augmentés de 9 % en CP. 7 millions d'euros seront consacrés aux pôles de compétitivité dont 13

des 67 retenus seront centrés sur des thématiques agricoles, forestières et halieutiques.

Constitutifs de l'action 3, les crédits consacrés à la **promotion** à l'international sont revalorisés de 18,8 %, passant en CP de 34,6 à 41,1 millions d'euros. Permettant de promouvoir la présence des produits et entreprises français sur les marchés étrangers, ainsi que notre modèle agricole, ils sont déployés dans le cadre d'un plan stratégique d'export reposant sur la définition de pays et marchés cibles.

Cet effort porte spécifiquement sur les crédits de VINIFLHOR, qui augmentent de 65 % en passant de 9,9 à 16 millions d'euros, illustrant ainsi la priorité donnée par le Gouvernement au soutien de la filière vitivinicole française à l'export. Les moyens des autres offices pour la promotion sont, quant à eux, reconduits pour 2007.

3. La poursuite du développement de l'assurance récolte

Consacrée à la gestion des aléas, l'action n° 2 regroupe le Fonds d'allègement des charges (FAC), les prêts calamités et l'assurance récolte. Elle est dotée de 60 millions d'euros en AE (- 35,5 %) et de 57 millions d'euros en CP (+ 3,5 %).

Si la dotation en faveur du **FAC** est reconduite, à 5 millions d'euros en AE comme en CP, et si celle en faveur des **prêts calamités** est réduite de 82,6 % en AE (25 millions d'euros) et de 16,6 % en CP (22,1 millions d'euros) en raison de leur suppression au 31 décembre 2007, les dotations de **l'assurance récolte** augmentent de 20 %, à 30 millions d'euros en AE comme en CP.

S'élevant à 10 millions d'euros en 2005, cette enveloppe avait été portée à 20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, puis finalement à 25 millions d'euros suite à l'adoption d'un amendement sénatorial, permettant de financer les quelques 65.000 contrats attendus cette année. Pour 2007, le Gouvernement attend une progression limitée du nombre de contrats souscrits et s'engage à revoir à la hausse les taux de subvention publique sur certaines cultures.

Si cette progression de l'enveloppe assurance récolte s'inscrit dans la volonté, affichée dans la LOA du 5 janvier 2006, d'étendre le dispositif à l'ensemble des cultures, elle ne doit pas faire oublier que beaucoup reste à faire avant qu'il ne devienne un instrument d'action réellement efficace. Ainsi, en Espagne, les pouvoirs publics ont mobilisé 240 millions d'euros en ce sens en 2006, à comparer à la dotation de l'année 1980, inférieure à 30 millions d'euros.

D. LE PROGRAMME 149, « FORÊT »

Avec **303,2 millions d'euros en AE (+ 5 %)** et **312,1 millions d'euros en CP (+ 3,4 %)**, le programme 149 « Forêt », comprenant **4 objectifs** et **6 indicateurs**, voit ses moyens confortés pour 2007, après trois années de recul consécutives il est vrai. Regroupant l'ensemble des actions relatives à la forêt française, à l'exception du boisement des terres agricoles, il vise à valoriser durablement les espaces et ressources forestiers.

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Evolution	Ouverts en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Evolution
Action 01	Développement économique de la filière forêt-bois	25 798,979	37 447,446	45 %	27 211,252	34 458,169	27 %
Action 02	Mise en œuvre du régime forestier	155 375,548	153 912,500	-1 %	153 692,308	162 712,500	6 %
Action 03	Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	60 115,557	63 503,543	6 %	70 445,357	66 546,484	-6 %
Action 04	Prévention des risque et protection de la forêt	51 661,285	48 329,122	-6 %	50 440,428	48 369,054	-4 %
TOTAL		292 951,369	303 192,611	3 %	301 789,345	312 086,207	3

1. Un soutien substantiel au développement économique de la filière forêt-bois

Pris en charge par l'action 1, dotée de 37,4 millions d'euros en AE (+ 44,4 %) et 34,4 en CP (+ 26 %), cet objectif constitue pour l'État la priorité du programme forêt pour le prochain exercice.

Il vise en premier lieu à **améliorer la compétitivité économique de la filière**, afin de valoriser au mieux la ressource disponible de façon durable. Il tend également à accroître la récolte de bois, afin d'utiliser pleinement le potentiel de production biologique des forêts françaises. En effet, l'équivalent de 35 millions de mètres cubes d'accroissement annuel -soit la commercialisation annuelle- ne sont pas valorisés actuellement, alors qu'une partie pourrait l'être.

Les crédits mobilisés dans le cadre de cette action servent à **financer des organismes de promotion du bois** comme le Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA), l'Association française pour la cellulose (AFOCEL) ou le Centre national du bois (CNB). La mise en œuvre de ces politiques relève de

l'Office national des forêts (ONF), du Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et des centres régionaux de la propriété forestière.

2. La confortation de la mise en œuvre du régime forestier par l'Office national des forêts

Dotée de 153,9 millions d'euros en AE (- 1,35 %) et de 162,7 en CP (+ 5,3 %), l'action n° 2 de ce programme, dont elle constitue la composante majeure, concerne le financement de l'Office national de la forêt (ONF).

Etablissement public à caractère industriel et commercial, **l'ONF met en œuvre le régime forestier**, régime spécial assurant la protection et la valorisation des forêts domaniales de l'État et des collectivités publiques selon des principes de gestion durable. Il assure également pour le compte de l'État les entretiens et les travaux en forêt domaniale et certaines missions d'intérêt général.

Les caractéristiques de ce régime et ses sujétions d'intérêt public conduisent l'État à prendre en charge une part des frais réels liés à sa gestion, par le biais d'un **versement compensateur à l'ONF**. Pour 2007, ce versement sera maintenu au niveau de 144 millions d'euros, conformément au contrat d'objectif signé entre l'État et l'ONF pour la période 2007-2011.

3. L'appui à la gestion et à la protection de la forêt

Avec 63,5 millions d'euros en AE (+ 5,8 %) et 66,5 (- 6,1 %) en CP, **l'action n° 3** a pour objectif d'**améliorer la gestion des forêts privées**.

Font l'objet d'une priorité la subvention aux centres régionaux de la propriété forestière, dont les effectifs sont accrus ; ainsi que le plan châblis, dans la mesure où les deux tiers des forêts touchées par la tempête de 1999 n'ont pas encore été reconstituées. L'aide à la création de dessertes forestières est quant à elle reconduite.

On notera que les dispositions fiscales bénéficiant au secteur forestier n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, à travers notamment la loi d'orientation sur la forêt de 2001, la loi DTR du 23 février 2005 et la LOA du 5 janvier 2006 : le projet de budget en estime le coût pour l'État à 106 millions d'euros.

Avec 48,3 millions d'euros en AE (- 6,9 %) et 48,4 (- 4,6 %) en CP, **l'action n° 4** vise à la fois à **prévenir les risques** et à **améliorer la protection de la forêt**, plus particulièrement dans les zones exposées ou fragiles (espaces boisés de montagne, dunes littorales ...). Elle finance essentiellement la politique de restauration des terrains de montagne (RTM), prise en charge par un service idoine rattaché à l'ONF, ainsi que la politique de prévention des incendies.

E. L'ACTION N° 215, « SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »

Doté de **473,6 millions d'euros en AE (+ 9 %)** et de **441,1 millions d'euros en CP (+ 2,3 %)**, ce programme, comprenant **4 objectifs** et **7 indicateurs**, regroupe une partie des moyens humains et matériels mobilisés pour mettre en œuvre les politiques publiques agricole et de la pêche, hormis ceux des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des services vétérinaires.

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)		
		Ouvertes en LFI pour 2006	Demandées pour 2007	Evolution	Ouvertes en LFI pour 2006	Demandés pour 2007	Evolution
Action 01	Moyens de l'administration centrale	189 314,634	233 877,251	24 %	189 248,346	214 708,917	13 %
Action 02	Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	5 982,280	6 901,050	15 %	5 838,943	5 431,000	-7 %
Action 03	Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	120 695,122	131 580,770	9 %	120 695,122	130 740,770	8 %
Action 04	Moyens communs	144 962,443	101 287,772	-30 %	115 634,569	90 268,827	-22 %
TOTAL		460 954,479	473 646,843	3 %	431 416,980	441 149,514	2 %

1. Le développement des nouvelles technologies au service des usagers

Afin de renforcer la qualité et la proximité du service rendu, mais aussi de réaliser des économies de gestion et de simplifier les procédures administratives, le ministère s'est engagé dans une **importante action de dématérialisation des relations avec les usagers**, dont votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter.

D'un point de vue financier, cet effort se traduit par la mobilisation de 32 millions d'euros en AE (+ 33,3 %) et de 22 millions d'euros en CP (+ 4,8 %) pour financer les investissements requis.

Le développement d'une politique informatique optimisant les relations du MAP avec les usagers constitue le premier des objectifs de ce programme. **Deux indicateurs viennent rendre compte des progrès effectués en ce domaine**, et de ceux restant à réaliser :

– le premier donne le taux de pénétration des téléprocédures. S'élevant à 19 % en 2005, il devrait être porté à 29 % en 2006 et à 45 % en 2007 ;

– le second mesure la fréquence d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers. Egal à 7 % en 2005, il devrait être doublé en 2006, puis à nouveau doublé en 2007, pour atteindre 28 %, un taux cible de 68 % étant prévu pour 2010.

2. L'ajustement des effectifs du ministère aux besoins

Suivant en cela les directives gouvernementales de maîtrise de l'emploi public, le MAP s'est engagé à **réduire, sans aucun licenciement, ses effectifs de 176 emplois de titulaires et de 200 emplois de vacataires en 2007**. Plusieurs voies seront utilisées pour parvenir à cet objectif sans sacrifier la qualité du service offert :

– l'ajustement permanent des moyens administratifs aux missions relevant du ministère. Ainsi, l'achèvement de la mise en place des DPU devrait permettre de réduire le nombre de vacataires ;

– le non remplacement d'une partie des départs à la retraite. Le taux en sera de deux sur trois, à l'exception des enseignants du technique et de l'enseignement supérieur, pour lesquels il sera de un sur quatre.

Ce volontarisme, affiché depuis plusieurs années, permet de **réduire de 15 millions d'euros la masse salariale du ministère**. Les économies ainsi dégagées rendent possible une revalorisation de la politique salariale, à laquelle 11,8 millions d'euros supplémentaires seront ainsi consacrés en 2007.

II. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

A. LE SECTEUR VITICOLE ET SA RÉFORME

1. Un secteur en crise malgré des atouts de poids

a) Une filière viti-vinicole en situation de crise

La **campagne 2005/2006**, qui s'est achevée au 31 juillet 2006, a été **morose**. Elle a en effet été marquée par une *récolte moyenne* évaluée à 53 millions d'hectolitres, en légère hausse par rapport aux cinq dernières années. Le *niveau élevé des stocks a pesé sur les cours des vins* de table et de pays: les vins de table rouge et rosé, par exemple, ont atteint des niveaux de prix qui n'ont jamais été aussi bas depuis 1997. Le marché des vins d'appellation est tout aussi morose: en mai de cette année, le niveau moyen des prix y était de 17 points inférieur à celui des cinq précédentes campagnes pour ce même mois. A de rares exceptions près, tous ces produits ont vu leur vente reculer depuis le début de l'exercice. Le *revenu*

net d'entreprise agricole (RNEA) en viticulture a baissé de 56 % en 2005. Et les prévisions établies au 1^{er} août de cette année par le Service central des enquêtes et des études statistiques (SCEES) du ministère de l'agriculture et de la pêche font état d'une poursuite de cette situation.

Ces mauvais résultats s'inscrivent dans une **tendance historique négative**, même si contrastée, sur les cinq derniers exercices. La situation de la filière s'est en effet dégradée en 2000 et les difficultés se sont accrues au cours de l'année 2001 et au début de l'année 2002. Si la situation s'est ensuite améliorée pour les vins de table et de pays, notamment du fait des faibles récoltes en 2002 et 2003, la campagne 2004/2005 a de nouveau été marquée par une nette dégradation, alliant excédents de récolte, stagnation de la consommation, chute des prix et accroissement des produits invendus.

Cette morosité de la filière viti-vinicole s'explique par **deux facteurs principaux**. Elle réside tout d'abord dans la *régression de la consommation intérieure de vin*. Le marché national est le premier marché mondial et le principal débouché de la production viticole française. Or, il connaît une régression depuis les années 60. Ainsi, selon les études de l'Onivins, la consommation de vin des français âgés de plus de 14 ans serait passée de 135 à 57 litres par habitant et par an depuis 1960. Cette tendance s'expliquerait par une modification de comportement dans les habitudes alimentaires, notamment en termes de fréquence de consommation, et ce particulièrement chez les populations jeunes, délaissant le vin au profit d'alcools plus forts. Elle trouverait également sa source dans un changement de statut du produit lui-même, qui recule dans son créneau traditionnel qu'est celui de la boisson d'accompagnement du repas.

L'intensification de la concurrence des nouveaux pays producteurs sur les marchés extérieurs constitue le second grand facteur explicatif. Par le biais d'une politique active de développement de leurs vignobles, l'Australie, le Chili, les États-Unis, l'Argentine et l'Afrique du Sud sont entrés en quelques années dans le classement des plus gros producteurs mondiaux, mais aussi des principaux exportateurs. Ainsi, ces pays assurent aujourd'hui 20 % du commerce mondial vinicole, alors que leur part était marginale dans les années 70. Cet essor des pays non traditionnels dans les exportations mondiales a coïncidé avec une régression du poids des pays historiquement producteurs, tels que l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France. Cette dernière a ainsi vu la part de ses exportations mondiales tomber à 22,7 % en 2002, alors qu'elle était de 31 % en 1987.

b) Des atouts indéniables

La viticulture occupe une place substantielle dans l'économie française, et même prépondérante au sein de la filière agricole.

Cette importance apparaît tout d'abord en termes **géographiques**. Présente dans 80 départements, la vigne couvre en 876.000 hectares. Le tiers de ce vignoble est situé dans le Languedoc-Roussillon, région qui compte par ailleurs le plus d'exploitations.

D'un point de vue **économique**, la France est le principal producteur européen: avec 55 millions d'hectolitres annuels, elle représente 30,6 % de la production de l'Union européenne en volume et la moitié en valeur. Le secteur des vins et spiritueux a contribué à l'excédent agroalimentaire français à hauteur de 6,5 milliards d'euros en 2004, constituant ainsi, et de loin, le premier poste excédentaire de la balance commerciale agricole et alimentaire nationale.

Sur le plan de l'**image**, la France demeure une référence internationale dans le secteur du vin, lui permettant de disposer d'un réseau de distribution important, d'une solide connaissance des marchés et d'une reconnaissance de la part de nombreux consommateurs étrangers.

D'un point de vue **qualitatif**, le système d'appellation français, en cours de révision, propose une diversité unique de produits rattachés au terroir :

– *vins de table*, provenant d'une même région ou de l'assemblage de vins de différentes régions, ne faisant l'objet ni de critères qualitatifs particuliers, ni d'un agrément spécifique, mais devant répondre à des conditions de production minimales :

– *vins de pays*, qui sont des vins de table soumis à des règles plus contraignantes, faisant l'objet d'un agrément identique à celui des vins AOC et ne pouvant provenir que de la zone de production dont ils portent le nom ;

– *vins de cépage*, obéissant à des règles identiques à celles des vins de pays, élaborés à partir d'un ou de deux cépages ;

– *vins de qualité supérieure*, catégorie de vins intermédiaire entre les vins de pays et les vins AOC, contrôlée et réglementée par l'Institut national des appellations d'origine (INAO), devant répondre à des conditions fixées par décret ;

– *vins d'appellation d'origine contrôlée* (AOC), tirant leur authenticité et leur typicité de leur origine géographique et de conditions de production déterminées.

Ce système de protection des appellations a connu un important succès et a été copié par de nombreux pays producteurs. La France est ainsi présente dans toutes les catégories de vins, la diversité de ses terroirs et son savoir-faire traditionnel représentant l'un de ses atouts majeurs.

Enfin, et malgré les efforts restant à réaliser, le secteur viticole français s'est progressivement **adapté**, ces dernières années, à l'évolution de la demande. Sous l'impulsion des primes d'abandon définitif, des primes de restructuration et des droits de plantation accordés prioritairement pour la production de vins AOC, le vignoble a été affecté par une double modification :

– *quantitative*. Depuis la fin des années 90, le nombre d'exploitations viticoles s'est considérablement réduit, celles-ci étant maintenant moins nombreuses mais plus grandes: quand le nombre d'unités de moins de cinq hectares chutait de 44 %, celui des exploitations d'au moins 30 hectares a cru de 41 % ;

– *qualitative*. Les producteurs ont progressivement délaissé les vignes destinées à la production de vin de table, au profit des vignobles d'appellation (passés de 43 % à 55 % entre la production nationale de la campagne 1990/1991 et celle de 2002/2003) et des vins de pays (passés de 23 à 31 % durant la même période).

2. Des plans d'aide conjoncturels à l'efficacité limitée

a) Les mesures d'aide décidées par le Gouvernement français

Annoncées par le Premier ministre au congrès de la FNSEA le 23 mars dernier, la dernière série de mesures d'aides nationales, qui vise à soutenir les exploitations viticoles fragilisées, représente une **enveloppe d'environ 90 millions d'euros** imputable sur l'exercice budgétaire 2006, et n'ayant donc pas d'impact sur celui de 2007.

LE PLAN D'AIDE EXCEPTIONNEL DU GOUVERNEMENT POUR 2006

- 15 millions d'euros réservés pour les aides exceptionnelles de trésorerie aux exploitations fragilisées ;
- 5 millions d'euros de crédits dégagés au titre de la procédure Agridiff ;
- 4 millions d'euros pour le FAC ;
- 6 millions d'euros de prise en charge de cotisations sociales ;
- 30 millions d'euros de prêts de consolidation pour les exploitations viticoles ;
- 10 millions d'euros de prêts de consolidation réservés pour les coopératives viticoles ;
- 1,5 million d'euros pour des aides au départ en préretraites financées dès 2005 ;
- 1,5 million d'euros pour des congés formation ;
- 12 millions d'euros pour stimuler les ventes de vins français à l'étranger par un soutien aux entreprises exportatrices ;
- 5 millions d'euros pour les aides à la restructuration de l'aval de la filière ;
- des mesures d'aménagement des dettes fiscales.

b) Les mesures d'aide décidées ou autorisées par l'Union européenne

L'actuelle OCM vin, représentant un budget communautaire de 1,27 milliard d'euros en 2005, permet à la **Commission européenne** d'intervenir à un triple niveau :

- en encourageant les entreprises du secteur à se *restructurer* (35 % des dépenses en 2005) ;
- en octroyant des primes d'*arrachage* définitif de vignobles (2 %) ;
- par des mesures d'*intervention* sur les marchés telles que la distillation et le stockage public (40 %), l'aide à l'utilisation des moûts enrichis (16 %), l'aide au stockage privé de vins et de moûts (5 %), et les restitutions à l'export (1 %).

La France bénéficie naturellement de ces trois types de mesures :

- en ce qui concerne la *restructuration* du vignoble, elle disposera pour la campagne 2006/2007 d'une enveloppe communautaire de près de 106 millions d'euros ;
- afin de résorber l'excédent de production par rapport aux potentialités de vente, près de 15.000 hectares de superficies viticoles auront été *arrachées* d'ici la fin de l'actuel exercice, ce qui représente une très forte hausse par rapport au précédent (1.738 hectares). Ces mesures seront reconduites pour la campagne 2006-2007 ;

– enfin, s’agissant de la *distillation*, 1,271 million d’hectolitres de vins de table ont été portés à la distillation alcool de bouche en 2005/2006, contre 8.000 hectolitres seulement durant le précédent exercice. Par ailleurs, des distillations de crise ont été ouvertes en 2005, pour un volume de 1,5 million d’hectolitres, et en 2006, pour un volume total de 3 millions d’hectolitres. Un soutien national complémentaire de 22,5 millions d’euros a permis de porter ce dernier chiffre à 4 millions d’hectolitres pour les viticulteurs français.

3. Une organisation commune de marché archaïque en passe d’être révisée

a) L’inadaptation de l’actuelle organisation commune de marché

Comme évoqué précédemment, **l’OCM vin comprend des mesures visant à gérer le potentiel de production** par une limitation des droits de plantation et par un soutien à l’amélioration structurelle au moyen, d’une part, de l’arrachage définitif et, d’autre part, de programmes de restructuration/reconversion axés sur l’adaptation de la qualité et de la quantité en fonction de la demande des consommateurs.

Cette OCM a permis, depuis le milieu des années 70, de juguler les excédents par la limitation du potentiel de production et par l’encouragement de l’abandon définitif des superficies de production, contribuant à leur diminution de 4,5 millions d’hectares en 1976 à 3,4 millions d’hectares en 2005.

Pendant, **les ajustements successifs du système n’ont pas permis de l’adapter aux évolutions actuelles**, marquées par :

– la *baisse de la consommation de vin* dans l’Union européenne de quelques 750.000 hectolitres par an (soit environ 0,65 % de la production), du fait d’une évolution des habitudes de consommation et des modes de vie ;

– l’*augmentation des stocks de vin dépassant* la production d’une année, qu’il est peu probable d’écouler, laquelle exerce une pression à la baisse sur les prix et les revenus des producteurs ;

– l’*accroissement des importations à un rythme plus soutenu que les exportations*, lesquelles pourraient, à ce rythme, leur être prochainement inférieures ;

– la *montée en flèche de la production et des ventes de vin du nouveau monde*, mettant en évidence le fait que les producteurs de vin de l’Union doivent accroître leur compétitivité ;

– l’*utilisation désormais habituelle de mesures autrefois conjoncturelles* telles que la distillation de crise, destinée à prendre en charge des excédents ponctuels, ou encore les aides au stockage privé.

b) Les propositions de réforme avancées par la Commission européenne

Prenant acte de ces tendances, la Commission européenne a publié, le 22 juin 2006, une communication sur la réforme de l'OCM vin. **Quatre scénarios de réforme** y sont distingués :

- *première option* : un statut quo s'accompagnant d'adaptations limitées ;
- *deuxième option*: une réforme en profondeur ;
- *troisième option*: une intégration de l'OCM dans le modèle de la PAC réformée ;
- *quatrième option*: la déréglementation du marché du vin.

Sur la base d'une étude d'impact publiée à l'appui de ses propositions, la Commission en est arrivée à écarter les options 1, 3 et 4 pour ne retenir que l'option 2, qu'elle conçoit comme articulée autour de **deux variantes** :

- la *variante A*, réalisable en une étape, consisterait en une abolition rapide des droits de plantation et du programme d'arrachage, au 1^{er} août 2010, laissant les exploitants libres de procéder à des arrachages, mais à leurs propres frais ;

- la *variante B* s'articulerait quant à elle en deux étapes. La première consisterait en la réalisation d'un vaste programme quinquennal d'arrachage, portant sur 400.000 hectares -soit 12 % du vignoble communautaire- et budgété à hauteur de 2,4 milliards d'euros. Destinée, selon la Commission, à assainir le marché, cette phase initiale serait suivie d'une seconde consistant à restaurer la productivité des producteurs.

Parallèlement à ces deux variantes, **certaines dispositions leur seraient communes** :

- la *suppression des moyens d'intervention sur les marchés considérés comme inefficaces*, tels que la distillation, l'aide au stockage et à l'utilisation des moûts, s'accompagnant d'une interdiction de la chaptalisation ;

- l'*octroi d'enveloppes financières nationales* permettant aux États de restructurer et moderniser leur appareil productif ;

- la *promotion de mesures de développement rural* : aides à l'installation et à la préretraite, aides aux pratiques contribuant à l'amélioration des paysages et à la conservation du patrimoine, aides à l'investissement et à la modernisation, mise en cohérence du cadre réglementaire sur la qualité du vin au niveau communautaire, autorisation des pratiques œnologiques admises au niveau internationales, simplification des règles d'étiquetage, autorisation de la mention du cépage sur l'étiquette des vins sans indication géographique.

Sur la base de cette proposition de réforme, des groupes de travail du Conseil des ministres se sont réunis les 5 et 10 juillet derniers, tandis que le sujet a été inscrit à l'ordre du jour des Conseils du 18 juillet et 25 octobre 2006. La Commission prévoit de poursuivre les discussions sur les principes de la réforme jusqu'en décembre de cette année, puis de transmettre ses projets de règlement au début de l'année 2007.

4. Une hostilité légitime des acteurs français à la proposition de réforme

a) La critique émise par le Gouvernement

Dès le jour de l'annonce par la Commission de son projet de réforme, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, a vivement réagi en jugeant le document « inacceptable », car « s'appuyant sur une analyse partiellement erronée du marché, conduisant à des propositions mal adaptées ».

Trois niveaux d'analyse du projet de réforme ont ainsi été distingués par le Gouvernement, en fonction de leur degré d'acceptabilité :

– le choix de la mise en place d'une OCM spécifique, dépourvue de mesure de découplage, exprimé au mois de mars par les principaux pays producteurs (France, Italie, Espagne, Portugal et Grèce), est *considéré de façon positive* ;

– d'autres dispositions sont jugées *potentiellement acceptables à condition d'être adaptées* : le maintien du régime de restructuration et de reconversion du vignoble, l'engagement d'une réflexion en profondeur sur les pratiques réglementaires, notamment œnologique, et l'inversement de l'équilibre entre mesures « passives », correctrices du marché, et les mesures « actives », propres à dynamiser la filière, au profit de ces dernières ;

– enfin, certaines mesures sont considérées comme *rigoureusement inacceptables* : la suppression des outils actuels de gestion du marché tels que les distillations, la libéralisation des droits de plantation, l'autorisation d'importation de la matière première, l'arrachage massif et définitif de 400.000 hectares de vignes, et la réduction du budget de l'OCM.

Le Gouvernement français n'est pas seul à critiquer le projet de la Commission : l'Espagne et l'Italie, les deux autres principaux producteurs européens, mais aussi l'Allemagne, l'Autriche, le Portugal, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, le Luxembourg, Chypre et Malte s'y sont également montrés hostiles, notamment s'agissant de la mesure d'arrachage.

b) La critique des professionnels du secteur

Les diverses organisations concernées par la réforme¹ ont **dénoncé**, dans un communiqué commun, les orientations proposées par la Commission. Considérant qu'elle « n'apporterait aucun moyen significatif supplémentaire à la filière sur la promotion et les aides à la commercialisation », elles ont déploré sa « vision extrêmement libérale (...) et le risque de dérive vers une viticulture de type industriel ».

Au-delà de ces critiques, ces organisations ont **avancé des propositions** communes de réforme de l'OCM s'articulant autour de plusieurs grands points: une gestion du potentiel de production passant par des autorisations de planter encadrées, un suivi du potentiel existant et un arrachage temporaire ciblé ; la

¹ La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les Jeunes agriculteurs (JA), la Confédération des coopératives vinicoles de France (CCVF), la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux de vie à appellation d'origine contrôlée (CNAOC) et la Confédération française des vins de pays (CFVP).

garantie d'une production de qualité à travers une interdiction des moûts importés et des coupages, le respect des cahiers des charges pour certaines mentions et la protection des indications géographiques ; le maintien de mécanismes de régulation du marché afin de gérer des crises exceptionnelles ; une responsabilisation des États membres passant par la présentation de plans d'équilibre entre offre et demande ; une réorientation des aides vers des activités de nature à relancer la filière.

Votre rapporteur partage les critiques émises, tant par le Gouvernement que par les organisations professionnelles, à l'encontre du projet de réforme de la Commission. Il estime notamment inconséquent de proposer l'arrachage de 400.000 hectares de vignes alors que plusieurs dizaines de milliers d'hectares ont été plantés, dans le Sud de l'Union européenne, sans droits, et donc en toute illégalité. Par ailleurs, il juge totalement contradictoire de proposer en même temps la libéralisation de ces droits et un plan d'arrachage massif.

S'il convient de la nécessité de réformer une OCM aujourd'hui partiellement inadaptée à son environnement, il ne peut que souhaiter le **maintien d'un équilibre des marchés passant par des mesures de gestion de l'offre adaptées, ainsi que la garantie d'une qualité de production nécessitant un encadrement minimum des pratiques œnologiques et des règles d'étiquetage.** Il note avec satisfaction toutefois l'infléchissement de la position de la Commission suite au dernier Conseil « Agriculture » et encourage les principaux pays producteurs à s'associer, autour de la France, pour avancer des contre-propositions communes.

B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2007-2013

1. La nécessité d'une nouvelle programmation

a) Le développement des territoires ruraux doit être conforté

L'espace rural a considérablement évolué ces dernières années, offrant une physionomie nouvelle à laquelle doivent s'adapter les politiques de soutien des espaces ruraux. La France rurale, autrefois répulsive pour les citadins, a laissé place à une ruralité attractive, sans pour autant effacer ses fragilités structurelles.

L'exode rural, tout d'abord, s'est arrêté depuis le milieu des années 70 pour laisser place à un véritable **regain démographique**, grâce à la « poussée » des grandes métropoles. Durant la décennie 90, le « *rural sous influence urbaine* » a ainsi vu sa population croître de 8,8 à 12,25 millions d'habitants. Mais cette dynamique a également touché les territoires plus éloignés des espaces urbains, que l'on nomme parfois « *rural profond* » : le solde migratoire y était, lors du dernier recensement de 1999, légèrement positif. Au total, 39 % de la population

métropolitaine réside dans des espaces ruraux et périurbains, créant de nouvelles opportunités, mais également de nouvelles attentes. Car si le territoire est globalement en voie de rééquilibrage, les *spécificités régionales et infrarégionales restent fortes* entre les zones les plus fragiles continuant de perdre des résidents, les nouvelles campagnes en recherche d'équilibre et les zones périurbaines à forte attractivité résidentielle.

Si **l'agriculture** continue d'occuper une place essentielle dans l'aménagement de ces territoires, elle **n'y est plus hégémonique**. Certes, l'activité agricole continue de s'étendre sur plus de la moitié du territoire national (60 %), suivie par la forêt (27 %), tandis que l'ensemble agriculture et agroalimentaire, sylviculture et industries du bois génère 72 milliards d'euros de valeur ajoutée brute et emploie près de 2 millions de personnes. Cependant, le *patrimoine agricole est devenu en partie urbain* : 40 % de la surface agricole utile (SAU) se situe désormais dans des zones proches de villes. Par ailleurs, des « *conflits d'usage* » *apparaissent* entre l'activité agricole et les besoins émanant d'autres types d'usagers de l'espace rural. Dans ces « nouvelles campagnes » en effet, les habitants revendiquent l'accès à des services diversifiés et de qualité : administration, commerce, éducation, soins, services à la personne, ainsi naturellement que des infrastructures de transport et de communication adaptées à la vie moderne.

b) La programmation 2000-2006 est arrivée à son terme

Au gré de ses réformes successives, et notamment avec l'accord de Berlin du 25 mars 1999, la PAC a fait émerger, aux côtés d'une action principale de soutien des marchés agricoles, un « **deuxième pilier** » **consacré au développement rural**. Bien qu'essentielle dans les espaces ruraux, l'activité agricole est en effet apparue comme insusceptible d'assurer à elle seule leur développement harmonieux. Au total, l'enveloppe communautaire octroyée pour la période 2000-2006 en faveur du développement rural de la France s'est chiffrée à 6,4 milliards d'euros.

Durant cette période, la politique communautaire de développement rural a cherché à atteindre **trois grands objectifs stratégiques** : promouvoir un secteur agricole et forestier viable et durable au cœur de la communauté rurale ; mettre en place les conditions territoriales, économiques et sociales nécessaires au maintien de la population rurale ; enfin, préserver et améliorer l'environnement, les paysages et le patrimoine naturel des zones rurales. Les **quatre principes directeurs** soutenant cette politique européenne de développement rural ont été la multifonctionnalité de l'agriculture, une approche multisectorielle et intégrée de l'économie rurale, la déconcentration et la décentralisation de la prise de décision, ainsi que la simplification et la flexibilisation des procédures.

Sur le plan institutionnel, **quatre fonds structurels européens** intervenant dans le cadre de la politique de cohésion européenne sont intervenus en matière de développement rural : le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation (FEOGA-O), finançant les mesures concernant les régions en objectif 1 (les plus défavorisées) et en soutien transitoire ; le Fonds européen de développement régional (FEDER), dont un quart des crédits intervient dans des zones rurales dans le cadre de l'objectif 2 ; le Fonds social européen

(FSE), soutenant des programmes de formation et de création d'emplois, dont un quart également concerne de telles zones en objectif 3 ; ainsi que l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Les mesures financées par ces fonds et prévues dans des règlements successifs¹, font l'objet de **trois niveaux complémentaires de programmation** : le Plan de développement rural national (PDRN) au niveau national, cofinancé par le FEOGA-G ; les documents uniques de programmation (DOCUP) pour les zones d'objectif 2 et en soutien transitoire, soutenu par le FEOGA-G et articulé avec le FEDER et le FSE ; ainsi que les DOCUP pour les régions d'objectif 1 et en soutien transitoire, cofinancés par le FEOGA-O.

2. Le cadre nouveau fourni par le Fonds européen agricole pour le développement rural

a) Une nouvelle approche stratégique

Le **règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005** concernant le soutien au développement rural par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** marque une importante inflexion dans la politique communautaire de développement rural pour la période 2007-2013. Il consacre en effet l'existence d'un fonds y étant **dédié**, le FEADER, tout en maintenant la possibilité de soutenir des actions en territoire rural avec les fonds structurels existants. En pratique, les objectifs retenus par le FEADER paraissent largement **complémentaires** avec ceux du premier pilier de la PAC, du FEDER, du FSE ou du FEP ; une étroite coordination est à ce titre assurée entre eux.

Ce fonds doit intervenir en complément des actions nationales, régionales et locales, mais également en cohérence avec les priorités définies par la Commission. Le Conseil établit, en tenant compte de ces éléments, les **orientations stratégiques** en matière de développement rural pour la mise en œuvre des trois grands axes thématiques développés ultérieurement. Chaque État membre définit ensuite, sur cette base, un **plan stratégique national** où il définit ses priorités d'action et leurs modalités de financement. La mise en œuvre de ces plans stratégiques nationaux s'effectue par des **programmes de développement rural** présentant un ensemble de mesures cible assorties d'une étude d'impact et d'un plan de financement.

D'un **point de vue financier**, le montant du soutien communautaire au développement rural et sa ventilation annuelle sont fixés par le Conseil. Celui-ci statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, conformément aux perspectives financières pour la période 2007-2013 et à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire. Dans le cadre de la gestion partagée entre la Commission et les États membres, ces derniers doivent mettre en place, pour

¹Règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999 ou règlement de développement rural (RDR), modifié par le règlement (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003, et règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

chaque programme de développement rural, les organismes et procédures propres à en assurer la bonne exécution et le suivi.

Enfin, en vue de renforcer l'efficacité de leur mise en œuvre, la politique et les programmes de développement rural font l'objet d'une **évaluation en trois étapes**. Une *première*, conduite sous la responsabilité de l'État, identifie et apprécie notamment les besoins à moyen et long terme, les objectifs à atteindre et la qualité des dispositifs mobilisés. La *deuxième* évaluation, effectuée en cours de mise œuvre du programme, prendra la forme d'un rapport d'évaluation à mi-parcours, en 2010, complété par un rapport d'évaluation ex-post en 2015. *Enfin*, une synthèse de ces dernières évaluations devra être conduite sous la responsabilité de la Commission et finalisée au plus tard le 31 décembre 2016.

b) Trois axes de développement rural prioritaires

Dans les formes et selon les procédures précédemment évoquées, le but du fonds est d'aider à la réalisation des trois objectifs correspondant aux trois axes de développement rural définis au niveau communautaire.

- Le premier consiste en l'**amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier**. Il s'agit de fournir une aide pour toute mesure visant à améliorer :

- *l'amélioration du potentiel humain*, ce qui peut passer par des actions d'information et de formation professionnelle en matière technique et économique, des mesures facilitant l'installation de jeunes agriculteurs et la retraite anticipée des plus anciens, ou encore l'utilisation des services de conseil par les exploitants agricoles et forestiers ;

- *la restructuration du potentiel physique*, qui passe par la modernisation des exploitations agricoles et forestières, l'accroissement de la valeur ajoutée des productions primaires, le développement des infrastructures, ainsi que la reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et la mise en place de mesures de prévention appropriées ;

- *l'augmentation de la qualité de la production et des produits*, impliquant d'aider les agriculteurs à s'adapter aux normes exigeantes imposées par la législation communautaire et de les encourager à participer à des *process* en faveur de la qualité alimentaire.

- Le second axe de développement concerne l'**amélioration de l'environnement et de l'espace rural**. Il s'agit d'encourager les exploitants agricoles et forestiers à gérer leurs terres selon les méthodes préservant les ressources naturelles et la biodiversité. Dans ce cadre, le règlement prévoit notamment des aides liées aux handicaps naturels dans les régions de montagnes et les autres zones à handicap, ou des paiements agroenvironnementaux couvrant des engagements excédant les normes obligatoires correspondantes.

- Enfin, le troisième axe se rapporte à la **qualité de la vie en milieu rurale et à la diversification de l'économie rurale**. Sont envisagées à ce titre la rénovation et la mise en valeur des villages et du patrimoine rural ; le soutien à la création de microentreprises, au développement d'activités touristiques et à la valorisation du patrimoine naturel l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural ; ainsi que la formation professionnelle des acteurs économiques dans les domaines précités.

3. Le programme soumis par la France aux institutions communautaires

a) Une volonté de déconcentration affichée

Dans ce cadre nouveau constitué par le FEADER, **le Gouvernement a arrêté**, lors du **Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006**, **l'architecture de la programmation française 2007-2013 de développement rural**, qu'il va soumettre à la Commission européenne pour validation.

Ce programme se caractérise essentiellement par sa **déconcentration** : les spécificités propres à chaque territoire doivent y être mieux prises en compte grâce à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Parallèlement à la définition d'une stratégie à un niveau national, en lien avec les orientations communautaires, l'intervention publique doit être adaptée en fonction des enjeux locaux et en partenariat avec les acteurs y évoluant. Il s'agit ainsi de prendre en compte le constat, déjà évoqué, d'une ruralité française aux multiples dimensions.

Le niveau de programmation et les modes de gestion choisis répondent à cet **objectif de différenciation**, à travers :

– un *programme dit « hexagonal »* (PDRH), doté de *5,3 milliards d'euros*, couvrant l'ensemble du territoire métropolitain hors Corse. Il se compose d'un socle national, au sein duquel sont programmées des mesures comme la compensation des handicaps naturels, le soutien à l'installation en agriculture ou la poursuite des aides de reconstitution des forêts. Il intègre également un volet régional confié aux préfets de région et contenant des mesures visant à favoriser le développement économique et la modernisation (qualité des produits, formation, bâtiments ...), à préserver l'état de la ressource naturelle (mesures agroenvironnementales, soutien à l'agriculture biologique ...) et à maintenir l'attractivité des territoires ;

– un *programme pour chacun des départements d'outre-mer*, dont les caractéristiques géographiques (insularité, éloignement et climat), économiques et sociales déterminent des enjeux spécifiques, doté de *630 millions d'euros* ;

– enfin, un *programme pour la région Corse*, dont les caractéristiques conduisent également à définir des enjeux propres, doté de *83 millions d'euros*.

b) Une hiérarchisation des niveaux d'intervention

L'enveloppe d'environ 5,3 milliards d'euros allouée par le FEADER à la France pour le programme « hexagonal » -le seul actuellement finalisé- durant la période 2007-2013 sera ventilée en différentes mesures regroupées autour de quatre axes principaux. Le taux de cofinancement national sera de 50 % pour les axes 1 et 3, et de 55 % pour les axes 2 et 4.

• Consacré à la **compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture**, l'**axe 1** sera doté à hauteur de près de **1,7 milliard d'euros** de la part du FEADER, soit **32 % de l'enveloppe globale**. Il comporte des actions de soutien à :

– *la formation et l'innovation*. Si la population agricole française bénéficie d'un rééquilibrage progressif de la pyramide des âges et d'un niveau de formation initiale supérieur à la moyenne communautaire, cette dimension reste capitale dans un secteur soumis à des modifications rapides de l'environnement juridique et de la demande sociale. 56 millions d'euros seront mobilisés à cet effet ;

– *l'installation en agriculture*. La taille moyenne des exploitations et le montant des capitaux mobilisés ayant augmenté, il est primordial d'accompagner la transmission des exploitations. Plus de 600 millions d'euros seront ainsi consacrés à l'installation des jeunes en agriculture ;

– *la modernisation des exploitations agricoles*. Alors que la libéralisation des échanges exige des agriculteurs une compétitivité renforcée, et compte tenu de la part croissante de l'actif immobilisé, il est essentiel d'accompagner les exploitations dans leurs efforts de modernisation. Il est ainsi prévu de programmer 607 millions d'euros dans ce but, principalement au titre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage et du plan végétal pour l'environnement, sans que le départ entre les deux n'ait été encore réalisé ;

– *la compétitivité des industries agro-alimentaires et des filières de qualité*. Si ce type d'industrie enregistre de bons résultats, il doit aujourd'hui répondre aux nouveaux défis que sont la globalisation de l'économie, l'émergence des biotechnologies et l'accroissement des exigences des consommateurs. Près de 143 millions d'euros y seront consacrés ;

– *la mobilisation de la ressource forestière et l'amélioration de la valeur économique des forêts*. 35 millions d'euros seront mobilisés sur la desserte forestière et 29 sur les investissements forestiers.

● **L'axe 2, consacré à la gestion de l'espace et à la protection de l'environnement, sera doté à hauteur de 3 milliards d'euros, soit 58 % de l'enveloppe globale. Il comportera des mesures soutenant :**

– *les zones de montagne et défavorisées*. L'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 ayant montré l'importance que revêtent les soutiens aux exploitations situées dans les zones de montagne ou à handicap, la politique de solidarité à l'égard de ces zones sera confortée puisque l'ICHN constituera la première mesure du programme et représentera une dépense sur la période de près de 2 milliards d'euros ;

– *la préservation du cadre naturel*. L'enjeu est tout à la fois de préserver les espaces remarquables et de reconquérir la qualité de l'eau dans certaines zones sensibles, mais aussi d'améliorer les pratiques agricoles en vue d'un effet global sur l'environnement « ordinaire ». La PHAE, ouverte au plus grand nombre, sera financée à hauteur de 1,5 milliard d'euros, mais sur le seul budget national à compter de 2008, car sortie du FEADER faute de crédits suffisants. Par ailleurs, près de 400 millions d'euros seront mobilisés pour des mesures plus ciblées sur des zones à enjeux ;

– *la forêt*. Constituant tout à la fois une richesse économique, sociale et environnementale, elle bénéficiera de 263 millions d'euros pour la reconstitution de son potentiel sa protection.

● **Consacré à la diversification de l'économie et à la qualité de vie en milieu rural, l'axe 3 sera doté de 536 millions d'euros, destinés à soutenir :**

– *la création d'emplois*. 151 millions d'euros seront mobilisés en accompagnement des activités de diversification, afin de soutenir le développement et le maintien des micro-entreprises, et de promouvoir le tourisme rural ;

– *la qualité de la vie en zone rurale*. 161 millions d'euros seront consacrés à l'adaptation de l'offre de services et à la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

● L'axe 4, axe LEADER, traduit une approche de **développement local** fondée sur la participation des acteurs et la mise en oeuvre de stratégies intégrées et partagées. Si les **260 millions d'euros** mobilisés à ce titre ont vocation à irradier les trois axes, ils devraient en pratique rester très liés aux mesures de l'axe 3.

4. Des interrogations subsistant en matière de financement

a) La baisse de l'enveloppe allouée par l'Union européenne

L'enveloppe communautaire globale de FEADER allouée à la France sera de près de 6 milliards d'euros sur la période 2007-2013. A titre de comparaison, les dépenses correspondantes pour la période 2000-2006 se sont élevées à 6,4 milliards d'euros. La future programmation s'inscrit donc dans un cadre budgétaire contraint, où **les crédits communautaires disponibles diminuent de 400 millions d'euros**.

S'il comprend les contraintes financières induites par l'élargissement de l'Union, **voire rapporteur s'inquiète des conséquences d'un tel désengagement financier de l'Union européenne en matière de développement rural**, alors que l'accent devait être mis sur ce second pilier durant la programmation à venir. L'entretien et la promotion des espaces ruraux dans leurs multiples dimensions, dont l'agriculture n'est qu'un des aspects, constitue en effet typiquement une question d'intérêt communautaire dont la renationalisation sous-jacente n'est pas sans interroger sur la garantie d'un développement harmonieux et équilibré du territoire communautaire.

b) Les ajustements prévus par le Gouvernement

Lors de la tenue du comité stratégique national, le 24 octobre dernier, le Gouvernement a toutefois assuré qu'au-delà de cette baisse apparente des crédits affectés au développement rural, **les financements totaux devraient être confortés** et représenter plus de 12 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Ceci grâce à la mobilisation de **cofinancements multiples** : pour le seul programme « hexagonal », en contrepartie des 5,3 milliards d'euros, l'État apportera une contribution de 3,7 milliards et les collectivités territoriales de 900 millions d'euros.

Par ailleurs, sont prévus des **financements nationaux sans contrepartie communautaire**, à hauteur de près de 2,5 milliards d'euros. Ils porteront pour une large part sur la PHAE, qui bénéficiera d'une dotation de 260 millions d'euros sur le budget de l'État.

C. LE CONTRÔLE DES PÊCHES ET SA RÉFORME

1. Le constat de l'insuffisance du dispositif de surveillance et de contrôle

a) Le dispositif antérieur à la réforme de 2002

Instaurée en 1983 et réformée une première fois en 2002, la politique commune de la pêche (PCP) vise essentiellement à favoriser la conservation et la gestion durables des ressources halieutiques. Or, si une réglementation étoffée a été élaborée en ce sens dès son origine, il est resté acquis que **la surveillance de l'activité de pêche et les activités de contrôle**, régies notamment par le règlement n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique de contrôle de la pêche, **étaient de la responsabilité des États membres.**

Dans un premier temps, les mesures d'application des règles ont porté presque exclusivement sur les *règlements en matière de conservation*, couvrant des domaines tels que la gestion des quotas et l'application de mesures techniques. Les inspections devaient permettre de vérifier si les engins de pêche à bord des navires étaient conformes aux normes officielles, si les informations consignées dans les journaux de bord étaient correctes et si le poisson respectait les tailles minimales.

Il fallait également contrôler les *niveaux des captures*, pour vérifier s'il restait encore une part de quota disponible pour les espèces présentes à bord, et en examiner la composition pour déterminer si les règles régissant les quantités d'espèces cible à bord avaient été respectées. Toutes ces dispositions visaient à assurer l'utilisation d'engins de pêche adéquats pour les activités de pêche concernées.

De telles inspections existent encore et continueront d'être utiles. Cependant, **le renforcement de la politique commune de la pêche et l'instauration de la réduction de l'effort de pêche ont fait ressentir la nécessité d'une consolidation et d'une extension de la réglementation en matière d'application des règles.**

b) Les critiques émises à son encontre

Dans son Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche, rendu public en 2001 en vue d'en préparer la réforme, la Commission européenne a dressé un **véritable constat de carence de la PCP, notamment au niveau de sa mise en œuvre.** Plusieurs éléments à charge étaient ainsi relevés.

Considérées comme *insuffisantes et discriminatoires* par les différents acteurs, les actions de surveillance et de contrôle requerraient un processus de centralisation et d'harmonisation au niveau européen, propre à assurer une véritable égalité de traitement. Du fait du caractère national des sanctions et de la limitation des pouvoirs des inspecteurs de la Communauté, ceux-ci *ne pouvant mener des inspections indépendantes*, la possibilité d'une action au niveau européen était grandement restreinte.

L'hétérogénéité des systèmes juridiques conduisait ainsi à de *profondes disparités* entre États membres quant au traitement des infractions, qu'il s'agisse des procédures de suivi ou bien des sanctions imposées. L'*étroitesse des prérogatives* reconnues aux instances communautaires en matière de contrôle empêchait par ailleurs la Commission d'engager les poursuites adéquates devant les États membres ne respectant pas leurs obligations communautaires. L'organisation du contrôle et de la surveillance apparaissait comme *excessivement compartimentée*. Les ressources disponibles pour mener à bien cette

tâche étaient loin d'être optimales, tant s'agissant de la Commission européenne que des États membres eux-mêmes.

La Communauté n'était pas parvenue davantage à arrêter une position sur le contrôle des activités de pêche dans le cadre des organisations régionales de la pêche (ORP). Cette *absence de stratégie communautaire univoque* en matière de surveillance des activités de pêche dans les eaux internationales prive en partie de leur efficacité les efforts accomplis en vue d'assurer le respect des obligations internationales de l'Union et de garantir le maintien de sa flotte de pêche dans lesdites eaux.

A titre prospectif, le Livre vert préconisait de « continuer à progresser en ce qui concerne la coordination des politiques nationales, l'harmonisation des sanctions, le suivi des infractions et la définition des responsabilités respectives des États membres et de la Commission quant à la mise en œuvre des programmes de contrôle ». Il suggérait également en creux la création « au sein de la Communauté (d')une structure commune d'inspection qui coordonnerait les politiques et les actions des États membres et de la Communauté à cet égard ». Il concluait que la révision de la PCP ouvrait une occasion de mener à bien ces améliorations et que l'absence de réforme en ce sens « porterait un coup fatal à (sa) crédibilité ».

2. Les adaptations réalisées à l'occasion de la réforme de la politique commune de la pêche

a) Un effort notable en termes d'harmonisation et de coopération

S'agissant de l'organisation générale du contrôle des pêches, la réforme a **clarifié les responsabilités** des diverses parties impliquées, en distinguant entre :

- les *États membres*, qui sont responsables de la mise en œuvre des règles de la PCP sur leur territoire et dans leurs eaux ainsi que par les navires battant leur pavillon en dehors de ces eaux ;
- la *Commission*, qui doit faire en sorte que les États membres honorent leurs responsabilités, tant en termes d'équité que d'efficacité ;
- et les *acteurs impliqués* dans tous les secteurs d'activité de la pêche, de la capture à la commercialisation, en passant par le transport et la transformation.

Afin de renforcer l'efficacité des contrôles et d'éviter la duplication des structures et des tâches, a été instaurée une **coopération accrue** :

– *entre la Commission européenne et les États membres*. Ces derniers doivent ainsi fournir aux instances communautaires des informations complètes, comparables et régulières sur les résultats des contrôles auxquels ils ont procédé ;

– *entre États membres*. Il est ainsi reconnu à chacun compétence pour contrôler, sous certaines conditions, les navires battant son pavillon, mais aussi celui d'un autre État membre, dans les eaux d'autres États membres au-delà de la limite territoriale des 12 milles avec l'accord de l'État côtier concerné. Par ailleurs, les navires de l'UE qui opèrent dans les eaux internationales sont désormais susceptibles d'être soumis à des inspections d'un État membre.

Est par ailleurs recherchée une **harmonisation dans l'application des règles** de la PCP. Afin de pallier les inconvénients liés à la disparité des systèmes de contrôle, le Conseil prévoit d'établir un catalogue des procédures à suivre, des infractions relevables et des sanctions applicables. Il ne s'agit pas de standardiser les modes nationaux de contrôle, mais d'en garantir l'équité et l'uniformité.

Davantage d'autonomie doit être conférée à la Commission dans son pouvoir de contrôle. Conservant son pouvoir d'évaluation de l'application des règles de la PCP au niveau national, elle voit reconnaître à ses inspecteurs le droit de contrôler les navires ainsi que les locaux des entreprises ou toute autre entité liée à la PCP, sans être accompagnés par les inspecteurs nationaux concernés. Si ce pouvoir accru est limité aux navires ou endroits de premier débarquement et de première vente, ainsi qu'aux zones et stocks de poisson soumis à une surveillance spécifique, il s'agit là tout de même d'une évolution importante.

b) Une modernisation des matériels de contrôle

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont à même de renforcer substantiellement l'efficacité des procédures de contrôle. Parmi elles, les instruments satellitaires occupent une place prépondérante. Innovatrice en la matière, l'Union européenne a décidé la mise en place d'un **système de surveillance des navires par satellite** (VMS) s'appliquant, depuis le 1^{er} janvier 2005, à tous les navires communautaires de plus de 15 mètres, à certaines exceptions près.

Ce dispositif permet d'établir, à intervalles réguliers, des rapports sur la position, la vitesse et la trajectoire des navires. Depuis le 1^{er} janvier de cette année, des dispositifs électroniques ou « boîtes bleues » sont installés à bord des bateaux de pêche, afin de transmettre automatiquement au centre de surveillance des pêcheries compétent, *via* satellite, des informations recoupées avec d'autres catégories de données. Sur demande expresse, la Commission européenne peut avoir accès à des données pour s'assurer que les États membres remplissent leurs obligations de contrôle.

Cette méthode de surveillance, qui ne remplace pas celles plus traditionnelles, doit permettre de planifier plus précisément et de mieux cibler les contrôles aériens et maritimes. Elle a d'ores et déjà contribué à réduire significativement les frais de fonctionnement liés au contrôle des pêches, évalués à plus de 250 millions d'euros pour l'ensemble des États membres. Depuis une dizaine d'années, les États membres sont éligibles à une aide au financement d'instruments de contrôle, et notamment aux projets liés au système VMS.

Le Conseil « Pêche » du 21 novembre 2006 a par ailleurs décidé de doter la flotte communautaire d'un nouveau **dispositif électronique d'enregistrement et de communication des activités de pêche**. Un carnet de bord électronique remplacera à terme l'actuel carnet papier, pour l'ensemble des bateaux de pêche de plus de quinze mètres. La Commission cofinancera jusqu'à 50 % du coût d'investissement que cette mesure impliquera pour les pêcheurs.

3. La mise en place de l'Agence communautaire de contrôle des pêches

a) Le statut de l'agence

La création d'une telle agence, prévue par le règlement (CE) n° 768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP) et modifiant le règlement (CE) n° 2847/93 instituant un régime de

contrôle applicable à la politique commune de la pêche, répond aux préconisations précitées du Livre vert de la Commission de 2001, ainsi qu'à sa communication de mars 2003 intitulée « Vers une application uniforme et efficace de la politique commune de la pêche ».

L'agence est un organisme de la Communauté, doté d'une personnalité juridique et dont le **siège**, actuellement à Bruxelles, sera transféré en 2008 à Vigo, en Espagne. Son **financement** provient de trois sources : le budget communautaire, la rémunération des services rendus aux États membres et celle perçue pour les publications, les formations et les autres services qu'elle effectue. Elle sera dotée de 5 millions d'euros en 2007.

L'agence est dotée d'un **conseil d'administration** qui adopte les procédures nécessaires pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission. Il est composé de six représentants de la Commission européenne et d'un représentant par État membre, nommés sur la base de leur expérience. Le personnel est composé de fonctionnaires temporairement détachés ou affectés ainsi que d'autres agents recrutés par l'agence en fonction de ses besoins.

Une **évaluation** externe doit être réalisée à la demande du conseil d'administration dans les cinq ans suivant l'entrée en fonction de l'agence, et tous les cinq ans ensuite. Chaque évaluation examinera l'impact du règlement pour jauger l'utilité, la pertinence et l'efficacité de l'agence et la mesure dans laquelle cette dernière contribue à l'objectif d'assurer l'application efficace et uniforme de la PCP.

b) Les missions de l'agence

L'ACCP est chargée d'une **mission générale de coordination opérationnelle des opérations de contrôle nationales dans l'espace communautaire**. A ce titre, elle doit organiser le déploiement commun des moyens nationaux d'inspection, conformément à une stratégie européenne. Des plans de déploiement communs seront ainsi établis, en concertation avec les États membres, les premiers devant concerner le cabillaud et le thon rouge. Des équipes multinationales seront mises en place pour réaliser des inspections en mer et à terre sur des zones, pêcheries et flottes déterminées.

L'agence aidera les États membres à assumer leurs responsabilités non seulement dans les eaux communautaires mais également en application d'accords de pêche conclus avec des pays tiers. Elle interviendra également en haute mer au titre de programmes internationaux de contrôle et d'inspection adoptés dans le cadre d'organisations régionales de pêche telles que l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) ou la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE).

L'agence sera également chargée de la formation d'inspecteurs, de la fourniture d'équipements et de services de contrôle et d'inspection, de la coordination de la mise en œuvre de projets pilotes communs ou de procédures de contrôle opérationnelles communes, ainsi que de l'établissement de critères pour l'échange de moyens de contrôle et d'inspection. En outre, elle pourra fournir, à la demande et aux frais des États membres, des services pouvant comprendre l'affrètement et l'exploitation de navires de surveillance et le recrutement d'observateurs à bord des navires de pêche.

Le 27 octobre de cette année, l'agence a adopté son **premier programme annuel de travail**. Trois priorités y sont retenues : protéger les stocks soumis à un plan de reconstitution ou à d'autres plans pluriannuels, travailler à la réalisation des objectifs du Plan d'action communautaire pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, et réduire l'impact des pratiques de pêche destructrices et des rejets de poissons. Elles commenceront d'être mises en œuvre dès que l'agence sera devenue officiellement opérationnelle, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2007.

4. La réorganisation du dispositif de contrôle au niveau national

a) La nécessité de se mettre en conformité avec les exigences communautaires

La France est, depuis le milieu des années 80, en **contentieux avec l'Union européenne du fait de captures illégales de poissons de petite taille**, notamment de merlus du Golfe de Gascogne, espèce protégée très appréciée des Espagnols. Suite à de nombreuses inspections, notre pays a été condamné une première fois en 1991. N'ayant pas pour autant mis fin à ces pratiques, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a été saisie de l'affaire.

Dans un arrêt du 12 juillet 2005, elle a considéré que la France avait commis une infraction au droit communautaire et jugé ce comportement « particulièrement grave et persistant », estimant qu'elle n'avait « pas encore pris toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter pleinement de ses obligations ». En conséquence, elle l'a soumise au paiement d'une **amende de 20 millions d'euros, assortie d'une astreinte de 57,7 millions d'euros**. Ces sanctions, d'un montant considérable, restent cependant en deçà de celles initialement envisagées : la Commission avait réclamé une astreinte de 316.500 euros par jour, tandis que l'avocat général requerrait une amende de 115 millions d'euros.

Si cette amende et une première astreinte ont bien été payées, le Gouvernement français s'est cependant inscrit en faux par rapport à ces analyses, estimant que son plan renforcé de contrôles avait augmenté ces derniers de près de 50 %, que la pêche et la commercialisation de poissons de petite taille n'avait qu'un caractère résiduel et que les pêcheurs ayant commis de telles infractions avaient été soumis à de sévères sanctions. Devant l'importance des montants en jeu et l'inflexibilité des instances communautaires, il devenait cependant impératif de réviser la réglementation nationale.

b) Le réaménagement des procédures de contrôle des pêches

Le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Dominique Bussereau, a annoncé dans le courant du mois d'avril à l'ensemble des services de l'État concernés les **aménagement au dispositif de contrôle des pêches** qu'il convenait

de mettre en œuvre pour lever l'astreinte semestrielle pesant sur la France. Ainsi, il a recommandé aux préfets de région et aux préfets maritimes ainsi qu'aux responsables nationaux des administrations régaliennes, d'employer de façon plus efficace les moyens de l'État et de les orienter vers la recherche des trafics organisés de pêche illégale.

Il a notamment insisté sur la nécessité d'améliorer la forme des contrôles en mettant en œuvre des procédures standardisées et en s'assurant que la communauté des pêcheurs ne fasse pas l'objet de mesures disproportionnées. Tous les services recevront à cet effet un guide méthodologique du contrôle. Il a annoncé le renforcement des cellules de coordination des pêches au sein des centres régionaux opérationnels et de sauvetage (CROSS). Il a également demandé aux préfets de région et aux préfets maritimes de veiller à un bon emploi des moyens afin d'éviter une multiplication des contrôles.

Le ministre a annoncé par ailleurs la mise en place d'une **charte du contrôle des pêches maritimes** destinée à s'assurer que les contrôles se déroulent dans le respect des droits des contrôlés sans désorganiser leur activité économique, dans un climat serein et de respect mutuel. Des plans de contrôle doivent être définis par les inspecteurs au niveau national, puis régional (pour les contrôles réalisés à terre), et complétés par des plans de façade (pour les contrôles réalisés en mer et au débarquement). Les contrôles doivent porter à la fois sur les droits d'accès, sur les instruments de pêche et sur les captures, avec une attention particulière portée à leur taille.

Des garanties procédurales sont prévues :

– *avant le contrôle.* Les différents plans de contrôle sont présentés chaque année aux représentants de la filière. Des visites peuvent avoir lieu à la demande du patron de pêche afin de s'assurer de son respect de la réglementation. Les inspections sont préparées en amont afin d'être adaptées à chaque situation ;

– *pendant le contrôle.* La présence des responsables du bateau est encouragée. L'arrivée des corps d'inspecteur doit se faire avec courtoisie et de telle façon que l'activité du navire de pêche soit la moins perturbée. Le déroulement des contrôles suit une procédure formellement prédéfinie ;

– *après le contrôle.* Le responsable du navire est informé des résultats du contrôle et invité à viser le rapport en découlant. En cas d'infraction, les mesures conservatoires prises doivent être proportionnées. Des procédures administrative et judiciaire, susceptibles d'appel ou de recours, peuvent être ensuite engagées.

*

* *

Réunie le mercredi 8 novembre 2006, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007, M. Gérard César, rapporteur pour avis, ayant appelé à voter en ce sens et MM. Jean-Marc Pastor et Gérard Delfau, rapporteurs pour avis, à voter en sens inverse. Le groupe socialiste s'est abstenu et le groupe communiste a voté contre.