

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 3

**AGRICULTURE ET PÊCHE :**

*Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN*

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	6
<b>CHAPITRE PREMIER : LE FLECHISSEMENT DU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE POUR 2001</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET EN AUGMENTATION APPARENTE DE 2 %</b> .....	7
<b>II. EVOLUTION DES DIFFERENTS TITRES</b> .....	8
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	8
B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION .....	10
C. LES DÉPENSES EN CAPITAL.....	11
<b>III. PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR AGRÉGAT</b> .....	12
A. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 1 : ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE .....	12
1. <i>L'enseignement agricole</i> .....	13
2. <i>La recherche</i> .....	13
B. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 2 : ACTIVITÉS AGRICOLES PRODUCTIVES .....	13
1. <i>Installation et modernisation</i> .....	14
2. <i>Soutien, orientation et maîtrise de l'offre</i> .....	14
3. <i>Compensation de handicaps et contraintes</i> .....	14
4. <i>Lutte contre les maladies et protection contre les risques</i> .....	15
5. <i>Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)</i> .....	15
6. <i>Autres financements</i> .....	15
C. LES DÉPENSES DE L'AGREGAT 3 : INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRES .....	16
1. <i>Promotion de la qualité et des échanges</i> .....	16
2. <i>Investissements et autres financements</i> .....	16
D. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 4 : FORÊT ET ESPACE RURAL .....	17
1. <i>Actions forestières</i> .....	17
2. <i>Aménagement de l'espace rural</i> .....	17
E. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 5 : PROTECTION SOCIALE ET SOLIDARITÉ .....	17
1. <i>Protection sociale en agriculture</i> .....	18
2. <i>Cessation anticipée d'activité agricole</i> .....	18
3. <i>Aide alimentaire et coopération</i> .....	18
4. <i>L'article 50 du projet de loi de finances pour 2001 relatif à la revalorisation des petites retraites agricoles</i> .....	18
F. LES DÉPENSES DE L'AGREGAT 6 : PÊCHES MARITIMES ET AQUACULTURE.....	19
G. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 7 : SERVICES GÉNÉRAUX .....	19
1. <i>Personnel</i> .....	20
2. <i>Autres moyens des services généraux</i> .....	20
<b>IV. LES DÉPENSES DU MINISTERE DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE</b> .....	21

<b>CHAPITRE II : EXAMEN DES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE MINISTRE POUR FINANCER LES PRIORITÉS DE SON BUDGET 2001</b> .....	23
<b>I. « ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE »</b> .....	24
A. LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL ET LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION (CTE).....	24
B. L'INSTALLATION DES AGRICULTEURS.....	25
C. LA PRISE EN COMPTE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES .....	25
D. L'ORIENTATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS SECTEURS .....	26
<b>II. « UNE VIGILANCE CONFIRMÉE DANS LE DOMAINE DE LA QUALITÉ ET DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS »</b> .....	26
A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS .....	26
B. LES MOYENS BUDGÉTAIRES .....	27
<b>III. « UN EFFORT SOUTENU AU PROFIT DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE »</b> .....	27
A. LES MOYENS EN PERSONNEL.....	27
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT .....	28
<b>IV. « UN ENGAGEMENT RÉSOLU POUR CONFORTER LE SECTEUR FORESTIER »</b> .....	28
<b>V. « DES INTERVENTIONS RENFORCÉES POUR LES PECHES MARITIMES ET L'AQUACULTURE »</b> .....	31
<b>CHAPITRE III : L'INSUFFISANTE ET HASARDEUSE GESTION DES CRISES DANS LE SECTEUR AGRICOLE</b> .....	33
<b>I. CRISE DE LA « VACHE FOLLE » : UNE ACTION DANS L'URGENCE, DES RÉPONSES PEU CONVAINCANTES</b> .....	33
A. JUSQU'À PRÉSENT DES MESURES SANS GRANDE ENVERGURE.....	33
1. <i>L'interdiction des tissus à risque</i> .....	33
2. <i>L'étiquetage de la viande bovine</i> .....	34
3. <i>La question d'une éventuelle réforme de l'abattage</i> .....	34
4. <i>Le dépistage de l'ESB</i> .....	35
B. L'ANNONCE DU PLAN GOUVERNEMENTAL D'URGENCE DE SOUTIEN À LA FILIÈRE BOVINE.....	35
1. <i>La situation du marché français de la viande bovine</i> .....	35
2. <i>Les mesures annoncées les 14 et 21 novembre 2000 par le gouvernement</i> .....	36
a) Les sept volets du plan gouvernemental relatif au renforcement de la sécurité alimentaire.....	36
b) Des mesures de soutien aux professionnels des filières animales.....	37

3. Des mesures insuffisantes et peu convaincantes .....	38
<b>C. L'ACTION DU SÉNAT EN FAVEUR DE LA FILÈRE BOVINE.....</b>	<b>39</b>
1. L'adoption par le Sénat de mesures fiscales favorables dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2001 .....	39
2. La création d'une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs .....	39
<b>II. LA FORÊT APRÈS LES TEMPÊTES : UNE PRIORITÉ MAL GÉRÉE.....</b>	<b>40</b>
<b>III. UNE ANNÉE NOIRE POUR LE SECTEUR DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE.....</b>	<b>42</b>
<b>IV. LA QUESTION DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES (ARTICLE 49).....</b>	<b>45</b>
<b>A. LA SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>45</b>
1. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).....	45
a) La mission du FNGCA.....	45
b) L'indemnisation par le FNGCA.....	45
2. Le financement du FNGCA et ses enjeux .....	46
a) Le financement du FNGCA.....	46
b) Les enjeux du financement du FNGCA.....	47
<b>B. LE PROJET DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>47</b>
<b>C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
1. Remarques générales.....	49
2. La suppression de l'article 49.....	49
<b>CHAPITRE IV : L'ÉCHEC DE LA MISE EN OEUVRE DES CTE .....</b>	<b>50</b>
<b>I. LES RAISONS D'UN ÉCHEC :.....</b>	<b>51</b>
A. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE DU DISPOSITIF.....	51
B. UN MODE DE FINANCEMENT CONTESTÉ .....	52
<b>II. LES CONDITIONS D'UNE RÉUSSITE : .....</b>	<b>53</b>
A. PRIVILÉGIER LA LOGIQUE DE PROJETS COLLECTIFS.....	53
B. RECHERCHER LA SOUPLESSE ET LA SIMPLIFICATION.....	53
C. ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES LOCALES .....	54
D. DISPOSER DE MOYENS SUFFISANTS .....	54
E. « EUROPÉANISER » LE CTE.....	54

<b>CHAPITRE V : LE REcul INQUIÉTANT DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE</b> .....	56
<b>I. LE DÉMANTÈLEMENT DES INDEMNITÉS COMPENSATRICES DE HANDICAPS NATURELS</b> .....	56
<b>II. L'AIDE AUX BÂTIMENTS D'ÉLEVAGE ET À LA MÉCANISATION</b> .....	57
<b>III. L'AIDE À LA QUALITÉ</b> .....	58
<b>CHAPITRE VI : POLITIQUE D'INSTALLATION : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS</b> .....	59
<b>I. DES INSTALLATIONS AIDÉES EN PERTE DE VITESSE</b> .....	59
<b>II. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA POLITIQUE D'INSTALLATION</b> .....	59
<b>ANNEXE : LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	61
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	67

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

### **1 - L'insuffisante et hasardeuse gestion des crises dans le secteur agricole**

Le secteur agricole a connu cette année une véritable année d'épreuves en raison notamment des tempêtes et de la marée noire due au naufrage de l'*Erika* de la fin 1999 mais aussi de l'approfondissement de la crise dite de la « vache folle » qui a durement frappé l'ensemble de la filière bovine.

Le gouvernement n'a su faire face à ces crises que de façon velléitaire, en proposant des mesures d'appoint et qui n'ont pas satisfait les agriculteurs touchés.

Ainsi, que ce soit pour répondre au désarroi des éleveurs et de l'ensemble des acteurs de la filière bovine dans le contexte de la crise de la vache folle ou pour soulager la filière sylvicole et le secteur de la pêche après les tempêtes de la fin 1999, le gouvernement s'est montré peu convaincant, proposant des mesures dans l'urgence mais sans véritable portée jusqu'à ce jour.

### **2 - L'échec de la mise en oeuvre des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**

Alors que l'objectif du gouvernement était de conclure 50.000 CTE d'ici la fin 2000, la désillusion est totale : guère plus de 2.200 CTE signés par les agriculteurs fin novembre.

Les raisons qui expliquent cet échec patent sont multiples, parmi lesquelles la complexité administrative du dispositif mais aussi le mode de financement contesté, via la modulation des aides.

### **3 - Le recul inquiétant de la politique de la montagne**

L'année 2001 marque une profonde rupture dans la mise en oeuvre des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN) : le nouveau dispositif mis en place, en application du règlement européen « développement rural », tend à détourner les ICHN de leurs fonctions premières, à savoir l'indemnisation des agriculteurs confrontés aux handicaps naturels permanents.

### **4 - Les résultats insuffisants de la politique d'installation**

Les installations aidées sont en perte de vitesse tandis que celles non aidées progressent. Il est donc nécessaire de redéfinir les objectifs de la politique d'installation, ce que le ministère ne semble pas encore prêt à faire.

## CHAPITRE PREMIER :

### LE FLECHISSEMENT DU BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE POUR 2001

#### I. UN BUDGET EN AUGMENTATION APPARENTE DE 2 %

Malgré les circonstances qui ont particulièrement ébranlé le secteur agricole cette année (les tempêtes de la fin 1999, la persistance inquiétante de la crise de la « vache folle », les difficultés économiques quotidiennes rencontrées par les pêcheurs), le budget de l'agriculture et de la pêche n'apparaît pas comme un budget prioritaire au sein du budget de l'Etat. Il n'est d'ailleurs, de prime abord, pas sensiblement différent de celui pour 2000.

Il s'élève à **29,617 milliards de francs en 2001**, en **augmentation apparente de 2 %** seulement par rapport à 2000.

Mais cette revalorisation inclut 418,3 millions de francs de crédits de cotisations patronales au titre du régime d'assurance maladie des personnels civils titulaires de l'Etat, imputées jusqu'alors au budget des charges communes et transférées pour 2001 au budget de l'agriculture.

A l'inverse, le transfert de cinq emplois et des crédits correspondants vers le budget des services généraux du Premier ministre, participant d'une volonté louable de clarification du projet de loi de finances, prive le budget de l'agriculture de près de 2 millions de francs pour 2001.

De même, le transfert de crédits consécutif à la décentralisation d'un centre national de formation d'apprentis horticoles vers le budget de l'emploi et de la solidarité ampute le budget de l'agriculture de 1,5 million de francs.

Si bien **qu'à structure constante, l'augmentation n'est en réalité que de l'ordre de 580 millions de francs en valeur, soit de 0,6 %**, c'est-à-dire sensiblement moins que la hausse de 1,5 % de l'ensemble du budget de l'Etat. En outre, si l'on tient compte de l'inflation, estimée à 1,2 % par le gouvernement, le budget de l'agriculture et de la pêche baisse de 0,6 % en termes réels.

## II. EVOLUTION DES DIFFERENTS TITRES

Le budget de l'agriculture et de la pêche est un **budget essentiellement centré sur l'intervention** (dépenses du Titre IV - Interventions publiques) puisque, pour 2001, 56 % des dépenses lui sont consacrées.

Ses dépenses de fonctionnement (dépenses du Titre III - Moyens des services) représentent 40 % du total. Les dépenses en capital demeurent faibles et représentent 4 % du budget (Titre V - Investissements exécutés par l'Etat et Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat).

### Répartition des crédits votés pour 2000 et demandés pour 2001 par titre et évolution

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Crédits votés 2000	Crédits demandés 2001	Evolution (en %)
<b>Dépenses ordinaires - DO - (titres III et IV)</b>	<b>27.934</b>	<b>28.363</b>	<b>+ 1,5 %</b>
. Titre III - Moyens des services	11.168	11.923	+ 6,76 %
. Titre IV - Interventions publiques	16.766	16.440	- 2 %
<b>Dépenses en capital - CP - (titres V et VI)</b>	<b>1.102</b>	<b>1.253</b>	<b>+ 13,7%</b>
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	82	91	+ 11,1 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.019	1.161	+ 13,9 %
<b>Total DO + CP</b>	<b>29.037</b>	<b>29.617</b>	<b>+ 2 %</b>
Autorisations de programme - (titres V et VI)	1.262	1.703	+ 35 %
. Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	82	105	+ 28 %
. Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.181	1.598	+ 35,3 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

#### A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les **moyens des services** (titre III) augmentent de 6,8 %. A l'intérieur du titre III on peut distinguer, d'une part, les **dépenses de personnel** qui augmentent de 7,9 %, d'autre part les **dépenses de fonctionnement** qui augmentent de 1,9 %. Cette forte augmentation, certes moins importante que l'année dernière (+ 9,1 %), n'en est pas moins préoccupante puisqu'elle participe du mouvement général d'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

Cette augmentation résulte des facteurs suivants :

- **des mesures statutaires concernant le personnel du ministère et des établissements publics** : par exemple la transformation d'emplois de



maîtres de conférence en emplois de professeur, la revalorisation de l'indice terminal des agents contractuels de catégorie fonctionnelle, la mise en oeuvre du plan de résorption de l'emploi précaire<sup>1</sup> ou encore la **mise en place de nouveaux statuts au sein de l'administration** (nouveau statut de directeur de projet, nouveau statut du corps de l'inspection du travail, nouveau statut de directeur des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, création du nouveau corps de technicien de l'enseignement agricole). Ces mesures s'élèvent à **plus de 22 millions de francs**.

Il convient également de noter la mise en place de **crédits de vacations** pour un montant total de **45 millions de francs** ainsi que la mise en oeuvre de moyens nouveaux destinés à **l'amélioration du fonctionnement de l'administration** pour un montant s'élevant à près de **50 millions de francs**.

**- des créations d'emplois :**

Les **effectifs nouveaux autorisés en 2001** sont les suivants : 293 emplois budgétaires dans les services du ministère (services centraux et services déconcentrés) et 47 emplois budgétaires dans les établissements publics, soit un total de 340 emplois nouveaux au profit du ministère de l'agriculture et de la pêche.

**Les créations d'emplois concernent divers secteurs :** l'enseignement supérieur agricole, l'enseignement technique agricole, les services déconcentrés du ministère, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture, l'Agence centrale des organismes d'intervention ou encore l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

**- des mesures d'ajustement de subventions de fonctionnement à divers organismes dépendant du ministère de l'agriculture et de la pêche,** pour un montant de l'ordre de 20 millions de francs.

**- des mesures sectorielles :** pour le **secteur forestier**, abondement de crédits pour les travaux d'entretien forestier, correspondant aux actions de restauration des terrains de montagne (15 millions de francs) et majoration de la subvention de fonctionnement à l'inventaire forestier national (7,6 millions de francs).

Des moyens supplémentaires de fonctionnement destinés à **l'instruction des dossiers d'aides aux agriculteurs** sont également prévus (près de 28 millions de francs). Ces moyens nouveaux doivent permettre de couvrir des dépenses de fonctionnement (notamment vacations) entraînées par l'instruction et le contrôle des aides PAC. Pour l'exercice 2001, une partie

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 modifiée

importante de ces moyens seront consacrés, tout comme en 2000, au **traitement de la prime à l'abattage** dont la complexité de gestion nécessite la mobilisation de moyens importants notamment informatiques. Pour l'exercice 2000, les moyens nouveaux consacrés à la prime à l'abattage avaient été ouverts en loi de finances rectificative pour 1999 et n'apparaissent donc pas en tant que tels dans la loi de finances initiale pour 2000 ; la mesure nouvelle de 27,7 millions de francs consolide donc en base la majoration intervenue en 1999.

De même, le **renforcement et la fiabilisation de la gestion des aides et des contrôles** engendreront en 2001 des moyens supplémentaires à hauteur de 17,5 millions de francs. Ces moyens nouveaux destinés à l'instruction des dossiers d'aides aux agriculteurs est tout à fait symptomatique des charges de gestion administrative croissantes qui pèsent désormais sur les agriculteurs et auxquelles le gouvernement ne semble faire face autrement qu'en augmentant ses dépenses de fonctionnement.

Enfin, pour le **renforcement des contrôles et de la sécurité sanitaire**, le budget pour 2001 prévoit des moyens nouveaux de l'ordre de 4,5 millions de francs.

## ***B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION***

Les dépenses d'intervention (titre IV) baissent de 2 %. Cette baisse résulte notamment :

- de diverses **mesures d'ajustement**, notamment la diminution de plus de 400 millions de francs des crédits consacrés à l'amélioration des structures agricoles (chapitre 44-41) ainsi que la baisse de près de 266 millions de francs des crédits consacrés à l'aménagement de l'espace rural (chapitre 44-80).

- de la **révision des services votés**, à hauteur de 550 millions de francs, du **fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**. Cette diminution est présentée comme une mesure d'adaptation de la dotation à ce fonds de financement compte tenu du rythme de montée en puissance du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes.

**D'autres secteurs d'intervention voient leurs crédits augmenter**, pour des raisons essentiellement conjoncturelles, notamment le chapitre 44-70, relatif à la promotion et au contrôle de la qualité sanitaire et alimentaire, qui augmente de plus de 110 millions de francs pour faire face à l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et mettre en place des mesures de

sécurité sanitaire ou encore développer l'agriculture biologique. Dans le même ordre d'idées, la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes est revalorisée de 113 millions de francs (chapitre 44-55). Enfin le chapitre 44-92 est abondé de 70 millions de francs pour soutenir l'organisation de la reconstitution des forêts sinistrées lors des tempêtes de 1999, de même que le chapitre 44-42 qui est abondé de 300 millions de francs destinés à financer les charges de bonification résultant des prêts à la forêt.

### *C. LES DÉPENSES EN CAPITAL*

**Les dépenses en capital** (crédits de paiement) connaissent une **augmentation de l'ordre de 13,7 %**, moins sensible que celle de l'année dernière (19 %) qui était due essentiellement à la budgétisation des dépenses du Fonds forestier national (FFN).

Il est à noter cette année que les dépenses en capital progressent en matière d'enseignement, de formation et de recherche agricoles, que la ligne budgétaire désormais consacrée au financement du FFN et aux autres opérations forestières augmente de près de 22 % mais que les subventions d'investissement accordées par l'Etat aux entreprises industrielles et commerciales et notamment **les subventions d'équipement accordées aux entreprises de pêche maritime et d'aquaculture connaissent une forte diminution de l'ordre de 50 %** ce qui est surprenant quand on sait qu'une des priorités affichées par le Ministre cette année, lors de la présentation de son budget, est le soutien aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

### III. PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR AGRÉGAT

#### Récapitulation par agrégat : crédits par titre et effectifs

	Crédits (en francs)				Total pour 2001	Effectifs pour 2001
	Dépenses ordinaires		Dépenses en capital			
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI		
Enseignement et recherche	4.059.724.830	3.499.900.000	6.830.000	127.150.000	7.693.604.830	10.989
Activités agricoles productives	70.837.180	9.981.429.240	100.000	280.220.000	10.332.886.395	-
Industries agroalimentaires	81.500.000	166.000.000		154.850.000	402.350.000	
Forêt et espace rural	341.905.602	1.624.530.000	25.600.000	579.500.000	2.571.535.602	
Protection sociale et solidarité		1.006.000.000			1.006.000.000	
Pêches maritimes et aquaculture		162.475.000		20.100.000	182.575.000	
Services généraux	7.369.413.271		59.000.000		7.428.413.271	5.249
<b>Totaux</b>	<b>11.923.380.883</b>	<b>16.440.334.215</b>	<b>91.830.000</b>	<b>1.161.820.000</b>	<b>29.617.365.090</b>	<b>10.238</b>

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

#### A. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 1 : ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE

Pour 2001, les **dépenses totales** de l'agrégat 1, **relatives à l'enseignement et à la recherche**, s'établissent à **7,7 milliards de francs**, en augmentation de 400 millions de francs par rapport à l'an dernier. Cet agrégat recouvre **26 % de l'ensemble des crédits de ce budget**. Il est constitué de deux composantes.

## **1. L'enseignement agricole**

Les dotations en faveur de l'enseignement agricole représentent en 2001 près de **7,3 milliards de francs** soit la quasi totalité des dépenses de l'agrégat 1.

Elles comportent principalement les dépenses en personnel pour l'enseignement public et l'enseignement technique privé à temps plein, les dépenses affectées au fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur publics et privés et de l'enseignement technique privé, des dépenses d'investissement pour les établissements d'enseignement supérieur.

## **2. La recherche**

Les dotations en faveur de la recherche représentent **396 millions de francs** en 2001.

Elles comportent les crédits de formation à et par la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur, le soutien aux programmes de recherche du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires, ainsi que le financement de l'activité de ses laboratoires, l'appui aux centres techniques assurant le transfert de technologie vers les exploitations agricoles et les entreprises agroalimentaires.

Les grands thèmes de recherche portent sur l'environnement, la qualité des produits animaux et la lutte contre les pathologies animales, notamment l'encéphalite spongiforme bovine (ESB), les systèmes de production et la sécurité des aliments.

### ***B. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 2 : ACTIVITÉS AGRICOLES PRODUCTIVES***

Pour 2001, les **dépenses** de l'agrégat 2, **relatives aux activités agricoles productives**, s'établissent à **10,33 milliards de francs**, soit près de **35 % de l'ensemble des crédits de ce budget**.

En outre, les dépenses de l'agrégat 2 pour 2001 sont en diminution de plus de 530 millions de francs par rapport à 2000.

Les composantes de l'agrégat sont les suivantes :

### **1. Installation et modernisation**

Ces actions ont vocation à encourager l'installation des jeunes agriculteurs et l'adaptation des exploitations par la modernisation et l'innovation.

Elles comprennent principalement la bonification des prêts à l'agriculture, les crédits propres au soutien de l'installation, et principalement la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), enfin les aides au financement des bâtiments d'élevage et à leur mise aux normes dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

En 2001, ces dotations représentent **2,52 milliards de francs**, contre 2,31 milliards en 2000, malgré la stagnation de la DJA.

### **2. Soutien, orientation et maîtrise de l'offre**

Cette composante comprend les actions qui visent à améliorer la compétitivité des produits, à adapter la production à la demande et à développer les débouchés, y compris dans les domaines de l'alimentation animale et les utilisations non alimentaires.

Pour 2001, les dépenses liées à ces actions représentent près de **4,4 milliards de francs**, contre 4,2 milliards en 2000.

### **3. Compensation de handicaps et contraintes**

Cette composante regroupe les crédits alloués aux exploitations agricoles en compensation de contraintes géographiques ou environnementales qui s'exercent sur leurs activités.

Ces crédits s'établissent pour 2001 à **1,87 milliard de francs**, contre 2,3 milliards en 2000, soit une **diminution de près de 20 %**.

Les crédits alloués recouvrent principalement :

- les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), versées aux agriculteurs de zones défavorisées et de montagne ;

- l'aide allouée aux éleveurs qui maintiennent un système fourrager extensif à base de prairie.

#### **4. Lutte contre les maladies et protection contre les risques**

Cette composante, à laquelle sont alloués des crédits de l'ordre de **722 millions de francs** pour 2001, contre 600 en 2000, regroupe les interventions visant à sécuriser les conditions de la production agricole :

- les interventions de prévention et de prophylaxie et l'indemnisation des producteurs dont les cheptels ou les cultures sont éliminés pour raisons sanitaires ;

- les aides allouées à la prévention du risque financier et au redressement financier des exploitants agricoles en difficulté ;

- les crédits alloués au Fonds de garantie des calamités agricoles, qui permet d'indemniser les agriculteurs victimes de sinistres non assurables et d'inciter au développement de l'assurance.

#### **5. Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**

Les CTE sont financés par le fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE). Les aides sont destinées, d'une part, à rémunérer les exploitants pour les services qu'ils rendent à la collectivité en matière de préservation et d'amélioration de l'environnement naturel, d'autre part, à appuyer l'orientation des exploitations vers des modes de production favorables à l'emploi, à l'équilibre des activités sur le territoire et à la qualité des produits.

**Pour 2001**, la dotation du FFCTE est portée à **400 millions de francs**, contre **950 millions en 2000**.

#### **6. Autres financements**

Il s'agit principalement du financement d'actions de formation professionnelle non liées à l'installation et des moyens alloués au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

Pour 2001, ces autres financements s'élèvent à **434 millions de francs**, contre 408 millions en 2000.

### *C. LES DÉPENSES DE L'AGREGAT 3 : INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRES*

Pour 2001, les dépenses de l'agrégat 3, **relatives aux industries agro-alimentaires**, s'établissent à **402 millions de francs**, contre 396 millions de francs en 2000.

#### **1. Promotion de la qualité et des échanges**

Cette composante, qui représente, pour 2001, 242 millions de francs, recouvre les mesures suivantes :

- la valorisation des productions de qualité par diverses garanties officielles (labels, appellations d'origine contrôlée, certifications, agriculture biologique...);

- les actions de promotion de la qualité et des échanges de produits conduites notamment par la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) et l'Institut national des appellations d'origine contrôlée (INAO);

- les interventions appuyant les démarches de traçabilité conduites dans le but d'informer les consommateurs sur l'origine des denrées consommées.

#### **2. Investissements et autres financements**

Les dépenses afférentes à cette composante représentent, en 2001, **161 millions de francs**.

Les aides nationales à l'investissement dans les industries agro-alimentaires attribuées via la prime d'orientation agricole (POA) s'adressent en priorité aux industries de première transformation des produits agricoles. Elles sont abondées par des concours communautaires dans le cadre d'un programme approuvé par l'Union européenne. A ces mesures s'ajoutent les interventions en faveur des abattoirs, ainsi que les aides des Fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels.



#### ***D. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 4 : FORÊT ET ESPACE RURAL***

Pour 2001, les **dépenses** de l'agrégat 4, **relatives à la forêt et à l'espace rural**, s'élèvent à **2,6 milliards de francs**, contre **2 milliards en 2000**, soit une **augmentation des crédits de 30 %**.

##### **1. Actions forestières**

Cette composante représente un montant, pour 2001, de 2,4 milliards de francs, contre 1,8 milliard en 2000, soit une augmentation de 33 %.

Elle englobe le boisement et la reconstitution des forêts sinistrées par la tempête de la fin 1999, la contribution de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF) pour la gestion des forêts des collectivités, l'acquisition, l'entretien et la sauvegarde des forêts, enfin la modernisation de la filière forêt-bois au travers d'aides aux entreprises et aux organismes de la filière.

A ces dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, s'ajoutent les contributions européennes au titre des programmes structurels communautaires.

##### **2. Aménagement de l'espace rural**

Cette composante, dont les dépenses s'élèvent pour 2001 à 171 millions de francs, montant stable par rapport à celui de 2000, recouvre les interventions pour l'amélioration du cadre de vie, de l'équipement en eau potable, le tourisme rural et la protection des espaces sensibles. Les actions du service national des haras, des courses et de l'équitation, lui sont également rattachées.

Aux crédits inscrits au budget du ministère s'ajoutent les contributions de l'UE au titre des programmes structurels.

#### ***E. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 5 : PROTECTION SOCIALE ET SOLIDARITÉ***

Pour 2001, les **dépenses** de l'agrégat 5, **relatives à la protection sociale des exploitants agricoles** et aux mécanismes de solidarité qui leur sont destinés, s'établissent à **1 milliard de francs**.

## **1. Protection sociale en agriculture**

Cette composante, qui représente pour 2001 des crédits de 44 millions de francs, comprend notamment la subvention de l'Etat au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), chargé du financement spécifique de couverture des risques encourus par les exploitants agricoles, leurs salariés et leurs familles. La subvention de l'Etat a pour objet d'assurer l'équilibre de ce régime agricole, compte tenu des autres ressources du BAPSA, régime qui nécessite en effet l'intervention de financements divers, du fait de son déséquilibre structurel, lié au faible niveau de cotisants actifs au regard des bénéficiaires.

A la subvention d'équilibre de l'Etat, s'ajoute le remboursement par l'Etat de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

## **2. Cessation anticipée d'activité agricole**

Les dépenses liées à cette composante, qui recouvre notamment le versement de l'indemnité viagère de départ ainsi que les crédits de la préretraite, représenteront, en 2001, 755 millions de francs, contre 936 millions de francs en 2000, soit une baisse de près de 20 %.

## **3. Aide alimentaire et coopération**

Les dépenses afférentes à cette composante, qui recouvre notamment les dépenses de solidarité en faveur des populations défavorisées des pays tiers, représenteront, en 2001, 207 millions de francs, contre 255 millions en 2000, soit une diminution de 19 %.

## **4. L'article 50 du projet de loi de finances pour 2001 relatif à la revalorisation des petites retraites agricoles**

L'article 50 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit la **mise en oeuvre de la quatrième étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles** qui, à son terme, c'est-à-dire à la fin de la présente législature (2002), devrait porter l'ensemble des petites retraites agricoles au niveau du minimum vieillesse.

Il comporte un certain nombre de mesures de simplification dans les modalités de calcul des pensions agricoles.

Dans un cadre général, il reporte du 1<sup>er</sup> juillet 2000 au 1<sup>er</sup> janvier 2001 la date limite d'option pour le statut de conjoint collaborateur pour les conjoints participant aux travaux de l'exploitation au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

L'ensemble de ces mesures concerne 841 000 bénéficiaires pour un coût de 1,241 milliard de francs.

Votre rapporteur spécial évoque la question des retraites agricoles et de leur revalorisation dans son rapport spécial relatif aux prestations sociales agricoles<sup>1</sup>.

#### ***F. LES DÉPENSES DE L'AGREGAT 6 : PÊCHES MARITIMES ET AQUACULTURE***

Cet agrégat regroupe les crédits budgétaires du secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture, à l'exception des dépenses en personnes et de fonctionnement des services, traitées dans l'agrégat « services généraux ».

Les dotations pour **2001** s'établissent à **183 millions de francs**, contre **191 millions en 2000**, soit **une diminution de plus de 4 %**. Elles doivent permettre notamment le soutien aux cultures marines, l'amélioration de la compétitivité de la filière pêche, l'appui aux investissements de modernisation ainsi que le financement des programmes de flotte.

Au niveau national, ces actions sont complétées par les actions conduites par d'autres ministères. En outre, ce secteur bénéficie également des concours publics du budget communautaire.

La plus grande partie des actions visant à améliorer la compétitivité de la filière est conduite par l'Office interprofessionnel des produits de la mer (OFIMER), à travers la restructuration de la commercialisation, l'appui aux organisations de producteurs et les campagnes de promotion des produits.

#### ***G. LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT 7 : SERVICES GÉNÉRAUX***

Pour 2001, les **dépenses** de l'agrégat 7, **relatives aux services généraux**, s'élèvent à **7,4 milliards de francs**, contre 7 milliards de francs en 2000, soit **une augmentation de près de 6 %**.

---

<sup>1</sup> Annexe n° 42 au présent rapport général.

## 1. Personnel

Cette composante, qui correspond pour 2001 à des crédits de 6,3 milliards de francs, recouvre :

- les frais de personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés, hormis les dépenses de pension qui ne sont pas exécutées par le ministère de l'agriculture et de la pêche ;

- la formation continue des personnels ;

- les mesures d'action sociale.

## 2. Autres moyens des services généraux

Cette composante, dont les crédits s'élèvent pour 2001 à un peu plus de 1 milliard de francs, recouvre :

- le fonctionnement des services ;

- les équipements mobiliers et immobiliers ;

- les dépenses d'informatique ;

- les crédits d'études et d'enquêtes statistiques.

<b>Répartition des effectifs des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche* par types de missions</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Forêts	5 %	5 %	5 %	5 %
Actions pour le ministère de l'environnement	6 %	7 %	7 %	7 %
Aménagement rural et services publics ruraux	20 %	19 %	19 %	19 %
Economie et production agricole**	11 %	12 %	12 %	12 %
Protection sociale et droit du travail en agriculture	6 %	6 %	6 %	6 %
Qualité et sécurité alimentaire	30 %	30 %	30 %	30 %
Autorité académique	3 %	3 %	3 %	3 %
Autres (administration générale, statistique, informatique)	19 %	18 %	19 %	19 %
Ensemble services déconcentrés	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : MAP/DGA

\* hors personnels des services déconcentrés des affaires maritimes qui restent attachés au ministère chargé des transports

\*\* dont 70 % affectés à la gestion des aides en agriculture.

#### IV. LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE

La présentation du budget du ministère de l'agriculture s'accompagne traditionnellement, en annexe du projet de loi de finances, de celle de l'ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt. Cette présentation permet de comparer l'évolution des crédits du ministère avec celle des financements en provenance d'autres sources.

##### Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture et à la forêt

(en millions de

francs)

Financier	1999	2000	Evolution 99-00 (%)	2001	Evolution 00-01 (%)
<b>Ministère de l'agriculture et de la pêche :</b>	<b>102.090</b>	<b>101.784</b>	<b>- 0,3 %</b>	<b>105.098</b>	<b>+ 3,25 %</b>
* Budget général (hors pêche)	33.360	32.804 <sup>1</sup>	- 1,7 %	29.435	+ 2,04 %
* Budget des charges communes <sup>2</sup>	-	-	-	6.153	-
* BAPSA <sup>3</sup>	66.448	67.297	+ 1,3 %	67.721	+ 0,63 %
* Comptes spéciaux du Trésor <sup>4</sup>	2.282	1.683	- 26,2 %	1.789	+ 6,3 %
<b>Autres ministères :</b>	<b>4.197</b>	<b>4.271</b>	<b>+ 1,8 %</b>	<b>4.289</b>	<b>+ 0,42 %</b>
* Recherche	3.747	3.814	+ 1,8 %	3.815	+ 0,03 %
* Intérieur : décentralisation de l'enseignement	366	372	+ 1,6 %	384	+ 3,2 %
* Travail	84,81	85,32	+ 0,6 %	89,70	+ 5,1 %
<b>Estimation des dépenses agricoles de l'UE bénéficiant à la France</b>	<b>66.812</b>	<b>65.128</b>	<b>- 2,5 %</b>	<b>68.048</b>	<b>+ 4,5 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>173.100</b>	<b>171.184</b>	<b>- 1,1 %</b>	<b>177.435</b>	<b>+ 3,65 %</b>
<b>TOTAL hors BAPSA<sup>5</sup></b>	<b>101.293</b>	<b>99.929</b>	<b>- 1,35 %</b>	<b>103.561</b>	<b>+ 3,63 %</b>

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

<sup>1</sup> Dont 3.958 millions de francs de subvention d'équilibre et allocation aux adultes handicapés.

<sup>2</sup> Subvention d'équilibre au BAPSA et allocation aux adultes handicapés.

<sup>3</sup> Cotisations, subvention d'équilibre, et AAH non comprises.

<sup>4</sup> Fonds de développement des adductions d'eau (FNDAE) et Fonds national des haras et activités hippiques.

<sup>5</sup> Pour éviter les doubles comptes, on soustrait également la subvention de l'Etat et le remboursement de l'AAH au BAPSA.

Le tableau présenté ci-dessus fait apparaître pour 2001 une **augmentation de 3,65 % de l'ensemble des concours publics** (+ 3,63 % hors BAPSA et charges communes).

Sur un **montant total de 177 milliards de francs**, le ministère de l'agriculture et de la pêche contribuera à hauteur de 60 %, les autres ministères à hauteur de 2,4 % et l'Union européenne, au travers du FEOGA, à hauteur de 38,3 %.

## CHAPITRE II :

### EXAMEN DES CRÉDITS PRÉVUS PAR LE MINISTRE POUR FINANCER LES PRIORITÉS DE SON BUDGET 2001

Lors de la présentation du budget de son ministère pour 2001, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a développé **cinq axes prioritaires**, dans la lignée de ce qui avait été annoncé l'année dernière :

- 1 - encourager le développement d'une agriculture multifonctionnelle et consolider les filières des productions de qualité ;
- 2 - intensifier l'action publique de prévention des risques alimentaires et de promotion de la qualité des produits agricoles ;
- 3 - conforter l'enseignement, la formation et la recherche agricoles en renforçant les moyens humains et pédagogiques ;
- 4 - financer les travaux forestiers consécutifs aux tempêtes de la fin 1999 et plus globalement relancer la filière forestière ;
- 5 - renforcer les interventions en faveur du secteur des pêches maritimes

Ces priorités se situent dans la continuité des objectifs affichés au moment du vote de la loi d'orientation agricole en 1999 et tiennent compte des problèmes d'actualité, notamment la nécessité pressante d'assurer la qualité sanitaire des produits de l'agriculture ainsi que celle de reconstituer et de soutenir la forêt française après les graves tempêtes de la fin 1999. Un **projet de loi d'orientation sur la forêt** devrait d'ailleurs être discuté au Sénat au début de l'année 2001.

#### Présentation des crédits demandés pour 2001 par agrégat

*(en millions de francs)*

	Crédits demandés pour 2001	Pourcentage du total
Agrégat 1 - Enseignement et recherche	7.693	26 %
Agrégat 2 - Activités agricoles productives	10.333	35 %
Agrégat 3 - Industries agro-alimentaires	402	1,35 %
Agrégat 4 - Forêt et espace rural	2.571	8,7 %
Agrégat 5 - Protection sociale et solidarité	1.006	3,4 %
Agrégat 6 - Pêches maritimes et aquaculture	183	0,6 %
Agrégat 7 - Services généraux	7.428	25 %

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

## **I. « ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE »**

Dans le but de promouvoir ce que le Ministre appelle une « agriculture multifonctionnelle », le budget 2001 comporte des mesures visant à assurer :

- le développement équilibré des filières de production ;
- la transmission des exploitations au bénéfice des jeunes agriculteurs ;
- la réorientation de la politique agricole afin d'améliorer la qualité des productions et de l'environnement.

### **A. LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL ET LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION (CTE)**

Au coeur de ce dispositif se trouvent plusieurs mesures du Programme de Développement Rural National (PDRN) et en particulier les contrats territoriaux d'exploitation (CTE).

**Le montant des crédits consacrés aux CTE, 400 millions de francs en 2001**, et aux mesures agri-environnementales, 580 millions de francs, est censé tenir compte des importantes prévisions de financements communautaires en 2001. Par ailleurs, des reports de crédits de l'exercice 2000, liés à la date plus tardive d'adoption du PRDN devraient venir abonder, en 2001, le financement de ces mesures.

Toutefois, il faut souligner qu'après avoir été portée de 300 à 950 millions de francs entre 1999 et 2000, **la dotation au Fonds de financement des CTE connaît une diminution considérable de 550 millions de francs** pour s'établir en 2001 à 400 millions, soit une chute de 58 %. Loin de tenir compte uniquement des prévisions de financement communautaire (cofinancement à hauteur de 50 %), cette mesure est présentée explicitement dans le projet de loi de finances comme une adaptation de la dotation au rythme (beaucoup plus lent que prévu) de montée en puissance du dispositif. Ce désengagement budgétaire illustre donc la sous-consommation des crédits sur l'année 2000 (moins de 100 millions sur les neuf premiers mois). Cependant le mouvement devrait s'accélérer en fin d'exercice et en 2001. Le ministère a prévu de reporter les crédits non consommés en 2000.



Le PRDN devrait mobiliser en 2001 près de 13 milliards de francs d'aides au profit du secteur agricole et forestier français dont 5,2 milliards provenant du FEOGA- garantie.

De plus, d'après le Ministre, cette orientation vers une agriculture multi-fonctionnelle s'accompagne d'efforts qualifiés de substantiels dans le domaine foncier avec une progression de 11 % des crédits destinés aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Or le projet de loi de finances précise que cette augmentation des crédits en direction des SAFER n'est que le résultat d'une mesure d'ajustement de crédits tenant compte de la réduction de leurs avantages fiscaux. La hausse enregistrée en 2001 est destinée à permettre aux SAFER de faire face aux conséquences de la baisse des droits de mutation intervenue récemment de sorte que leur intervention reste attractive sur le marché du foncier non bâti et que leur équilibre soit préservé. En outre, les SAFER ont elles-mêmes bénéficié de l'exonération des droits de mutation.

#### ***B. L'INSTALLATION DES AGRICULTEURS***

L'axe majeur de cette politique d'encouragement d'une agriculture multi-fonctionnelle est de favoriser l'installation. Alors que les aides au départ connaissent une baisse mécanique de 16 % (liée à la structure des classes d'âge), la **dotation aux jeunes agriculteurs** (DJA) s'établit à 490 millions de francs, c'est-à-dire au même niveau que l'année 2000. Ceci correspond au financement de près de 8000 installations. Corrélativement les stages de préparation à l'installation seront assurés par la reconduction d'une somme de 86,7 millions de francs.

#### ***C. LA PRISE EN COMPTE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES***

Les **indemnités compensatoires de handicaps naturels** (ICHN) qui doivent permettre d'adapter les soutiens de la politique agricole aux conditions d'exercice des activités de montagne, voient leur dotation nationale diminuer de 18 % en 2001 pour s'établir à 1.284 millions de francs. L'enveloppe globale reste stable compte tenu de l'augmentation de la part du cofinancement européen (FEOGA).

**La Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes** (PMTVA) est revalorisée dans le budget pour 2001 qui financera la deuxième tranche d'un programme qui permettra, en trois ans, de relever le niveau de la prime nationale de 30 à 50 euros. C'est ce qui détermine un abondement de la

PMTVA de 113 millions de francs, soit une augmentation de 14 % par rapport au budget pour 2000.

Cette volonté de prise en compte des conditions d'exercice des activités productives conduit également à majorer de 26 millions de francs, soit 19,4 %, les crédits de paiement finançant les bâtiments d'élevage et le **Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)**.

#### ***D. L'ORIENTATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉVOLUTIONS DES DIFFÉRENTS SECTEURS***

- la reconduction des crédits des **offices agricoles** à près de 3 milliards de francs doit permettre de poursuivre les actions d'organisation des filières et d'amélioration de leur efficacité ;

- les crédits consacrés à la **politique industrielle** et à la **prime d'orientation agricole** augmentent de 4,6 % en autorisations de programme (157 millions de francs) pour accompagner les investissements dans le secteur agro-alimentaire.

## **II. « UNE VIGILANCE CONFIRMÉE DANS LE DOMAINE DE LA QUALITÉ ET DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS »**

Le ministère de l'agriculture et de la pêche entend mener, au nom du principe de précaution, une politique de prévention et de maîtrise des risques sanitaires.

#### ***A. LE RENFORCEMENT DES MOYENS HUMAINS***

Vingt créations d'emplois et l'octroi de 28 millions de francs de vacations supplémentaires doivent permettre de renforcer l'encadrement des différents dispositifs et d'amplifier les efforts entrepris en matière d'inspection *ante mortem* dans les abattoirs. La création de 44 emplois au titre de la déprécarisation devrait stabiliser la situation de certains personnels.

Ce renforcement vise également **l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA)** qui bénéficiera de 40 emplois supplémentaires dont 27 directement financés par le ministère de l'agriculture.

## **B. LES MOYENS BUDGÉTAIRES**

**L'ensemble des moyens budgétaires** consacrés à cette politique de prévention et de maîtrise des risques sanitaires **augmente de 14 %** avec un volume de crédits en hausse de 126 millions de francs.

En matière de sécurité alimentaire, les moyens alloués à la lutte contre les maladies des animaux sont majorés de 100 millions de francs (+ 35 %) principalement pour financer le programme de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) lancé à l'été 2000. Les mesures relatives à l'identification et au mouvement des animaux seront renforcées avec un relèvement de 10,8 % de la dotation correspondante.

L'AFSSA voit ses moyens renforcés par l'attribution de 11 millions de francs supplémentaires, l'accent étant plus particulièrement mis sur l'appui scientifique et technique à la politique sanitaire du ministère (+ 6,8 %) et sur l'évaluation des risques (+ 4,8 %).

Enfin, la subvention attribuée à l'Institut national des Appellations d'Origine (INAO) augmente de 6,8 % tandis que les crédits relatifs à la promotion de la qualité alimentaire progressent de 10,8 %. L'agriculture biologique est directement concernée par ce dernier volet avec la constitution d'un groupement d'intérêt public qui sera doté de 4 millions de francs.

## **III. « UN EFFORT SOUTENU AU PROFIT DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE »**

L'ensemble du secteur - enseignement tous niveaux confondus, formation, recherche - bénéficie de 392 millions de francs de crédits supplémentaires soit une augmentation de 5,5 %.

Cette majoration concerne les dépenses de fonctionnement liées au système éducatif agricole ainsi que les dépenses de personnel. Ces dernières augmentent notamment du fait des 200 créations d'emplois inscrites au budget pour 2001.

### **A. LES MOYENS EN PERSONNEL**

120 emplois d'enseignants sont créés au profit de l'enseignement technique notamment pour parachever la réforme des lycées.

Les 20 créations d'emplois qui interviennent dans l'enseignement supérieur accompagnent la mise en oeuvre de la réforme des enseignements vétérinaires.

Enfin les crédits de vacation seront abondés de 3 millions de francs dans l'objectif de recruter 30 maîtres d'internat supplémentaires.

#### ***B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT***

**Les moyens de fonctionnement de l'enseignement agricole public augmentent de 3 %.** La dotation pour les dépenses pédagogiques de l'enseignement technique progresse, à structure constante, de 3,8 %. L'enseignement supérieur bénéficie d'une dotation majorée de 6,5 millions de francs pour financer en particulier la réforme de l'enseignement vétérinaire.

La dotation qui finance les bourses allouées aux élèves de l'enseignement agricole progresse de 11 millions de francs soit + 1,7 %. Le relèvement est plus marqué en ce qui concerne l'enseignement supérieur pour lequel l'augmentation des bourses est de 12,5 % (+ 5 millions de francs).

Enfin les subventions allouées à l'enseignement privé (personnel et fonctionnement) sont en hausse de 60,5 millions de francs soit + 2,1 %. Au sein de cet ensemble les crédits de rémunération des enseignants de la filière « temps plein » évoluent de + 3,2 %. Ceci est dû à la transposition de la réforme de l'enseignement professionnel. Pour les agents du service public elle est financée directement sur les chapitres de rémunération.

#### **IV. « UN ENGAGEMENT RÉSOLU POUR CONFORTER LE SECTEUR FORESTIER »**

L'exercice 2000 s'est caractérisé à la suite des tempêtes par la mise en oeuvre d'importants moyens, près de 2 milliards de francs de crédits auxquels s'ajoutent le coût des mesures fiscales et sociales ainsi que la bonification des prêts à 1,5 % dont l'enveloppe est de 12 milliards de francs.

**Pour 2001, les crédits consacré à la forêt sont en augmentation de 563 millions de francs soit + 31 %.** Cette revalorisation entend répondre à deux objectifs : assumer au mieux les conséquences des tempêtes de la fin 1999 et doter le secteur de moyens conformes aux ambitions du projet de loi d'orientation sur la forêt.

**Crédits consacrés à la forêt par le budget Agriculture et Pêche (en francs)**

Nature des crédits		+	PLF 2001	Evolution en %
<b>Dépenses ordinaires</b>				
<b>Titre III</b>		<b>314.215.872</b>	<b>341.905.600</b>	<b>+ 9,0%</b>
Chapitre 35-92	Forêts : travaux d'entretien (intégralité du chapitre)	149.300.000	164.000.000	+ 10,0%
Chapitre 36-22	Subventions de fonctionnement à divers établissements publics			
Article 41	Inventaire forestier national	33.097.457	41.000.000	+ 23,9%
Article 44	Haras nationaux	131.818.415	136.905.600	+ 4,2%
<b>Titre IV</b>		<b>1.244.218.289</b>	<b>1.624.530.000</b>	<b>+ 30,5%</b>
Chapitre 44-42	Charges de bonification (libellé modifié)			
Article 20	Prêts à la forêt. Charges de bonification (nouveau)	“	300.000.000	
Chapitre 44-80	Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural			
Article 20	Interventions pour l'aménagement rural (nouveau)	“	20.930.000	
Article 21	Interventions pour l'aménagement rural (ancien)	20.928.289	“	
Article 80	Cofinancements du FEOGA-Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b	“	“	
Chapitre 44-92	Fonds forestier national et Office national des forêts (intégralité du chapitre)	1.223.290.000	1.303.600.000	+ 6,5%
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>		1.558.434.161	1.966.435.602	+ 26,2 %
<b>Dépenses en capital</b>				
<b>Titre V</b>		<b>24.600.000</b>	<b>25.600.000</b>	<b>+ 4,1%</b>
Chapitre 51-92	Espace rural et forêts : travaux et acquisitions			
Article 51	Inventaire forestier	“	“	
Article 52	Travaux en forêts des départements d'outre-mer	“	“	
Article 70	Aménagements touristiques des forêts	“	“	
Article 80	Acquisitions	1.220.000	350.000	- 71,3 %
Article 90	Travaux de sauvegarde du domaine	23.380.000	25.250.000	+ 8,0%
<b>Titre VI</b>		<b>418.550.000</b>	<b>560.000.000</b>	<b>+ 33,8%</b>
Chapitre 61-02	Conservatoire de la forêt méditerranéenne (intégralité du chapitre)	63.000.000	63.000.000	0,0%
Chapitre 61-44	Aménagement de l'espace rural			
Article 20	Amélioration du cadre de vie et développement rural	16.350.000	13.380.000	- 18,2%

Nature des crédits		+	PLF 2001	Evolution en %
Chapitre 61-45	Fonds forestier national et autres opérations forestières (intégralité du chapitre)	339.200.000	503.120.000	+ 48,0%
Chapitre 61-83	Cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural			
Article 10	Cofinancements du FEOGA-Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b			
Article 60	Cofinancement de l'Union européenne au titre de l'objectif 1 - Programmation 2000-2006 (nouveau)			
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>		<b>443.150.000</b>	<b>605.100.000</b>	<b>+ 36,5 %</b>
<b>Totaux généraux</b>		<b>2.001.585.115</b>	<b>2.535.602</b>	<b>+ 28,5 %</b>

L'effort porte à la fois sur les dépenses ordinaires (+ 26,2 %), supports de financement d'actions à court terme ou de subventions et sur les dépenses d'investissement (+ 36,5 %).

La subvention de l'Inventaire national forestier est majorée de 8 millions de francs soit + 23,9 %.

Les travaux d'entretien des forêts progressent de 9,8 % avec un accent mis sur les actions locales dont les crédits sont augmentés de 15 millions de francs soit une progression de 37,5 %.

L'ensemble des dotations dédiées à l'orientation et à la valorisation de la filière bois connaît une progression de 80 millions de francs (+ 30,2 %). Au sein de cet ensemble, les crédits déconcentrés relatifs à l'espace forestier sont également en hausse : + 55,3 millions de francs (+ 88 %).

Le **versement compensateur** de l'Etat à l'Office national des forêts est maintenu à son niveau de 2000, soit 957 millions de francs. Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette stagnation du versement compensateur dans la mesure où les tempêtes de la fin 1999 ont complètement bouleversé le mécanisme actuel de financement des forêts publiques. De nombreux budgets communaux vont connaître de grandes difficultés pour financer leur gestion et travaux forestiers des dix à quinze prochaines années, alors même que l'ONF sera contraint de leur demander de payer ses propres prestations à leur juste valeur.

S'agissant des **autorisations de programme**, leur volume croît de 95 % avec une augmentation de crédits de 392 millions de francs. Ce sont principalement les actions de prévention des risques et de reboisement qui bénéficieront de cette hausse.

Corrélativement, les crédits de paiement progressent de 48,3 %, soit une enveloppe supplémentaire de 163,9 millions de francs. Les opérations de boisement et de reboisement y émargent pour un montant de 138,1 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 68 %. La modernisation des entreprises de première transformation doit bénéficier de 8 millions de francs supplémentaires (+ 71,9 %). La prévention des risques et les opérations de protection se voient octroyer 9,1 millions de francs supplémentaires (+ 20,7 %).

A ces dotations inscrites au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche s'ajoutent les contributions européennes au titre des programmes structurels communautaires.

## **V. « DES INTERVENTIONS RENFORCÉES POUR LES PECHES MARITIMES ET L'AQUACULTURE »**

Les **dépenses ordinaires** de la pêche maritime et de l'aquaculture **progressent de 7,9 %**.

Le chapitre 44-36 (titre IV - dépenses ordinaires) qui concerne les subventions destinées aux entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et à l'Office interprofessionnel des produits de la mer (OFIMER) et « l'apurement du FEOGA » connaît une augmentation de 8 %. La mention « apurement du FEOGA » désigne les dépenses qui pourraient devoir être prises en compte par l'OFIMER en cas de refus d'apurement par le FEOGA de dépenses effectuées pour son compte dans des conditions jugées non satisfaisantes. Dans ce cas, un remboursement est effectué par l'OFIMER dont la traduction budgétaire est effectuée sur ce chapitre. L'effort concerne surtout les interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture qui bénéficient de près de 12 millions de francs supplémentaires (+ 21,5 %). Les interventions de l'OFIMER ne connaissent qu'une progression très faible de leur dotation : + 0,2 %. Or la plus grande partie des actions visant à améliorer la compétitivité de la filière est conduite par l'OFIMER, à travers la restructuration de la commercialisation, l'appui aux organisations de producteurs et les campagnes de promotion des produits. Pour votre rapporteur spécial, la quasi-stagnation de la dotation de l'OFIMER montre à quel point les déclarations d'intentions ne sont pas suivies par des faits.

Les **dépenses en capital** (titre VI) connaissent une **baisse significative de près de 50 %**. Il s'agit des subventions d'investissement accordées par l'Etat aux entreprises industrielles et commerciales du secteur de la pêche et de l'aquaculture. La baisse des crédits enregistrée en 2001 prend en compte le faible taux de consommation des autorisations de programme observé sur ce chapitre au cours des derniers exercices et, de façon mécanique,

exerce un ajustement des crédits de paiement correspondant au niveau des autorisations de programme.



## **CHAPITRE III :**

### **L'INSUFFISANTE ET HASARDEUSE GESTION DES CRISES DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

#### **I. CRISE DE LA « VACHE FOLLE » : UNE ACTION DANS L'URGENCE, DES RÉPONSES PEU CONVAINCANTES**

La crise de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) a marqué l'actualité tout au long de cette année en raison, notamment, de l'augmentation continue du nombre de cas décelés en France. Début novembre, 84 animaux atteints avaient été recensés depuis le début de l'année 2000. L'augmentation de cas repérés doit cependant être mise en relation avec le lancement d'une campagne de dépistage de grande ampleur. Ainsi, sur 84 cas répertoriés pour l'année 2000, 29 ont été identifiés grâce au test utilisés à l'occasion de cette campagne, les 55 autres ayant été repérés par le réseau de surveillance vétérinaire.

Un débat scientifique portant sur les causes de l'ESB a été engagé. Si la contamination par des farines animales accidentellement infectées reste l'hypothèse privilégiée, celle d'une transmission de la vache au veau est également plausible. L'hypothèse d'une troisième voie de transmission, par l'intermédiaire de réservoirs naturels tels que les bouses ou le foin, a également été évoquée.

En outre, une étude britannique rendue publique fin août a montré que le prion responsable de l'ESB pouvait franchir la barrière des espèces sans que la maladie se déclare sur des animaux infectés. Ce résultat inquiétant a suscité des interrogations sur l'éventuelle contamination d'animaux (volaille ou porcs) ayant consommé des farines contaminées.

#### **A. *JUSQU'À PRÉSENT DES MESURES SANS GRANDE ENVERGURE***

##### **1. L'interdiction des tissus à risque**

La Commission européenne avait proposé de rendre obligatoire le retrait des matériels à risque spécifiés (MRS) des bovins, caprins et ovins de la chaîne alimentaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

Le Conseil agricole de l'Union européenne n'ayant pas adopté ce projet, en raison de la réticence des Etats membres prétendument non touchés par l'ESB, la Commission européenne a décidé en juillet 2000 d'imposer elle-même ces mesures de retrait des MRS à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2000.

Par ailleurs, le ministre de l'agriculture a pris, le 10 octobre 2000, un arrêté ministériel interdisant l'utilisation alimentaire des boyaux des bovins, quel que soit l'âge de ces derniers. Il fait suite à un avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

## **2. L'étiquetage de la viande bovine**

Au plan communautaire, les Quinze ont adopté le 17 juillet 2000, un nouveau règlement devant entrer en vigueur en deux étapes (au 1<sup>er</sup> septembre 2000 et au 1<sup>er</sup> janvier 2002).

Il convient de souligner ici que le Conseil européen a renoncé à rendre obligatoire la mention de la catégorie de l'animal abattu ce qui constitue un recul par rapport à la réglementation en vigueur en France. Les producteurs et les associations de consommateurs déplorent ce choix.

Au plan national, des initiatives concernant l'étiquetage de la viande bovine ont également été prises.

L'accord national interprofessionnel du 17 février 1997, sur l'étiquetage de la viande bovine, étant arrivé à échéance le 31 août 2000, les acteurs de la filière ont à charge d'élaborer un nouvel accord.

## **3. La question d'une éventuelle réforme de l'abattage**

Sous la pression des éleveurs, un débat s'est engagé sur l'opportunité de maintenir le principe, adopté en 1994, de l'abattage total du troupeau dans lequel un animal atteint de l'ESB a été découvert.

Selon certains, la pratique de l'abattage sélectif, moins traumatisante, permettrait en outre d'étudier l'évolution de l'état sanitaire du reste du troupeau. Le choix de l'abattage total a été notamment critiqué par le comité scientifique directeur européen.

Le gouvernement a indiqué qu'il pourrait élaborer prochainement un nouveau protocole pour les animaux abattus à l'occasion de la mise en oeuvre du programme de tests rapides et des protocoles scientifiques qui lui sont rattachés.

#### **4. Le dépistage de l'ESB**

Le programme de dépistage de l'ESB par des tests rapides, qui avait été annoncé en début d'année, a été lancé en juin 2000, avec plusieurs mois de retard. Il se compose en fait de deux programmes complémentaires :

- un programme de 12.000 tests qui anticipe le dépistage communautaire obligatoire en 2001 ;

- un programme national ciblé de 40.000 tests, destiné à éprouver de nouveaux tests, plus rapides, et à évaluer la prévalence de la maladie. Ce programme de dépistage, dont le coût est évalué à 271 millions de francs, sera réalisé sur une période de huit mois au plus, un premier bilan des résultats ayant été annoncé pour l'automne 2000.

#### ***B. L'ANNONCE DU PLAN GOUVERNEMENTAL D'URGENCE DE SOUTIEN À LA FILIÈRE BOVINE***

##### **1. La situation du marché français de la viande bovine**

L'année 2000 semblait signaler l'amorce d'une sortie de crise, la consommation de viande bovine ayant rattrapé son niveau d'avant 1996, année pendant laquelle elle avait reculé de 8 %. Les prix à la production ont augmenté de 4 % entre janvier et juin 2000, selon une note de conjoncture de l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'agriculture (OFIVAL) en date du 14 juin 2000.

Pourtant, le marché de la viande bovine, frappé par la méfiance des consommateurs, menace de s'effondrer de nouveau à la suite d'une série de révélations inquiétantes :

- la publication du rapport d'une commission d'enquête sur la gestion de la crise par les autorités britanniques ;

- la révélation d'une tolérance de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à l'égard de la présence de farines animales, dans la limite de 0,3 % dans les aliments pour les animaux, alors que l'utilisation de ces farines, suspectée d'être le principal vecteur de l'agent infectieux de l'ESB, est interdite dans l'alimentation des ruminants depuis un arrêté du 24 juillet 1990 ;

- ou encore l'alerte alimentaire provoqué par la mise en vente accidentelle de viande provenant d'un troupeau dont l'une des vaches était atteinte d'ESB.

Les mesures alors annoncées par le gouvernement - élargissement du programme de dépistage à des tests réalisés de manière aléatoire à l'entrée des abattoirs sur la viande destinée à la consommation humaine, interdiction de l'incorporation de graisses animales dans l'alimentation des ruminants - n'ont pas été en mesure de rassurer l'opinion publique.

## **2. Les mesures annoncées les 14 et 21 novembre 2000 par le gouvernement**

Le Premier ministre a présenté le 14 novembre de nouvelles mesures pour renforcer le dispositif destiné à éviter la propagation de l'ESB et à prévenir la transmission de l'agent infectieux à l'homme. Le ministre de l'agriculture a annoncé, le 21 novembre, un plan d'urgence pour aider les filières animales en difficulté.

### *a) Les sept volets du plan gouvernemental relatif au renforcement de la sécurité alimentaire*

Ces mesures concernent plusieurs secteurs : l'alimentation animale, la recherche scientifique, les précautions pour les consommateurs ou l'environnement :

- **la suspension de l'utilisation et de l'importation des farines animales.** Interdites dans l'alimentation des bovins depuis 1990, dans celle des autres ruminants depuis 1994, elles le sont désormais dans celle des autres animaux (porcs, volaille, poissons, animaux domestiques). Cette mesure vise à éliminer les risques de « contamination croisée » du fait de mélanges, accidentels ou frauduleux, dans les élevages ou lors des livraisons ;

- **la poursuite des mesures de retrait des tissus à risque.** Le gouvernement a décidé en liaison avec l'AFSSA de retirer les colonnes vertébrales de la chaîne alimentaire. Par voie de conséquence, les « T-bone steaks » sont interdits ainsi que l'utilisation des vertèbres de bovins dans la fabrication de la gélatine et du suif ;

- **le renforcement des contrôles.** Menés sous l'autorité des préfets dans chaque département, les contrôles seront renforcés sur les sites de production et de stockage des farines, dans les usines fabriquant des aliments pour le bétail et dans les abattoirs. Un plan pluriannuel prévoira de créer 300 postes de vétérinaires-inspecteurs, techniciens vétérinaires, agents

administratifs, 150 postes de médecins, pharmaciens-inspecteurs et contrôleurs du travail, 25 postes d'ingénieurs sanitaires ;

- **l'extension du dépistage de l'ESB par les tests biologiques**, dont la campagne est en cours. Un cahier des charges sera défini pour le développement d'un test plus sensible qui puisse être généralisé à grande échelle ;

- **la préparation de mesures de retrait de la chaîne alimentaire de certaines catégories de bovins** au vu des résultats du programme de tests ;

- **le renforcement des mesures de précaution et de sécurisation pour l'homme** dans les établissements de soins, et la fabrication de produits sanguins ;

- **le renforcement de la recherche.**

*b) Des mesures de soutien aux professionnels des filières animales*

L'interdiction d'utiliser des farines carnées pour l'alimentation de tous les animaux, la crise de confiance des consommateurs vis-à-vis de la viande bovine ont d'importantes répercussions économiques sur les filières animales. Le ministre de l'agriculture a présenté le 21 novembre dernier un plan d'urgence pour aider les professionnels à faire face à la situation.

D'un **montant total de 3,2 milliards de francs**, ce plan comporte :

- **une campagne publique d'information** déclinée sur plusieurs supports : un numéro vert, des encarts dans la presse écrite, le site internet du ministère de l'agriculture, un guide d'information pratique pour la restauration scolaire ;

- **des actions au niveau communautaire pour renforcer la sécurité sanitaire et en harmoniser les règles dans l'Union européenne** (analyse par la Commission des enjeux économiques et environnementaux d'une suspension de l'utilisation des farines carnées pour l'alimentation des animaux ; extension du programme de tests prévu pour 2001 dans l'UE aux animaux à risque) ;

- **un programme de substitution aux farines animales.** La France défend auprès de l'UE la mise en oeuvre d'un plan en faveur des protéines végétales. Sur le territoire national, le gouvernement devrait encourager les productions de soja de qualité, tournesol et colza (450 millions de francs d'aides) ;

- **des aides financières aux secteurs touchés.** A la demande de la France, la Commission a ouvert aux opérateurs français l'accès au dispositif de stockage privé et envisagera, si besoin, des mécanismes d'intervention complémentaires. Les entreprises d'aval (abatteurs...) devraient bénéficier de prêts bonifiés d'une durée de cinq ans avec différé de remboursement de trois ans (500 millions de francs au total), pour faire face à leurs besoins de trésorerie, et du report sur un an de la moitié des cotisations patronales pour les employeurs de main d'oeuvre. D'autres mesures seront destinées aux éleveurs bovins : 400 millions de francs de crédits du Fonds d'allégement des charges, report pour trois ans de 30 % à 50 % de leurs cotisations personnelles (soit un report de 1,24 milliard de francs), accélération du versement des primes en cours et notamment de la prime à la vache allaitante. D'autres filières touchées par la suspension des farines animales devraient être aidées. Le secteur avicole bénéficiera de 75 millions de francs pour ses opérations de promotion à l'exportation. Enfin, une cellule de suivi sera mise en place au sein de l'OFIVAL.

### **3. Des mesures insuffisantes et peu convaincantes**

Derrière l'annonce très médiatique d'un plan de 3,2 milliards de francs en faveur de l'élevage bovin se cachent beaucoup d'imprécisions, et des crédits déjà alloués, 1,2 milliard de francs de simples reports de cotisations et 1 milliard de francs pour le reste de la filière.

Les éleveurs attendaient des aides directes au revenu, ils devront se contenter, pour l'instant, de mesures pour alléger leurs charges financières et sociales. Certes, le gouvernement français est bridé par Bruxelles et le ministre de l'agriculture, qui espère infléchir la position communautaire, a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un « solde de tout compte ». Il conviendra notamment, au niveau communautaire, d'évaluer une majoration des aides directes pour compenser la baisse en cours.

Mais le coût total des mesures envisagées et des conséquences non encore évaluées de cette crise de la filière bovine dans son ensemble devrait se chiffrer en milliards de francs, bien plus que les 3,2 milliards annoncés par le gouvernement. Qui paiera la facture ?

Les éleveurs et la filière paient, déjà, le coût économique et social de l'effondrement des marchés. Le coût du retrait des farines animales est, lui, estimé à 5 milliards de francs par les professionnels. De leur côté, les entreprises devront assumer aussi le surcoût de la suppression des farines et de la réorganisation nécessitée par l'extension des tests sur l'ESB. Au total, la facture s'approcherait de 10 milliards de francs sans même tenir compte d'un

éventuel plan de soutien au développement des protéines végétales. Une somme équivalent au tiers du budget du ministère de l'agriculture pour 2001.

Les professionnels se disent en partie satisfaits par l'annonce des mesures gouvernementales en faveur de la filière mais estiment également qu'il est possible d'aller plus loin. Il faut un signal fort en direction des éleveurs et de l'ensemble des acteurs de la filière bovine. A cet égard, les professionnels réclament notamment la compensation intégrale des pertes subies par rapport aux cours de marché d'avant la crise, une prise en charge totale des cotisations sociales, des intérêts d'emprunt et des reports des annuités en capital, le versement immédiat des aides dues aux éleveurs.

### *C. L'ACTION DU SÉNAT EN FAVEUR DE LA FILIÈRE BOVINE*

#### **1. L'adoption par le Sénat de mesures fiscales favorables dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2001**

Le Sénat a adopté des mesures fiscales importantes en faveur de l'ensemble des acteurs de la filière bovine pour faire face à cette crise.

Il s'agit notamment d'une disposition visant à exclure de la définition des bénéficiaires de l'exploitation agricole pour l'application de l'impôt sur le revenu, les sommes perçues au titre des indemnisations des pertes de cheptels bovins résultant de l'ESB.

Il s'agit aussi d'une mesure visant à exonérer de la taxe d'équarrissage les artisans bouchers et bouchers-charcutiers dont l'activité principale est de transformer et de vendre des produits carnés et leurs dérivés.

#### **2. La création d'une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs**

En application de l'article 11 du règlement du Sénat et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission d'enquête de 21 membres sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs a été créée le 22 novembre 2000.

Les travaux de la commission d'enquête devront notamment permettre de :

- déterminer les conditions et le périmètre des contrôles opérés par les pouvoirs publics sur l'importation et l'utilisation des farines animales, et en particulier britanniques ;

- évaluer les éventuelles solutions de substitution et d'élimination de ces farines animales ;

- vérifier la bonne application du système de traçabilité des produits mis en place depuis 1996 ;

- s'assurer du respect du principe de précaution à tous les niveaux de la chaîne agro-alimentaire.

## **II. LA FORÊT APRÈS LES TEMPÊTES : UNE PRIORITÉ MAL GÉRÉE**

Après les tempêtes de la fin 1999 qui ont décimé les forêts françaises, le gouvernement n'a pu reculer davantage la mise en oeuvre d'une réforme du code forestier ainsi que le déblocage de moyens nouveaux au service de la forêt.

En effet, les tempêtes de décembre 1999 ont bouleversé tant les conditions de financement de la forêt publique que l'organisation économique et technique de la forêt privée.

Pourtant, **malgré les intentions affichées, le constat est décevant.** Certes, pour 2001 les **crédits consacrés à la forêt dans le projet de loi de finances sont en augmentation** de 563 millions de francs, soit + 31 %. Certes, à la suite des tempêtes, en janvier 2000, un **plan national d'urgence pour la forêt** a été mis en place, qui représente 2 milliards de crédits budgétaires et 12 milliards de prêts bonifiés.



### **Les dispositions du Plan national pour la forêt du 12 janvier 2000**

Le plan national pour la forêt a été mis en place par le gouvernement à la suite des très graves tempêtes qui ont décimé les forêts françaises en décembre 1999. Il consiste en une série de mesures destinées à financer une partie des travaux forestiers, à alléger les charges fiscales et d'investissement supportées par les propriétaires et à garantir la mobilisation, le stockage et la valorisation des bois abattus.

Le dispositif global comprend des aides directes et indirectes. L'ensemble des mesures prévues dans ce plan correspondent pour 2000 à une **contribution financière de la part de l'Etat de 2 milliards de francs** et à une **enveloppe globale de prêts bonifiés de 12 milliards de francs**.

Le programme spécifique en faveur de la forêt est censé répondre à **trois objectifs majeurs** :

- assurer la mobilisation du bois ;
- permettre le stockage et favoriser la valorisation du bois ;
- organiser la reconstitution des écosystèmes forestiers.

**L'aide au déblaiement des accès et au renforcement de la desserte forestière** s'élève à 190 millions de francs. Pour exploiter rapidement les bois chablis, des prêts bonifiés à 1,5 % sur un maximum de trois ans, à hauteur de 8 milliards de francs, sont mis à disposition pour préfinancer la sortie des bois et leur mise en bord de route sur des aires de dépôt.

Une **aide aux travaux urgents de nettoyage des parcelles sinistrées** est disponible. Elle correspond à une première enveloppe de 241 millions de francs.

**Pour stocker et valoriser les bois** sont prévus : la création d'aires de stockage (60 millions de francs), le financement du stockage par des prêts bonifiés à 1,5 %, à hauteur de 4 milliards de francs, une aide au transport des bois de l'ordre de 700 millions de francs.

Des **aides pour la prévention et la lutte phytosanitaire**, à hauteur de 100 millions de francs, doivent permettre de financer des travaux curatifs sur les zones de chablis.

En outre, **dans les régions concernées, une réponse locale est recherchée**, notamment avec la création de fonds régionaux dont l'Etat peut faciliter l'élaboration. Une **aide aux centres régionaux de la propriété forestière, aux coopératives forestières et aux autres organismes de la filière bois**, est également prévue, assurant le financement de 230 emplois de techniciens forestiers pendant trois ans. Cette mesure équivaut à une dépense totale de 210 millions de francs.

Dans le cadre des avenants aux **contrats de plan Etat-région**, le gouvernement entend mobiliser 2 milliards de francs supplémentaires, dont une partie bénéficiera à la restauration du patrimoine forestier et au soutien de la filière bois.

Des **mesures fiscales** existent également. Elles sont d'abord relatives à l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux travaux forestiers. Ensuite, il sera procédé au dégrèvement au titre de l'année 1999 de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).

Deux autres mesures ont été étudiées : la première, en cours d'examen, concerne la déduction des revenus professionnels des charges d'exploitation liées aux tempêtes et la seconde, incluse dans loi de finances rectificative pour 2000, permet la suppression à titre temporaire des droits de mutation à titre onéreux au profit du trésor sur les acquisitions de parcelles boisées ou à boiser pour une période de trois ans.

La dernière partie du plan national pour la forêt traite de la **reconstitution des massifs forestiers détruits**. Six milliards de francs ont été programmés sur dix ans.

**Mais la réalité sur le terrain est autre** : la plupart des aides directes pour un montant global de 1,4 milliard de francs ne sont pas encore parvenues

à leurs destinataires. Il existe de très importants délais dans l'acheminement de ces aides, qui pénalisent les exploitants forestiers. En outre, le reboisement passera d'abord par le dégagement des forêts sinistrées qui nécessiterait des aides directes beaucoup plus importantes et distribuées sous l'étroit contrôle de l'Etat. Les moyens financiers mis à la disposition des propriétaires forestiers privés ne sont donc pas à la hauteur de la gravité de la situation.

En outre, le récent **projet de loi d'orientation sur la forêt**, voté par l'Assemblée nationale en première lecture en juin 2000 et qui devrait être discuté au Sénat en janvier 2001 au plus tôt, apparaît largement insuffisant sur le plan fiscal et financier. Ainsi aucun mécanisme de soutien financier à l'investissement forestier n'a été défini, seul le principe d'un tel mécanisme a été inscrit dans le projet de loi à l'initiative des députés mais ses modalités restent en suspens. Il est vrai que les « mesures-tempête », aujourd'hui primordiales, revêtent essentiellement le caractère de mesures exceptionnelles qui n'ont pas forcément leur place dans une loi d'orientation. Mais encore faudrait-il que ces mesures existent dans la loi de finances. Or, aussi bien la première loi de finances rectificative pour 2000 que le projet de loi de finances pour 2001 n'ont pas satisfait les attentes des forestiers en matière fiscale et financière.

### **III. UNE ANNÉE NOIRE POUR LE SECTEUR DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE**

L'année 2000 aura été pour le secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture une année d'épreuves marquée par les sinistres provoqués par les tempêtes et la marée noire de la fin 1999 ainsi que par une hausse continue du prix des carburants menaçant l'existence même des entreprises de pêche. Les événements de l'été 2000 ont confirmé la fragilité des entreprises dont la rentabilité reste tributaire de phénomènes conjoncturels tels que le niveau des cours, les coûts de production et l'état de la ressource.

Sur le plan institutionnel, la mise en oeuvre des dispositions prévues par la loi d'orientation sur les pêches maritimes et les cultures marines n'est pas encore achevée. Le premier bilan de leur application, qui doit être établi par les services des affaires maritimes, est attendu dans les mois qui viennent. L'année 2001 sera marquée par la réforme de l'organisation commune des marchés, adoptée en novembre 1999 et qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier prochain pour l'essentiel. Les mesures concernant l'information des consommateurs sur l'origine et la qualité des produits seront applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Après les tempêtes et la marée noire, des mesures exceptionnelles ont été mises en place par le gouvernement pour venir en aide aux entreprises en

difficulté (prise en charge par l'Etat de 50 % des charges salariales et patronales acquittées par les pêcheurs pendant trois mois à compter de juillet 2000). En outre, en août dernier un plan global pour la pêche destiné à compenser la flambée des prix du gazole a été décidé, dans le but de compenser la hausse des coûts et de les ramener à un niveau supportable pour l'équilibre des entreprises. Le gazole vendu aux pêcheurs bénéficiant d'une totale détaxation, il a été décidé de mettre en oeuvre l'aide des pouvoirs publics grâce à un allègement partiel ou total des charges sociales ou portuaires dont les modalités ont été arrêtées en concertation avec la représentation professionnelle afin de tenir compte de la sévérité des difficultés rencontrées par les différentes flotilles. Par ailleurs, le ministre de l'agriculture et de la pêche a souhaité interpeller le Commissaire et ses collègues européens afin que les problèmes rencontrés par l'ensemble de la pêche communautaire soient examinés et que des solutions communes soient explorées dans le but de restaurer la compétitivité des entreprises de pêche.

Le projet de loi de finances pour 2001 n'apparaît cependant pas à la hauteur des espérances des pêcheurs. Le total des dépenses ordinaires pour 2001 s'établit à 166 millions de francs, soit une augmentation de 7,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Tandis que les dépenses en capital connaissent, elles, une baisse de près de 50 % par rapport à ce qui était prévu pour 2000 : cette chute concerne aussi bien les dépenses en faveur de la modernisation et du développement des entreprises de pêche et d'aquaculture que celles à destination de l'industrie et de la commercialisation des produits de la mer.

Au total, les dépenses en faveur du secteur des pêches maritimes et de l'aquaculture pour 2001 connaissent une diminution de 4 % par rapport à 2000.

Votre rapporteur spécial s'interroge dès lors sur la véracité des intentions gouvernementales qui affichent une volonté de soutien au secteur de la pêche aujourd'hui en grande difficulté alors même que le budget pour 2001 du ministère de l'agriculture et de la pêche fait apparaître une baisse des crédits destinés à ce secteur.

Une fois encore, votre rapporteur spécial ne peut que constater les insuffisances du gouvernement dans sa capacité à faire face aux crises qui touchent le secteur agricole dans son ensemble.

**Présentation des crédits de la pêche**

(en millions de francs)

	<b>Loi de finances 2000</b>	<b>Projet de loi de finances 2001</b>	<b>Projet de loi de finances 2001/Loi de finances initiale en 2000 %</b>
Crédits de paiement			
<b>Chapitre 36-22</b>			
<b>art 14 - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et museum d'histoire naturelle</b>	<b>3,30</b>	<b>3,45</b>	<b>+ 4,5</b>
<b>Chapitre 44-36</b>			
art 20 - Interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture	54,88	66,7	+ 21,54
art 30 - Office interprofessionnel des produits de la mer	95,60	95,77	0,18
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>153,78</b>	<b>165,92</b>	<b>+ 7,9</b>
<b>Chapitre 64-36</b>			
art 20 - Modernisation et développement des entreprises de pêche et d'aquaculture	25,15	13,50	- 46,3
art 30 - Industrie et commercialisation des produits de la mer : investissements à terre	14,95	6,60	- 55,8
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>40,1</b>	<b>20,10</b>	<b>- 49,8</b>
<b>Total général</b>	<b>193,88</b>	<b>186,02</b>	<b>- 4</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
<b>Chapitre 64-36</b>			
<b>art 20 - Modernisation et développement des entreprises de pêche et d'aquaculture</b>	<b>35,4</b>	<b>24,7</b>	<b>- 30,2</b>
art 30 - Industrie et commercialisation des produits de la mer : investissements à terre	9	9,7	+ 7,7
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>40,1</b>	<b>20,10</b>	<b>- 49,8</b>

## IV. LA QUESTION DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES (ARTICLE 49)

### A. LA SITUATION ACTUELLE

#### 1. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)

##### a) La mission du FNGCA

Le FNGCA est issu de la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 qui met en place un régime de garantie contre les calamités agricoles.

Aux termes de l'article L. 361-1 du Code rural, le FNGCA est chargé de prévenir et d'indemniser les dommages matériels causés aux exploitations par les calamités agricoles. Ce fonds est, en outre, chargé de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles.

##### b) L'indemnisation par le FNGCA

Pour se prémunir contre les aléas, notamment climatiques, les agriculteurs peuvent souscrire, à titre préventif, une assurance. Faute d'assurance, les victimes d'un sinistre pourront solliciter l'octroi de prêts spéciaux auprès des caisses de crédit agricole mutuel et le versement d'indemnités servies par le FNGCA.

D'après les dispositions de l'article L 361-1 du code rural, le FNGCA indemnise « les **dommages causés aux exploitants par les calamités agricoles** telles qu'elle sont définies à l'article L. 361-2 »<sup>1</sup>.

La **constatation du caractère de calamités agricoles fait l'objet d'un arrêté** conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances, sur proposition du préfet et après consultation de la Commission nationale des calamités agricoles.

L'indemnité allouée ne peut dépasser 75 % des dommages subis ni le montant de la valeur de ces biens convenue au contrat d'assurance qui les

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L 361-2 du code rural « sont considérés comme calamités agricoles (...) les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ».

couvre. En moyenne, les niveaux d'indemnisation sont relativement faibles (de l'ordre de 30 %). Depuis sa création, le FNGCA a indemnisé les conséquences pour 50 % de sécheresses, pour 27 % de gelées et pour 17 % d'inondations.

## 2. Le financement du FNGCA et ses enjeux

### a) *Le financement du FNGCA*

Aux termes de l'article L. 361-5 du code rural, les ressources du FNGCA affectées aux indemnisations des calamités agricoles sont les suivantes :

- « Une **contribution additionnelle** aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et au cheptel, mort ou vif, affectés aux exploitations agricoles ».

Cette contribution comporte deux taux applicables : l'un de 10 % pour les conventions d'assurance contre l'incendie, l'autre de 5 % sur les autres conventions d'assurance.

Cependant, depuis 1992 pour cinq ans, puis pour les années 1997, 1998 et 1999, ces taux ont été majorés respectivement à 15 % et 7 % <sup>1</sup>.

- Une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchyliques.

- Une **subvention inscrite au budget de l'Etat** et dont le montant doit être **au moins égal** au produit des contributions précédentes.

C'est donc l'affirmation d'un **principe de parité** dans le financement du FNGCA entre l'Etat et les agriculteurs.

- Une **contribution additionnelle complémentaire** de 7 % sur toutes les primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles.

Elle a été instituée à **titre exceptionnel** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1987 et en principe pour 10 ans. Elle devait disparaître au 31 décembre 1996 mais sa perception a été prorogée en 1997, en 1998 et en 1999.

---

<sup>1</sup> Par exception, un taux de 5 % est conservé pour les conventions couvrant les dommages aux cultures et la mortalité du bétail.

b) *Les enjeux du financement du FNGCA*

On observe sur les dernières années les faits suivants :

• **Les ressources du FNGCA n'ont pas toujours été suffisantes** pour faire face à des calamités importantes et répétées. En particulier, des difficultés de financement récurrentes depuis le début des années 1980 ont parfois conduit le FNGCA à « *sortir du cadre fixe de la loi* », selon la Cour des Comptes. Toutefois, la situation financière du FNGCA s'est améliorée depuis le début des années 1990 et cette amélioration s'est même confirmée en 1998 et 1999, en dépit de l'indemnisation des sinistres importants survenus en 1997 et 1998.

• **Un déséquilibre se creuse entre la participation de l'Etat et celle des professionnels qui devraient en principe être à parité<sup>1</sup>**. Depuis 1993, on observe un désengagement de l'Etat qui ne respecte plus le principe de parité.

**B. LE PROJET DU GOUVERNEMENT**

L'article 49 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit d'établir de manière pérenne une **contribution additionnelle au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**.

L'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du FNGCA proviennent, d'une part, d'une subvention de l'Etat, d'autre part de contributions additionnelles sur certaines primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance dommages souscrites par les exploitants agricoles et dont le montant varie selon la nature des biens assurés.

La mesure proposée (taux uniforme de 11 % pour les dommages aux bâtiments, aux machines agricoles et aux véhicules utilitaires, mais exonération pour les dommages aux cultures et au bétail) vise trois objectifs :

- pérenniser, à leur niveau actuel, les ressources d'origine professionnelle du fonds ;

- favoriser le développement de l'assurance grêle et de nouveaux produits d'assurance en exonérant des contributions additionnelles les contrats de type « assurance récolte » ;

---

<sup>1</sup> *Le FNGCA est en principe financé à parité par les pouvoirs publics (subvention inscrite au budget du ministère de l'agriculture et de la pêche) et par les agriculteurs (3 contributions additionnelles).*

- unifier les taux appliqués aux différentes polices d'assurance constituant l'assiette des contributions additionnelles.

Cet article, en fixant de manière pérenne le taux de cette contribution additionnelle, présente l'avantage de mettre fin aux traditionnelles mesures de prorogation de majorations exceptionnelles des taux de contributions additionnelles établies au profit du FNGCA. Toutefois, il convient de souligner que, contrairement à la rédaction initiale du code rural, ce taux est uniforme pour l'ensemble des conventions d'assurance et qu'en outre, il est supérieur aux taux de l'actuelle rédaction du code rural qui étaient respectivement de 10 % pour les conventions d'assurance contre l'incendie et de 5 % pour les autres conventions d'assurance.

Par ailleurs il est important de noter que la situation financière de ce fonds est très bonne et que, alors même que le code rural précise que son financement doit se faire à parité entre les agriculteurs et l'Etat, la subvention de l'Etat à ce fonds n'est encore cette année, comme l'an passé, que de 50 millions de francs. Antérieurement, le ministère de l'agriculture abondait ce fonds en moyenne à hauteur de 200 millions de francs par an. **Il existe aujourd'hui un retard cumulé de la participation normalement paritaire de l'Etat au fonds de calamités :**

- de 1964 à 1972, la parité des contributions (contribution budgétaire de l'Etat et contributions additionnelles payées par les agriculteurs) a été respectée.

- de 1972 à 1993, la parité a été assurée par des dotations exceptionnelles, justifiées par des sinistres de grande ampleur.

- en revanche, **depuis 1993, le désengagement de l'Etat est réel et de 1993 à 1997, la contribution de la profession a été deux fois et demi supérieure à celle de l'Etat avec un retard cumulé sur cette même période de 1,7 milliard de francs.**

**Pour 2001, la contribution budgétaire de l'Etat à ce fonds s'élève à 50 millions de francs tandis que les contributions additionnelles payées par les agriculteurs s'élèvent à 400 millions de francs.**

Il n'est donc pas équitable de faire peser sur les agriculteurs de telles charges financières.

En outre, **l'article 18 de la loi d'orientation agricole** a prévu un rapport sur les conditions de **mise en oeuvre d'un mécanisme d'assurance récolte et son articulation avec le fonds de calamités**. Ce rapport, confié à M. Babusiaux, est sur le point de paraître.



## *C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION*

### **1. Remarques générales**

**Le principe de parité** entre le financement par les agriculteurs et par le Gouvernement semble être, une nouvelle fois, mis à mal. Le Gouvernement s'en défend en estimant que la parité doit être évaluée de façon pluriannuelle et qu'il a contribué au financement du fonds au-delà du principe de parité à la fin des années 1980 quand celui-ci connaissait de graves difficultés de financement. Une telle interprétation conduit toutefois à vider de son sens le principe de parité.

En outre, le gouvernement argue également du fait que d'autres dispositifs, permettant d'indemniser les agriculteurs en cas de catastrophes naturelles, existent. Votre rapporteur spécial ne remet pas cet état de fait en cause. Il estime tout simplement qu'une loi existe fixant les conditions de financement du FNGCA et qu'elle doit être respectée.

**Une réflexion d'ensemble** s'impose donc sur la mise en place d'un système global d'assurance contre les aléas de l'activité agricole. **L'article 18 de la loi d'orientation agricole** prévoit le dépôt d'un rapport dans les six mois (soit avant janvier 2000) sur la faisabilité de la mise en place d'une assurance-récolte. Il conviendra de s'assurer que le Gouvernement en tire toutes les conséquences notamment en ce qui concerne la réforme du FNGCA.

### **2. La suppression de l'article 49**

Votre rapporteur spécial souhaite exprimer avec fermeté sa désapprobation à l'égard de la position du gouvernement concernant la question du financement du FNGCA. C'est pourquoi il propose la suppression de l'article 49 du projet de loi de finances pour 2001 relatif à cette question.

## CHAPITRE IV :

### L'ECHEC DE LA MISE EN OEUVRE DES CTE

Mesure phare de la loi d'orientation agricole de juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) est un contrat signé entre le préfet et l'agriculteur pour une période de cinq ans et qui comporte deux volets : un volet socio-économique et un volet environnemental et territorial. Le CTE vise à passer d'un système d'aides forfaitaires et automatiques à une politique d'engagement contractuel entre les agriculteurs et l'Etat, afin de mettre en oeuvre une agriculture aux orientations définies par des cahiers des charges nationaux et départementaux (services, environnement, territoire, productions de qualité plutôt que productions de masse).

La finalité des CTE consiste à inciter les exploitants agricoles, par le biais d'une modification des aides publiques, à développer un projet économique global qui intègre les nouvelles fonctions (économique, environnementale et sociale) de l'agriculture. Fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'activité agricole, le CTE repose sur une démarche contractuelle.

**En 1999**, une ligne budgétaire spécifique leur a été consacrée avec la création du fonds de financement des CTE, doté de 300 millions de francs. Un financement de 150 millions de francs de crédits européens est venu s'ajouter à ce fonds, soit un total de 450 millions de francs de crédits en 1999 pour la première année de fonctionnement des CTE.

**En 2000**, la dotation du fonds de financement a été portée à 950 millions de francs, augmentation due principalement à des redéploiements de crédits. A cette dotation budgétaire se sont ajoutés des crédits communautaires issus de la modulation des aides, soit un total de 1,8 milliard de francs.

**L'objectif du ministère était de conclure 50 000 CTE d'ici la fin 2000 et d'atteindre le chiffre de 100 000 CTE conclus en 2002 et *in fine* de 205 000 d'ici à 2006.**

**Pourtant, fin 2000, la désillusion est totale.** Fin novembre 2000, **guère plus de 2200 CTE** ont été signés par les agriculteurs et environ 2000 ont reçu un avis favorable des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA).

Le reliquat des crédits du budget 2000 devrait être reporté sur le budget 2001 qui enregistre donc une baisse des crédits alloués au fonds de financement des CTE, passant de 950 millions de francs en 2000 à

400 millions en 2001. Cette mesure est présentée dans le projet de loi de finances comme une « *adaptation de la dotation au rythme de montée en puissance du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes* ». Votre rapporteur spécial s'interroge sur la nature de cette adaptation : s'agit-il d'un simple contre-temps dans la montée en puissance du dispositif ou d'une véritable remise en cause de ce dispositif ? Votre rapporteur spécial ne peut que constater, au vu de cette réalité budgétaire, l'échec cuisant de la mise en place de ces CTE quasi « mort-nés ».

## **I. LES RAISONS D'UN ÉCHEC :**

Les raisons qui expliquent cet échec patent sont multiples. Il s'agit avant tout d'un dispositif complexe et peu lisible. La procédure administrative accompagnant la conclusion d'un CTE est en effet jugée rebutante par de nombreux agriculteurs.

### **A. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE DU DISPOSITIF**

Les agriculteurs qui souhaitent signer un CTE doivent constituer un dossier de demande. Celui-ci doit comprendre principalement un diagnostic d'exploitation, un projet global, en cohérence avec les démarches collectives existantes, et un projet de contrat détaillant les engagements de l'exploitant et les aides financières envisagées en contrepartie. Ils déposent ensuite leur dossier de demande auprès de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt qui est chargée de son instruction. La section spécialisée de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture examine et donne son avis sur le projet qui lui est soumis. Le préfet prend ensuite la décision d'agréer le projet. Le contrat définitif est établi et signé par l'agriculteur et le préfet du département.

La complexité et l'illisibilité de la réglementation sur les CTE ont rendu l'outil hermétique. Les départements ont dû entreprendre un travail colossal, procédant, dans un premier temps, au décodage de la législation, pour ensuite élaborer des contrats types et rédiger les cahiers des charges. Il a été souvent reproché à l'administration locale d'être trop pointilleuse. Nombre d'organismes instructeurs soulignent également l'importance du travail à fournir en amont de la conclusion du contrat par l'agriculteur.

## **B. UN MODE DE FINANCEMENT CONTESTÉ**

Les deux volets du CTE donnent lieu, pour chacun d'entre eux, au versement d'une aide. Les niveaux et les modalités de rémunération de ces deux volets sont définies dans l'arrêté du 8 novembre 1999 relatif aux aides accordées aux titulaires de CTE par le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE).

### **Le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (FFCTE)**

Le premier mode de financement se rapporte à des investissements ou à des dépenses à caractère socio-économique ou environnemental et territorial. Le montant global de ces aides est fonction des investissements réalisés et il ne peut excéder 100 000 francs pour la durée du contrat.

Le second mode de financement se décline sous la forme d'aides à l'hectare ou à l'UGB (Unité gros bétail). Versées chaque année, elles visent à compenser les pertes de revenu résultant d'engagements agri-environnementaux, impliquant une amélioration de certaines pratiques agricoles, ou les surcoûts liés à ces engagements.

Le montant total de ce financement est ajusté en fonction de la superficie de l'exploitation, selon des règles de dégressivité favorables aux petites ou moyennes exploitations. Une majoration des aides peut être accordée pour les projets prévoyant la création nette d'emplois ou pour ceux réalisés de manière collective et coordonnée.

Le montant moyen d'un CTE est de l'ordre de 150.000 francs pour une durée de cinq ans. Les avis sur le montant de ces aides sont partagés. Les professionnels y voient un intérêt financier limité ne permettant pas de couvrir le surcoût engendré par la réalisation des investissements rendus nécessaires.

Le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) est l'organisme agréé qui gère les crédits affectés aux CTE. Ceux-ci s'élèvent en 2000 à 1,9 milliard de francs, la moitié provenant du budget de l'Etat (FFCTE) et l'autre de l'Union Européenne, au titre du plan de développement rural sur les crédits du FEOGA Garantie.

En outre, le produit de la **modulation des aides** vient abonder le FFCTE, ce qui est également très contesté par les agriculteurs. En effet, l'accord de Berlin du 26 mars 1999 autorise les Etats de l'Union européenne à effectuer un prélèvement sur les aides directes perçues par les agriculteurs, dans la limite de 20 % de leur montant total, et à l'utiliser pour augmenter les crédits destinés au développement rural. Le produit de la modulation des aides doit être de 1 milliard de francs en 2000, soit 2 % des aides directes communautaires versées au titre de la PAC. Ce produit est affecté au cofinancement des CTE.

**Ce système de modulation des aides est critiqué à bien des égards.** Les critères retenus pour le calcul du taux de réduction des aides ne reflètent pas le niveau réel de revenu de l'exploitation : l'emploi et notamment l'emploi salarié sont insuffisamment pris en compte, le critère de la marge brute

d'exploitation est un outil statistique d'une grande complexité qui conduit à des charges de gestion administrative insupportables pour les agriculteurs.

Ce système présente également un **caractère inéquitable** : ce sont les zones intermédiaires, où les rendements sont faibles ou moyens, qui sont les plus touchées, certaines productions à quotas sont épargnées alors que d'autres productions sont plus durement touchées en raison de leur montant d'aides à l'hectare très élevé.

Le CTE a vocation, à terme, à réunir la majorité des aides à l'agriculture en dehors des aides à la production. Toutefois, la Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) et le programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA) ne sont pas subordonnés à la conclusion d'un CTE.

## **II. LES CONDITIONS D'UNE RÉUSSITE :**

### ***A. PRIVILÉGIER LA LOGIQUE DE PROJETS COLLECTIFS***

L'addition de CTE individuels ne saurait constituer une politique et n'assure pas la pérennité des projets ; il est nécessaire de privilégier des projets collectifs qui, tout en confortant la vocation économique des exploitations, renforcent les services de nature sociale et environnementale rendus au territoire.

Ces projets collectifs peuvent être multiformes :

- émaner de territoires dans le cadre de pays, d'une intercommunalité, d'une petite région agricole ;

- être sous-tendus par des problématiques environnementales à partir d'enjeux locaux du type bassins versants par exemple ;

- être portés par des outils économiques, notamment les coopératives qui sont bien placées pour croiser l'approche territoriale et la valorisation économique des projets.

### ***B. RECHERCHER LA SOUPLESSE ET LA SIMPLIFICATION***

Les CTE doivent constituer un outil souple. Les acteurs locaux doivent pouvoir l'adapter à la réalité de leurs territoires.

L'articulation du dispositif CTE, construit sur une logique de projet, avec le règlement développement rural, qui n'est qu'une juxtaposition de mesures, ne doit pas conduire à un empilement de contraintes et à une unification des démarches et des procédures.

### ***C. ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES LOCALES***

L'ancrage territorial et la concertation locale impliquant le plus grand nombre d'acteurs sont deux points clés placés au centre du dispositif. Ceux-ci induisent une mise en oeuvre et une gestion déconcentrées des CTE. Dans ce processus, la réussite des contrats repose, entre autres, sur la mobilisation des acteurs du terrain, sur leur diversité et sur leur capacité à faire émerger des projets collectifs.

### ***D. DISPOSER DE MOYENS SUFFISANTS***

Le dispositif des CTE fait appel à plusieurs sources de financement : des crédits nationaux, des crédits communautaires et éventuellement des concours financiers des collectivités locales qui souhaitent s'engager.

Le lien entre CTE et modulation des aides brouille les termes du débat et transforme le CTE en un outil de redistribution alors qu'il doit être un outil d'orientation de l'agriculture.

Il s'agit également d'éviter d'entrer dans une logique de course aux aides au détriment d'une approche qualitative au service d'une politique départementale.

L'introduction du principe de dégressivité des aides octroyées au titre du volet environnemental du CTE peut donc se justifier mais la référence à un montant moyen national peut générer un effet pervers en incitant à revoir à la baisse tous les projets.

### ***E. « EUROPÉANISER » LE CTE***

Le règlement communautaire développement rural encourage la multifonctionnalité, reconnue désormais au niveau européen. Il constitue le second pilier de la PAC.

Si le dispositif des CTE se veut un modèle de développement et de réorientation de la politique agricole, il devrait être applicable dans tous les Etats membres. La généralisation des CTE au niveau européen aurait l'avantage de simplifier sa mise en oeuvre. Elle se traduirait, en effet, par une adaptation du règlement « développement rural ».

La présidence française de l'UE devrait être l'occasion pour la France de sensibiliser les autres Etats membres à cette question, d'autant plus que certains d'entre eux (Finlande, Portugal, Italie, Grande-Bretagne, Pays-Bas) semblent intéressés par la démarche.

## CHAPITRE V :

### LE REcul INQUIÉTANT DE LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

#### I. LE DÉMANTÈLEMENT DES INDEMNITÉS COMPENSATRICES DE HANDICAPS NATURELS

L'année 2001 marque une profonde rupture dans la mise en oeuvre des ICHN.

Le 26 juillet 2000, le plan national de « développement rural » présenté par la France a été validé par les quinze Etats membres de l'UE.

En application du règlement « développement rural » européen et à la demande de la Commission européenne qui conditionnait son acceptation du plan français à une adaptation du dispositif des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), celui-ci sera modifié de la manière suivante :

- L'ICHN prendra désormais la forme d'une **prime à l'hectare**. Elle sera versée sur les 50 premiers hectares avec une majoration de 10 % pour les 25 premiers hectares. La prime sera versée aux exploitants qui exercent leur activité dans les conditions habituelles que permettent les potentialités de la zone de handicap dans laquelle ils se situent. Les préfets auront la possibilité de définir précisément ces conditions locales pour lesquelles la prime sera versée au taux plein.

- Un supplément de prime sera versé aux **éleveurs ovins pouvant pratiquer la transhumance**. Les niveaux atteints en 2000 seront maintenus ou revalorisés en 2001 pour les éleveurs. Les agriculteurs qui s'écarteraient des pratiques normales bénéficieront en 2001 et 2002 d'une indemnité différentielle.

Malgré l'engagement du Ministre de l'agriculture d'éviter tout bouleversement, de nombreux exploitants verront leurs indemnités diminuer voire être totalement supprimées d'ici deux ans. En effet, et contrairement aux propositions qui avaient été validées conjointement par le ministère et la profession, le nouveau dispositif tend à détourner les ICHN de leurs fonctions premières, à savoir l'indemnisation des agriculteurs confrontés aux handicaps naturels permanents.



A partir de 2001, des seuils d'exclusion sont mis en place en fonction du taux de chargement, c'est-à-dire du rapport entre le nombre d'animaux et la surface fourragère d'une exploitation. Lorsque ce taux est considéré comme trop bas ou trop haut, l'exploitant ne perçoit plus d'ICHN. Les principales victimes de cette règle discriminante sont les petites exploitations qui participent pourtant d'une politique d'occupation du territoire en zone de montagne.

Par ailleurs il semblerait que les nouvelles conditions d'attribution des ICHN aboutissent à fortement pénaliser les éleveurs ovins dont l'activité ne ferait plus l'objet d'une prime spécifique.

A l'intérieur de ces seuils d'exclusion sont définies des plages de chargement optimales. Une diminution importante de l'indemnité est prévue en cas de dépassement de ces plages.

Il s'agirait donc bien de la fin de la politique de compensation des handicaps naturels qui faisait ses preuves depuis près de trente ans grâce aux installations plus nombreuses proportionnellement que dans le reste du territoire.

Votre rapporteur spécial estime indispensable que le Ministre s'engage à ce qu'aucun exploitant percevant actuellement les ICHN ne soit exclu du nouveau dispositif et qu'aucun ne se retrouve avec des indemnités réduites. En outre il serait opportun de revaloriser l'enveloppe globale affectée à la mesure.

## **II. L'AIDE AUX BÂTIMENTS D'ÉLEVAGE ET À LA MÉCANISATION**

Les 74 millions de francs d'autorisations de programme destinées à ces deux actions marquent une stagnation de l'effort budgétaire de l'Etat par rapport à 2000.

La situation est pourtant préoccupante puisque, d'après les services du ministère, le montant des demandes de subvention non traitées faute de crédits s'élève à 40 millions de francs. En outre, cette situation ne tient pas compte du cas de nombreux exploitants qui, découragés par leur direction départementale de l'agriculture et de la forêt, ont entrepris, sans soutien, les efforts d'investissement indispensables à la modernisation de leur exploitation, en prenant à leur charge les lourds surcoûts supportés pour ce type de dépenses en zone de montagne.

L'ampleur de ces files d'attente est le signe d'une insuffisance structurelle de crédits. Un abondement permanent de cette ligne budgétaire de 30 millions de francs est indispensable pour traiter le flux des demandes.

### **III. L'AIDE À LA QUALITÉ**

**L'aide à la qualité du lait** : les conditions particulières de la production de lait en zone de montagne, du fait de l'isolement et du faible filtrage des exploitations, entraînent en moyenne un surcoût de 5,8 centimes par litre produit.

Pour compenser ce surcoût, l'aide à la qualité du lait devrait retrouver au moins son niveau de 1994, à savoir 75 millions de francs.

**L'aide à la qualité du porc** : la production de porc en montagne supporte elle aussi de nombreux surcoûts. Votre rapporteur considère que l'aide à la qualité, actuellement de 40 millions de francs, devrait être augmentée de 20 millions de francs.

## **CHAPITRE VI :**

### **POLITIQUE D'INSTALLATION : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS**

#### **I. DES INSTALLATIONS AIDÉES EN PERTE DE VITESSE**

Malgré une politique volontariste engagée il y a vingt-cinq ans, les installations aidées sont en perte de vitesse tandis que celles non aidées progressent. Il est donc nécessaire de redéfinir les objectifs de la politique d'installation, ce que le ministère ne semble pas encore prêt à faire.

La politique d'installation a permis d'obtenir des résultats certes qualitativement satisfaisants mais encore insuffisants. En effet, si on ne relève que 5,8 % de cessations d'activité dix ans après l'installation, **le nombre des installations aidées est à nouveau en perte de vitesse** : 12.939 DJA (Dotation aux jeunes agriculteurs) accordées en 1990, 7.245 seulement en 1994 soit une installation pour cinq départs. Pour prendre le contre-pied de cette évolution, la Charte nationale pour l'installation, signée le 6 novembre 1995, se fixait pour objectif une installation pour un départ à l'horizon 2005 / 2010 et une stabilisation du nombre des exploitations agricoles à 550.000 sur la période. L'effet de cette charte a induit une tendance de croissance éphémère (1996 : 8.700 ; 1997 : 9.113 DJA). En effet, en 1998, un nouveau recul des installations aidées (6,7 % soit 8.306 DJA) a été enregistré. Cette tendance s'est prolongée en 1999 (à peine 7.000 DJA).

#### **II. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA POLITIQUE D'INSTALLATION**

Dans le **projet de loi de finances pour 2001, la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) reste stable par rapport à l'année 2000** à 490 millions de francs, ce qui correspond à 8.000 installations. Ce budget ne reflète donc pas la priorité à l'installation fixée par la loi d'orientation agricole de 1999. Une revalorisation de la DJA aurait pu être envisagée mais il s'agit surtout aujourd'hui de mettre en oeuvre des actions de promotion du métier d'agriculteur afin de susciter plus de vocations, notamment hors du cadre familial.

Le **contexte démographique** est aujourd'hui **moins favorable** à l'installation. De 1992 à 1998, les régimes de préretraite mis en oeuvre sur le

territoire national ont fortement accéléré les départs d'agriculteurs âgés. Toutefois, jusqu'en 1998, alors que le nombre de retraités et de préretraités a augmenté très rapidement, le nombre d'installés s'est révélé moindre qu'auparavant. Depuis 1996, la baisse du nombre d'exploitants retrouve une tendance naturelle autour de 2 % par an. En conséquence, l'offre totale d'exploitations libérables par des agriculteurs âgés pour des candidats à l'installation commence à se raréfier. La demande élevée des agriculteurs soucieux d'agrandir leur exploitation a donc pour effet d'accélérer l'augmentation du prix du foncier agricole. Cette évolution du prix de la terre exacerbe la concurrence entre installation et agrandissement.

Le phénomène de l'installation ne concerne pas uniquement les agriculteurs bénéficiant d'aides à cet effet. Les installations non aidées sont elles en augmentation.

La baisse du nombre d'installations de jeunes agriculteurs a de graves conséquences en termes d'emplois et d'aménagement rural. S'il apparaît que 75 % des installations aidées se réalisent encore aujourd'hui dans le cadre familial, la reprise d'exploitation d'agriculteurs sans successeur par des jeunes extérieurs à leur famille n'est plus une situation marginale.

L'installation n'intervenant plus uniquement sur les bases du modèle ancestral d'exploitation familiale, il est nécessaire de redéfinir les objectifs de la politique d'installation afin d'élargir le recrutement des jeunes agriculteurs et de favoriser de nouvelles voies d'accès au métier.

**Des outils existent mais sont encore insuffisamment exploités.** Par exemple, la mise en oeuvre du **dispositif des CTE** aurait dû permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives tant en termes d'installation que de transmission. Mais, comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, cet outil est encore très largement sous-utilisé.

En outre, des **outils fiscaux** pourraient être utilisés à bon escient. Ainsi, le récent **rapport Marre-Cahuzac** relatif à la réforme de la fiscalité agricole et remis au Premier ministre en mars 2000 souligne à quel point l'actuel régime fiscal des transmissions est un réel obstacle à l'installation. Il propose une réforme de la taxation des plus-values.

Des solutions existent, votre rapporteur spécial se désole de ne pas voir le gouvernement les prendre en compte.

## **ANNEXE**

### **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

#### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS**

##### **A. CRÉDITS RECONDUCTIBLES**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement consistant à majorer les crédits du titre III d'un montant total de 6.399.135 francs.

Il s'agit de crédits reconductibles prévus pour la création d'emplois de techniciens dans le secteur vétérinaire. Le budget initial prévoyait la création de 20 postes, la majoration de crédits adoptée par l'Assemblée nationale devrait permettre de créer 30 postes supplémentaires. Cette mesure est destinée à assurer la mise en oeuvre du programme de test ESB pratiqué sur les bovins. Cependant, étant donnée l'ampleur actuelle de la crise dans le secteur bovin liée à la maladie de la « vache folle », cette majoration apparaît largement insuffisante pour faire face aux besoins.

Les chapitres concernés sont les suivants :

- chapitre 31-02, article 30 (indemnités et allocations diverses - services déconcentrés) : 1.712.178 francs ;

- chapitre 31-90, article 30 (rémunération des personnels - services déconcentrés) : 4.028.427 francs ;

- chapitre 33-90, article 20 (cotisations sociales, part de l'Etat - services déconcentrés) : 484.620 francs ;

- chapitre 33-91, article 20 (prestations sociales versées par l'Etat - services déconcentrés) : 173.910 francs.

##### **B. CRÉDITS NON RECONDUCTIBLES**

Les majorations de crédits à titre non reconductible concernent le titre IV pour 1.828.000 francs et le titre VI pour 740.000 francs.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements consistant à majorer à titre non reconductible :

- de 1.778.000 francs les crédits du chapitre 44-80 (amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural) du titre IV dont 1,08 million de francs sur l'article 10 (animation en milieu rural), 0,398 million de francs sur l'article 20 (interventions pour l'aménagement rural), 0,10 million de francs sur l'article 30 (interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées) et 0,20 million de francs sur l'article 40 (potentialités de l'appareil de production agricole) ;

- de 50.000 francs les crédits du chapitre 44-92 (Fonds forestier national et Office national des forêts) du titre IV dont 30.000 francs sur l'article 10 (production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits non déconcentrés) et 20.000 francs sur l'article 20 (production forestière et sauvegarde de l'espace forestier : crédits déconcentrés) ;

- de 500.000 francs en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) les crédits du chapitre 61-21 article 61 du titre VI (recherche appliquée au secteur agro-alimentaire

- de 150.000francs en AP et CP les crédits du chapitre 61-44 du titre VI dont 50.000 francs sur l'article 10 (aménagement foncier et hydraulique) et 100.000 francs sur l'article 60 (élevage des chevaux et équipements hippiques) ;

- de 60.000 francs en AP et CP les crédit du chapitre 61-45 article 70 du titre VI (modernisation de l'exploitation forestière) ;

- de 30.000 francs en AP et CP les crédits du chapitre 61-61 article 80 du titre VI (crédits déconcentrés pour l'environnement et la compétitivité des entreprises).

## **II. MODIFICATION DES ARTICLES ET ADOPTION D'ARTICLES ADDITIONNELS**

### **1. Article 49**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels à l'article 49 du PLF 2001.

### **2. Article additionnel après l'article 49 (article 49 bis nouveau)**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à insérer un **article additionnel après l'article 49**, présenté par notre collègue député Charles de Courson, rapporteur spécial au nom de la commission des finances des crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA). Cet article additionnel vise à compléter l'article L. 724 - 9 du code rural afin de permettre aux agents des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) et autres agents habilités, d'accéder aux informations détenues par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture, relatives aux exploitations agricoles que ces agents ont la charge de contrôler. A la demande des caisses de MSA, ces services leur transmettraient les données dont ils disposent, relatives aux bénéficiaires des primes communautaires. Cet amendement a donc pour objet de faire correspondre les informations de la MSA et des directions départementales de l'agriculture (DDA) au regard des critères d'attribution des aides européennes et des déclarations faites par les agriculteurs aux deux services respectifs.

Il semble opportun d'adopter cet article nouveau sans modification puisqu'il permettra de clarifier une situation administrative aujourd'hui complexe.

### **3. Articles additionnels après l'article 50**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements d'origine gouvernementale visant à introduire trois articles additionnels après l'article 50.

*a) Modification de l'assiette de la cotisation d'assurance vieillesse due par le chef d'exploitation pour les aides familiaux et le conjoint collaborateur (article 50 bis nouveau)*

Le premier de ces articles additionnels vise à modifier l'assiette de la cotisation d'assurance vieillesse due par le chef d'exploitation pour les aides familiaux et le conjoint collaborateur.

L'article L. 731-42 du code rural prévoit, dans sa rédaction complétée par la loi d'orientation agricole de 1999, que le chef d'exploitation doit une cotisation d'assurance vieillesse pour l'aide familial et le conjoint collaborateur, cotisation calculée pour chacun dans les mêmes conditions. Depuis 1994, la cotisation due par le chef d'exploitation pour son aide familial est calculée sur une assiette forfaitaire de 400 SMIC, à laquelle est appliquée le taux de cotisation d'assurance vieillesse plafonnée. Ces modalités de calcul sont prévues chaque année dans le décret qui fixe les montants de l'ensemble des cotisations des exploitants agricoles.

Cet article additionnel vise donc à introduire dans le code rural le principe de l'assiette forfaitaire retenu pour le calcul de la cotisation de l'assurance vieillesse due pour l'aide familial et le conjoint collaborateur.

Il s'agit d'un article technique et de clarification juridique, qui peut être adopté sans modification.

*b) Codification de certaines dispositions (article 50 ter nouveau)*

Le second article additionnel adopté par l'Assemblée nationale vise à réintégrer dans le code rural des dispositions qui n'ont pu y être insérées lors de la codification opérée par l'ordonnance du 15 juin 2000. En effet, les dispositions alors codifiées avaient été adoptées par voie de loi ordinaire alors que, s'agissant de dispositions relatives au BAPSA telles celles contenues dans cet article additionnel, une loi de finances est nécessaire pour opérer cette réintégration dans le code rural.

Il s'agit d'un article technique, de codification, qui peut être adopté sans modification.

*c) Prorogation jusqu'en 2006 du financement du Programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA) sur le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) (article 50 quater nouveau)*

Le troisième article additionnel adopté par l'Assemblée nationale vise à proroger jusqu'en 2006 le financement du PMPOA sur le FNDAE.



La loi de finances pour 1997 avait étendu le champ d'intervention du FNDAE « à l'attribution des subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau » (article 65), à hauteur de 150 millions de francs par an jusqu'au 31 décembre 1999, soit pour trois ans seulement. Cette mesure avait été prorogée jusqu'en 2000 par la loi de finances rectificative pour 1999 (article 25).

L'intervention du FNDAE dans ce programme ne se substitue pas aux crédits budgétaires classiques du ministère chargé de l'agriculture mais permet de faire face aux besoins supplémentaires exprimés depuis la mise en place des contrats de plan. La procédure de financement du programme de maîtrise, mise en oeuvre en 1994, s'appliquant sur un calendrier et sur des règles de financement à parité Etat - Région - Département - Agence de l'eau n'en est pas modifiée. La dotation supplémentaire du FNDAE a pour objet d'accélérer la mise en oeuvre du programme pour la région.

La participation du FNDAE au financement de ce programme a donc été intégrée au sein des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006.

Le présent article additionnel a donc pour objet de prolonger cette mesure jusqu'à l'arrivée à échéance des contrats de plan (2006). Selon les arguments du gouvernement, la poursuite du PMPOA dans sa forme actuelle au-delà de 2000 et son extension aux petits élevages (< 70 UGB) nécessitent la participation financière du FNDAE. En outre, la contractualisation du PMPOA dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 doit engager durablement le fonds dans cette problématique agricole.

Une mission d'évaluation du volet élevage avait été confiée par le gouvernement à l'inspection des finances et au comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture et de la pêche. Elle a donné lieu à un rapport rendu public au début de l'année 2000. Sur la base de ce rapport, le gouvernement a décidé que le PMPOA serait poursuivi et l'effort de l'Etat maintenu, moyennant une réorientation prenant en compte un certain nombre de critiques relevées par le rapport. Les principales modifications concernent l'extension du programme aux petits élevages dans des zones d'action dites prioritaires eu égard aux enjeux de la qualité de l'eau, ainsi qu'un recentrage des aides sur les investissements strictement nécessaires pour la mise aux normes environnementales.

Lors de la discussion au Sénat de l'article 25 du projet de loi de finances rectificative pour 1999, votre commission avait présenté un amendement de suppression de cet article et avait fermement pris position contre le principe de reconduction du financement du PMPOA par le FNDAE, considérant que le FNDAE n'avait pas pour mission de financer la lutte contre

les pollutions diffuses et qu'il avait été conçu pour favoriser le développement des adductions d'eau en milieu rural, tout en soulignant qu'à l'origine de tels prélèvements pour le PMPOA avaient été mis en place de façon provisoire.

Toutefois cet amendement de suppression n'avait pas été adopté par le Sénat et avait été fermement critiqué par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque.

Cette année encore le problème se pose comme une question de principe : peut-on accepter que le gouvernement pérennise la contribution de 150 millions de francs par an du FNDAE au financement du PMPOA pendant la durée du prochain contrat de plan Etat-régions alors même que ce mode de financement avait été conçu initialement comme devant être provisoire ? A contrario, un refus de cette pérennisation risquerait d'entraîner un abandon du dispositif de réduction des pollutions liées aux effluents d'élevage et pourrait être mal perçu par l'ensemble des éleveurs bénéficiant de ces financements. Il convient en outre de noter que cette mesure de pérennisation permet au gouvernement de prétendre garantir sur une période de six ans le financement public du PMPOA, ce qui donnerait une plus grande lisibilité et une meilleure prévisibilité à ce financement.

Votre commission ne s'opposera donc pas à l'adoption de cet article, tout en continuant de souligner que le mode de financement devrait être modifié, les instruments de la politique de l'eau devant être maintenus à leurs objectifs.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 2000 sous la présidence de M. Bernard Angels, vice-président, la Commission a procédé à **l'examen** des crédits du **budget de l'agriculture et de la pêche et des articles 49 et 50 rattachés**, sur le **rapport** de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que, malgré les circonstances qui avaient particulièrement ébranlé le secteur agricole cette année (notamment les tempêtes de la fin 1999 et la persistance inquiétante de la crise de la « vache folle »), le budget de l'agriculture et de la pêche n'apparaissait toujours pas comme un budget prioritaire au sein du budget de l'Etat. Il a souligné que ce budget s'élevait pour 2001 à près de 30 milliards de francs, soit une augmentation apparente de 2 % seulement par rapport au budget pour 2000. Il a précisé ensuite qu'à structure constante l'augmentation n'était que de 0,6 % et qu'en tenant compte de l'inflation, estimée à 1,2 % par le Gouvernement, le budget de l'agriculture et de la pêche baissait de 0,6 % en termes réels.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget de l'agriculture et de la pêche était essentiellement centré sur l'intervention, puisque pour 2001, 56 % des dépenses lui étaient consacrées. Il a précisé que les dépenses ordinaires du budget connaissaient une augmentation de 6,8 %, moins importante que pour 2000, que les dépenses d'intervention diminuaient de 2 %, en raison notamment de la réduction drastique de la dotation au fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), et que les dépenses en capital connaissaient une augmentation de l'ordre de 13,7 %.

Il a ensuite commenté les cinq axes prioritaires développés par le ministre de l'agriculture et de la pêche lors de la présentation de son budget et a souligné qu'ils étaient sensiblement identiques à ceux que le ministre avait pu annoncer l'an passé, à savoir : le développement d'une agriculture multifonctionnelle ; l'action publique de prévention des risques sanitaires et de promotion de la qualité des produits agricoles ; l'enseignement et la recherche agricoles ; le soutien à la filière forestière ; enfin, le renforcement des interventions en faveur du secteur de la pêche.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a également précisé que deux articles étaient rattachés au budget de l'agriculture et de la pêche pour 2001. S'agissant de l'article 49, qui prévoit d'établir de manière pérenne et uniforme le taux de la contribution additionnelle des agriculteurs au fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), le rapporteur a souligné l'iniquité du mode de financement de ce fonds. En effet, selon la loi, il doit être financé à parité par l'Etat et les agriculteurs, or la contribution de ces derniers a été deux fois et demie supérieure à celle de l'Etat de 1993 à 1997. Il

a rappelé que, cette année encore, la subvention de l'Etat à ce fonds ne serait que de 50 millions de francs alors que les agriculteurs participeront à hauteur de 400 millions de francs.

S'agissant de l'article 50, qui prévoit la mise en oeuvre de la quatrième étape du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est félicité de voir que la situation déplorable des retraités agricoles était prise en considération.

Puis, il a fait part des observations que lui avait inspirées l'examen de ce budget. Il a tout d'abord fait remarquer à quel point la mise en oeuvre des contrats territoriaux d'exploitation avait été un échec, en évoquant l'évolution de la dotation budgétaire au fonds de financement des CTE, passée de 950 millions de francs en 2000 à 400 millions de francs en 2001, et le chiffre de contrats signés, guère plus de 1.400, pour un objectif de 50.000. Il s'est en outre exprimé sur les raisons qui pouvaient expliquer un tel échec, en évoquant la complexité administrative de ce dispositif, son mode de financement, et le recours au principe de modulation des aides, jugé par lui complexe et inéquitable.

Il a ensuite fait état du recul inquiétant de la politique de la montagne et notamment du démantèlement jugé inacceptable des indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN).

Par ailleurs, il s'est étendu sur les insuffisances à ses yeux de la politique forestière du Gouvernement et notamment sur le fait que la plupart des aides directes promises par le Gouvernement n'étaient toujours pas parvenues à leurs destinataires.

Enfin il a évoqué la dernière critique qu'il souhaitait émettre à l'encontre de ce budget, à savoir les résultats très insuffisants de la politique d'installation. En la matière il a notamment fait allusion aux solutions fiscales avancées par le récent rapport des députés Béatrice Marre et Jérôme Cahuzac relatif à la réforme de la fiscalité agricole que le Gouvernement ne prend pas en considération.

En conséquence de ses observations, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a proposé le rejet des crédits de l'agriculture et de la pêche.

Au cours du débat qui a suivi cette présentation, trois des quatre rapporteurs pour avis au nom de la commission des affaires économiques se sont exprimés, chacun sur leur domaine de compétences respectif.

**M. Bernard Dussaut, rapporteur pour avis des crédits des industries agro-alimentaires**, s'est notamment inquiété de la baisse des

crédits alloués à la Société pour l'expansion des ventes agro-alimentaires (SOPEXA).

**M. Gérard César, rapporteur pour avis des crédits de l'agriculture**, a conforté la position de M. Joël Bourdin, concernant son analyse de la mise en oeuvre des CTE. Il a donc estimé que les crédits alloués au fonds de financement des CTE dans le budget pour 2001 étaient largement suffisants. Il a ensuite évoqué la baisse du nombre des installations aidées et a souhaité voir les propositions fiscales du rapport Marre / Cahuzac concernant la transmission des exploitations et notamment le régime des plus-values prises en compte par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2001.

**M. Alain Gérard, rapporteur pour avis des crédits de la pêche**, a souligné qu'il existait aujourd'hui un problème de fond dans le secteur de la pêche maritime tant en termes de formation que de renouvellement de la flotte. Il a souhaité voir ce sujet développé par le rapporteur spécial dans son rapport.

Enfin, **M. Jacques Pelletier** a fait part de ses inquiétudes concernant la politique d'installation et souhaité obtenir auprès de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, des informations statistiques sur les installations de jeunes agriculteurs. Il s'est par ailleurs exprimé sur la question du fonds national de garantie des calamités agricoles en évoquant le désengagement de l'Etat ainsi que la parution imminente du rapport de M. Babusiaux sur cette question.

En réponse à ces interventions, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a émis le souhait de conduire, en avril 2001, une mission de contrôle budgétaire sur les crédits dont bénéficie la SOPEXA.

Il a rappelé, à propos des installations, que les installations non aidées étaient beaucoup plus nombreuses que les installations aidées, en perte de vitesse : 12.940 en 1990 contre 7.000 en 1999.

A propos des crédits de la pêche, il s'est engagé auprès de M. Alain Gérard, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires économiques, à insister sur ce point dans le corps de son rapport budgétaire.

Enfin, concernant le fonds national de garantie des calamités agricoles, il a estimé que l'Etat devait respecter le texte de la loi selon lequel le financement de ce fonds doit se faire à parité entre l'Etat et les agriculteurs.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de **rejeter les crédits de l'agriculture, de supprimer l'article 49, et d'adopter sans modification l'article 50 du projet de loi de finances pour 2001.**