

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE

Par M. Gérard CÉSAR,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET	9
I. ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE EN 2001	9
A. RÉSULTATS GÉNÉRAUX	9
1. <i>Un volume de production en baisse</i>	9
2. <i>Une progression significative des prix agricoles</i>	10
3. <i>Une croissance des consommations intermédiaires tirée par les prix</i>	11
4. <i>Une progression de la valeur ajoutée permise grâce aux aides</i>	11
B. RÉSULTATS SECTORIELS	12
1. <i>Le revenu des productions végétales</i>	12
2. <i>Le revenu du secteur élevage</i>	12
C. RÉSULTATS PAR RÉGIONS	13
1. <i>Une progression du revenu agricole dépendante des spécialisations</i>	13
2. <i>Des niveaux de revenu qui restent très disparates</i>	14
II. PRÉVISIONS POUR 2002	16
III. LA CRISE DU SECTEUR AVICOLE	17
A. UNE CRISE DE SURPRODUCTION PROVOQUÉE PAR LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	17
B. DES PERSPECTIVES INCERTAINES	21
IV. LE CONTEXTE INTERNATIONAL : LE DOSSIER DE LA RÉFORME DE LA PAC	22
A. UN RENDEZ-VOUS À MI-PARCOURS FIXÉ PAR LES ACCORDS DE BERLIN	22
B. LA PROPOSITION DE RÉFORME PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN JUILLET 2002	23
C. UN CALENDRIER DE RÉFORME ENCORE INDÉTERMINÉ	25
CHAPITRE II - L'EXAMEN DES CRÉDITS	26
I. ORIENTATION GÉNÉRALE	26
A. CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	26
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	26
2. <i>Les dépenses en capital</i>	27
B. ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE	28
II. EXAMEN DES CRÉDITS	29

A. CRÉDITS DESTINÉS A L'INSTALLATION, A LA POLITIQUE DES STRUCTURES ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS	29
1. Les crédits destinés à la politique de l'installation	29
2. Les crédits destinés à l'amélioration des structures et à la modernisation des exploitations	30
B. CRÉDITS DESTINÉS AU SOUTIEN DES FILIÈRES ET À LA RÉGULATION DES MARCHÉS	32
C. CRÉDITS AFFECTÉS A LA MULTIFONCTIONNALITÉ.....	35
D. CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE ET AUX MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ.....	37
1. Les crédits en faveur des agriculteurs en difficulté et endettés	37
2. Crédits en faveur des cessations anticipées.....	40
3. Crédits destinés à faire face aux calamités agricoles.....	41
ANNEXE I - « LE NOUVEAU FARM BILL ».....	43

Mesdames, Messieurs,

Les résultats économiques de l'agriculture en 2001 sont ceux d'un secteur fragilisé par les crises. Certes, la hausse des prix (+3,3 % en moyenne) a permis une relative tenue de la production en valeur, malgré une forte diminution des volumes produits, en particulier dans les productions végétales confrontées à de mauvaises conditions climatiques. Cette hausse n'a pourtant pas concerné toutes les productions, le secteur bovin, notamment, subissant un effondrement des cours lié à une nouvelle crise de confiance. Si le résultat net de l'agriculture progresse de 3 % en 2001, c'est en partie grâce aux soutiens publics versés dans le cadre des plans anti-crisis, tels ceux adoptés en faveur des éleveurs bovins.

Pour l'année 2002, les prix semblent, au contraire, de nouveau orientés à la baisse, en raison de meilleures récoltes. Les productions porcine et avicole subissent les conséquences de la reprise de la consommation de viande bovine, après avoir bénéficié de reports de consommation en 2001.

Surtout, nos productions souffrent de plus en plus de l'affaiblissement de la préférence communautaire et de la concurrence des importations à bas prix qui en résulte. Il convient, à cet égard, d'évoquer les importations massives de blés en provenance des pays de la Mer Noire, mais également la concurrence que fait subir au secteur avicole français l'entrée, sur le marché européen, de volailles sous-taxées en provenance d'Amérique du Sud. Le contingent d'importations de vin à droits nuls accordé par l'Union européenne à l'Afrique du Sud dans le cadre d'un accord signé en début d'année, et qui pourrait être reproduit avec d'autres pays viticoles, risque d'avoir les mêmes effets désastreux dans le secteur du vin.

Les négociations conduites actuellement au niveau international et communautaire sont, de ce point de vue, lourdes d'enjeux pour l'agriculture française. Dans le cadre de l'OMC, le dossier agricole reste le plus sensible et cristallise les oppositions, un accord sur le calcul des engagements de réduction des soutiens agricoles devant être établi pour le 31 mars 2003, afin de préparer la prochaine conférence interministérielle qui se tiendra à Cancun en septembre 2003.

Surtout, au plan européen, le périmètre de la révision à mi-parcours de la politique agricole commune (PAC) reste encore indéterminé. Si des adaptations apparaissent souhaitables dans un certain nombre de secteurs, tel que celui de la viticulture, **il ne saurait être question d'anticiper sur une réforme de fond, qui ne peut avoir lieu avant 2006, conformément aux accords de Berlin de mars 1999.** A ce propos, votre rapporteur pour avis

se félicite de l'accord passé entre le Président de la République et le chancelier allemand Gerhard Schröder, repris lors du Conseil européen de Bruxelles, qui pose le principe d'un maintien des aides directes jusqu'en 2006, contre l'engagement de contenir les dépenses ultérieures de la PAC à leur niveau de 2006.

Cependant, **l'élargissement aux dix pays d'Europe centrale et orientale** impliquera nécessairement un redéploiement des dépenses agricoles dans le respect du nouveau plafond budgétaire, ce qui apparaît préoccupant pour nos agriculteurs.

En ce qui concerne les crédits destinés à l'agriculture pour 2003, ils bénéficient d'une **progression modeste (+0,9 %)**, mais toutefois **appréciable dans un contexte budgétaire tendu**.

Cette contrainte budgétaire est notamment inhérente, s'agissant du ministère de l'agriculture, à **l'insuffisance des crédits prévus, l'année dernière, en faveur des contrats territoriaux d'exploitation (CTE)**, alors que le dispositif connaissait un emballement imputable au développement d'une logique de guichet, ou encore à l'absence de financement prévu pour les retraites complémentaires agricoles, dont l'instauration a été votée au début de l'année 2002.

Le montant total des dépenses de ce ministère s'établit pour 2003 à 5,1 milliards d'euros hors BAPSA, dont l'essentiel (4,9 milliards d'euros) correspond à des dépenses ordinaires. Cependant, cette année, les dépenses en capital progressent davantage (2,4 % en autorisations de programme et 16,4 % en crédits de paiement) que les dépenses ordinaires (+0,3 %), l'accent ayant été mis sur la maîtrise des moyens des services, en particulier des dépenses de personnel.

Il convient, cependant, de rappeler que l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture ne se résume pas aux crédits du ministère de l'Agriculture, mais renvoie également aux fonds perçus de l'Union européenne au titre de la PAC (environ 9,7 milliards d'euros en 2001), aux dépenses consenties par les collectivités territoriales (800 millions d'euros), ainsi qu'aux crédits des autres ministères (700 millions d'euros).

Ce projet de budget affirme un certain nombre de priorités :

– la volonté de soutenir le développement de la production agricole dans le respect de l'environnement ;

– l’accent mis sur la sécurité sanitaire des aliments et la qualité des produits ;

– la redynamisation de la politique en faveur de l’espace rural, dont les crédits augmentent de 13,7 %, un effort particulier étant consenti en faveur du secteur forestier ;

– un souci de régler les contentieux pendants avec l’enseignement agricole privé.

Les crédits qui vous sont présentés dans le cadre de cet avis bénéficient, dans leur globalité, d’une évolution favorable.

● Votre rapporteur pour avis relève tout d’abord, avec satisfaction, **l’augmentation des crédits consacrés à la politique de l’installation, des structures et de la modernisation des exploitations.**

La progression (+2 %) des crédits à l’installation doit permettre de relancer les programmes pour l’installation des jeunes en agriculture (PIDIL), alors que l’augmentation de 60 millions d’euros des moyens affectés à l’amélioration des structures et à la modernisation des exploitations servira à conforter la dotation du CNASEA (à 49 millions d’euros), et surtout à revaloriser l’enveloppe consacrée aux prêts bonifiés à l’agriculture (+ 40 %), qui atteint 192 millions d’euros.

● **Les crédits consacrés à la multifonctionnalité de l’agriculture sont plus que doublés, passant de 164 à 333 millions d’euros.**

Il s’agit de relancer la politique agri-environnementale, avec la mise en place d’une nouvelle prime herbagère, destinée à prendre le relais de l’actuelle prime à l’herbe qui disparaîtra en 2003. **Il convient de se féliciter de cette initiative, qui apparaît très en phase avec les attentes exprimées tout récemment par le rapport de la mission d’information sénatoriale pour l’avenir de l’élevage.**

La dotation affectée aux CTE est, quant à elle, fortement revalorisée, à 200 millions d’euros, afin d’honorer les engagements déjà contractés et de permettra la conclusion de nouveaux contrats dans le cadre d’un dispositif rénové et simplifié.

● **Les crédits destinés aux mécanismes de solidarité en faveur des agriculteurs enregistrent une diminution.**

Si la dotation prévue pour la réinsertion professionnelle est reconduite à 3 millions d'euros, **la ligne budgétaire consacrée aux actions en faveur des exploitations en difficulté**, qui finançait jusqu'ici la réalisation de plans de redressement, et qui regroupe désormais également les crédits destinés au Fonds d'allégement des charges (FAC), **voit ses crédits diminuer de 12,6 %**, pour s'établir à 41 millions d'euros. Ces dotations, mobilisées en cas de difficultés conjoncturelles, ont toutefois vocation à être complétées, en cas de besoin, dans le cadre des collectifs budgétaires.

Il en est de même à propos du **Fonds national de garantie des calamités agricoles, qui ne reçoit pas de dotation cette année** : outre qu'il dispose d'une réserve financière de 173 millions d'euros en cette fin d'année 2002, le Gouvernement s'engage à lui verser une dotation complémentaire en cas de nouveaux sinistres.

L'enveloppe réservée aux pré-retraites est, quant à elle, en augmentation de 22 %, afin de faire face au besoin de financement généré par les indemnités viagères de départ, un dispositif en extinction, mais dont le coût avait été largement sous-estimé dans le budget de l'année dernière.

● **Enfin, les crédits destinés au soutien des filières et à la régulation des marchés sont en diminution, en raison de la réduction de près de 15 % de la dotation destinée aux offices.** Il est vrai que cette réduction devrait affecter, en priorité, les dépenses que les offices consacrent aux actions structurelles nationales. Cependant, le Gouvernement a, là encore, assuré qu'il pourvoirait aux besoins susceptibles d'apparaître en cas de crise conjoncturelle dans une filière.

En revanche, parmi les autres dépenses concourant au soutien des filières, **il convient de se féliciter de la dotation de 2 millions d'euros prévue pour le futur Fonds de communication en agriculture**, dont la création, prévue par la LOA, est attendue depuis plus de trois ans.

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

CHAPITRE 1^{ER}

LE CONTEXTE DU PROJET DE BUDGET

I. ÉVOLUTION DU REVENU AGRICOLE EN 2001

A. RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Selon les résultats établis dans les comptes de l'agriculture publiés par l'INSEE et le service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES), **l'année agricole 2001 a été marquée par des conditions climatiques défavorables aux cultures et, dans le domaine des productions animales, par la crise bovine et l'épizootie de fièvre aphteuse.**

La faiblesse de l'offre a été cependant compensée par une progression des prix. Deux secteurs font exception : celui du vin, en raison des excédents, et celui de l'élevage bovin, dont la production a été durablement affectée par la crise de confiance des consommateurs. Par ailleurs, la revalorisation des aides, prévue par l'Agenda 2000, s'est poursuivie.

1. Un volume de production en baisse

● En 2001, le **volume de la production agricole a fortement diminué (- 3,3 %) par rapport à 2000**. Cette baisse résulte principalement du **repli des productions végétales, dû à des conditions climatiques défavorables** : une pluviosité importante a perturbé les semis, et le développement des cultures, le froid ayant ensuite affecté les productions maraîchères de fin de campagne.

Les productions de céréales (- 8,2 %) et d'oléagineux (- 12,3 %) baissent fortement sous l'effet conjugué du recul de la sole et des rendements.

Des rendements en baisse et une faible teneur en sucre provoquent également une **chute de la production des betteraves industrielles** (- 12,6 %).

La production de vins de champagne diminue en raison de l'abaissement du rendement plafond permettant d'obtenir l'appellation. Une partie des vins de table est orientée vers la distillation, pour résorber les excédents. Les récoltes de pommes de terre, de fruits et de fleurs diminuent également.

● **Le volume de la production animale est stable en 2001.** Certes, la production de gros bovins recule, en raison de la faible demande consécutive à la crise de confiance des consommateurs déclenchée à la mi-octobre 2000. Mais les autres productions animales, stimulées par les reports de consommation, compensent cette baisse.

2. Une progression significative des prix agricoles

● Grâce à la bonne tenue des prix (+ 5,6 %), la valeur de la production progresse.

Les prix de base des productions végétales augmentent fortement (+ 7,4 %). Le blé tendre, de meilleure qualité qu'en 2000, se valorise bien (+ 10,2 %) malgré la concurrence de blés ukrainiens abondants et moins chers ; il bénéficie en outre de la revalorisation des aides prévues en 2000 dans le cadre de la PAC.

Le prix de base des oléagineux (+ 9,1 %) progresse fortement. Les prix des pommes de terre, des fruits et des légumes bénéficient de la modération de l'offre.

Le prix des productions animales progresse lui aussi (+ 3,4 %). C'est notamment le cas pour l'élevage hors sol, les ovins et les caprins dont le prix est stimulé par les reports de consommation, mais également pour le lait. En revanche, le prix des gros bovins, qui s'est effondré mi-octobre 2000, reste bas en 2001, malgré les mesures de dégagement du marché destinées à soutenir les cours. Le prix de base se replie de 5,8 % en moyenne annuelle, la hausse des subventions atténuant la baisse des prix du marché.

● Du fait de la hausse des prix, **la valeur de la production agricole progresse (+ 2,1 %)**. Cette hausse inclut la revalorisation des subventions (+ 5,1 %) en application de l'agenda 2000.

3. Une croissance des consommations intermédiaires tirée par les prix

En 2001, les consommations intermédiaires continuent à augmenter en valeur (+ 2,3 %). **Pourtant, pour la première fois depuis 1993, les volumes consommés diminuent (-2,1 %), en particulier les volumes d'engrais et de produits phytosanitaires** qui se sont fortement réduits (- 12,0 % et - 7,3 %), en conséquence des mauvaises conditions climatiques et d'un plus grand souci de la préservation de l'environnement de la part des utilisateurs.

Mais la hausse des prix s'est accélérée (+ 4,5 %). Elle concerne, tout d'abord, les **aliments industriels pour animaux (+ 6,8 %)**, en raison de l'évolution des prix des principales matières premières, en particulier du tourteau de soja.

De même, la **progression du prix des engrais (+ 14,4 %)** s'explique par la hausse du prix du gaz naturel nécessaire à la fabrication d'engrais azotés.

En revanche, la détente du cours des produits pétroliers sur les marchés internationaux se répercute sur le prix des consommations d'énergie de la branche agricole (- 6,0 %).

4. Une progression de la valeur ajoutée permise grâce aux aides

La valeur ajoutée de la branche agriculture, nette de la consommation de capital fixe, augmente en 2001 (+ 1,5 %). **Les aides exceptionnelles et les prises en charge d'intérêts accordées aux éleveurs bovins à la suite de l'effondrement des marchés, l'aide au gel des terres et les contrats territoriaux d'exploitation participent à la forte revalorisation des subventions d'exploitation (+ 25,5 %)**.

Ainsi, le résultat agricole net progresse en 2001 (+ 3,0 %). Comme le nombre total d'emplois de la branche agricole baisse de 1,8 % **le résultat agricole net par actif progresse sensiblement (+ 3,4 % en termes réels)**.

B. RÉSULTATS SECTORIELS

1. Le revenu des productions végétales

Les effets de la baisse des récoltes en grandes cultures ont été atténués par la bonne tenue des prix sur l'ensemble de la campagne et la revalorisation des aides compensatrices. Le résultat moyen est **stable dans les exploitations spécialisées en céréales, oléagineux et protéagineux** et **augmente de 11 % pour les autres grandes cultures**. Le revenu est également en hausse dans les exploitations horticoles (+ 9 %) et en arboriculture fruitière (+ 17 %).

Les prix des légumes et des fruits, bien orientés dans le courant de l'année 2001, ont été tirés à la hausse en fin de campagne par les effets des gelées. En revanche, le résultat par actif recule sensiblement en viticulture (- 12 %) qui cumule une récolte moins importante que l'an passé en volume et des prix en baisse.

2. Le revenu du secteur élevage

Malgré une tendance à l'amélioration en cours d'année, la chute des prix, intervenue à partir de la mi-octobre 2000, a pesé pleinement sur les marchés des bovins pendant l'année 2001. Tous élevages bovins confondus, le résultat moyen par actif augmente de 2,5 % par rapport à 2000. **Il diminue de 1,4 % en spécialisation bovins viande**, mais progresse de 3,3 % en élevage laitier grâce à une augmentation de 4 % du prix du lait.

Le résultat s'améliore de 13 % en élevage ovin à la suite de la forte hausse des prix. Il en est de même en élevage hors sol avec des prix en hausse de 18 % pour les porcs et de 8 % pour la volaille.

C. RÉSULTATS PAR RÉGIONS

1. Une progression du revenu agricole dépendante des spécialisations

En 2001, le résultat croît dans les deux-tiers des départements et, pour près d'un tiers d'entre eux, cette augmentation dépasse 10 %.

Mais cet effet des prix est différent selon les spécialisations. En particulier, **la baisse des prix des gros bovins et de la viticulture a entraîné un net recul du résultat pour de nombreux départements d'élevage de l'Est et dans plusieurs départements du Sud** ou à forte spécialisation viticole.

- En 2001, les fortes augmentations de prix pour les porcins et les ovins et la bonne tenue des volumes de production de veaux ont engendré des **hausse de résultat dans de nombreux départements d'élevage de l'Ouest et du Sud**. Elles s'associent à un maintien des volumes de production de porcs et une hausse des prix des volailles dans les départements de l'Ouest.

En revanche, la **chute de la production de gros bovins n'est pas compensée dans les départements de l'Est et dans quelques départements du Nord du Massif Central**. Les productions de lait sont, en effet, moins soutenues que dans l'Ouest, et les productions végétales essentiellement composées de céréales, d'oléagineux ou de vin y sont souvent en retrait.

- **Le résultat a baissé dans presque tous les départements où la production viticole est importante**, à l'exception des Charentes et de l'Alsace. La viticulture pèse sur les résultats en Languedoc-Roussillon, en particulier dans l'Hérault, tandis que le résultat des Pyrénées-Orientales ne doit sa forte progression qu'aux cultures légumières et fruitières. Dans la Côte-d'Or et la Marne, le résultat baisse pour la deuxième année consécutive après avoir fortement progressé dans les années antérieures. Enfin, en Gironde, le recul du résultat est moins prononcé en 2001 qu'au cours des trois dernières années.

- Après des baisses quasi-générales en 1999 et 2000, **les résultats des départements de grandes cultures progressent en 2001**. Bien que tous les départements subissent la chute des productions de blé, les situations sont contrastées. Le Centre, la Picardie et l'Ile-de-France retrouvent des évolutions

positives du résultat, après deux voire trois ans de recul. Cependant l'augmentation, très modérée pour les deux premières régions est plus accentuée en Ile-de-France essentiellement grâce aux productions légumières. Ces dernières associées aux augmentations de prix des pommes de terre ont été favorables aux départements du Nord et à la Somme, et ont compensé le fort recul de production de betteraves qui tire le résultat légèrement à la baisse pour l'Oise et l'Aisne. Le recul du résultat a par contre été conséquent dans l'Yonne et l'Aube du fait de la prépondérance de la viticulture.

● Grâce à de fortes progressions des prix, les **productions légumières et fruitières ont eu un effet positif sur le résultat, en particulier dans les Bouches-du-Rhône**. L'effet positif des cultures fruitières se retrouve dans les départements qui associent cultures spéciales et grandes cultures ou élevage. Il y est renforcé par la bonne tenue des productions animales telles que les veaux, les ovins ou encore le lait. **Ainsi de nombreux départements du Sud-Ouest et des Alpes connaissent de fortes progressions de résultat.**

2. Des niveaux de revenu qui restent très disparates

Les comparaisons interdépartementales sur la base du niveau moyen de résultat agricole par actif permettent de relativiser les évolutions récentes.

● Bien que les départements d'élevage aient parfois connu de fortes hausses de leur résultat sur 2000 et 2001, **ils restent parmi ceux qui dégagent les résultats les moins élevés.**

Ainsi, sur la période 1990 à 1992, le résultat par actif des départements d'élevage extensif du Massif Central était en moyenne inférieur de 40 % à la moyenne nationale et celui de l'élevage laitier de la même zone géographique de 50 %. Grâce à des évolutions favorables de leur résultat durant la décennie, ainsi qu'en 2000 et 2001 pour l'élevage laitier, cet écart s'est réduit à respectivement 30 % et 45 %.

En élevage laitier de l'Est et de l'Ouest, les progressions sont beaucoup moins marquées. Pour l'Ouest, le résultat reste inférieur de 15 % en moyenne, mais recouvre des disparités, la position relative s'étant dégradée pour l'Orne et le Calvados, tandis qu'elle progresserait dans les autres départements. Dans l'Est, le mouvement est plus global mais reste modeste, puisqu'on passe d'un écart de 26 % à environ 20 % sur la fin de période.

Enfin, malgré un fort redressement des résultats sur 2000 et 2001, la position des départements d'élevage hors sol de l'Ouest est légèrement en deçà de celle du début des années 1990, avec un résultat inférieur de 5 % en moyenne. L'écart est toutefois resté négatif de plus de 10 % dans les Côtes-d'Armor et le Morbihan, et seul le Finistère améliore sa position en passant d'un résultat proche de la moyenne en début de période à un résultat supérieur de 10 % en fin de période grâce à la forte croissance de l'année 2001.

- Les départements de cultures maraîchères et fruitières ou associant polyculture et élevage connaissent des résultats de niveau équivalent à ceux des **départements d'élevage** avec, en moyenne, un résultat inférieur de 40 % au résultat national. Dans le Sud-Est, le résultat est largement supérieur à la moyenne nationale dans le Var et le Vaucluse, où la viticulture est importante, et dans les Bouches-du-Rhône où les productions légumières et fruitières sont prédominantes. Dans le Sud-Ouest, les Landes et le Gers ont un niveau de résultat plus proche de la moyenne nationale. Cependant la position des Landes s'est dégradée, tandis que, dans le Gers, le résultat est devenu supérieur au résultat moyen en fin de période.

- **A l'inverse, les départements de grandes cultures et de viticulture sont ceux qui engendrent les niveaux de résultat les plus élevés sur toute la décennie.** C'est surtout le cas pour ceux associant ces deux types de cultures puisque leur résultat moyen est supérieur de 80 % à celui de l'ensemble des départements, contre 20 % pour les départements de forte spécialisation viticole. Ces moyennes cachent cependant de très fortes disparités puisque seuls la Marne, la Gironde et la Côte-d'Or ont des niveaux de résultats très largement supérieurs à la moyenne nationale tant en début qu'en fin de période. L'écart à la moyenne se réduit en fin de période pour la Marne et la Gironde, mais augmente pour le Rhône moins touché par les crises viticoles. Mais à l'exception du Gard, le résultat de plusieurs départements viticoles du Sud reste inférieur à la moyenne nationale. Il le devient en fin de période pour les Charentes qui passent d'un écart positif de 20 % à un résultat inférieur de 10 %.

- **A côté des grands départements viticoles, c'est dans les départements de grandes cultures du Bassin parisien et du Nord que l'on observe les plus forts niveaux de revenus.** Ainsi, en Ile-de-France, le résultat agricole par actif représentait presque le double de la moyenne nationale au début des années 90 et reste supérieur de 40 % sur les trois dernières années.

En Picardie et dans le Nord, l'écart au résultat national est moins important, mais il s'est agrandi depuis le début de la décennie passant respectivement de 30 % à 40 % et de 6 % à 30 %. En région Centre, la situation est plus mitigée, les résultats sont de 10 % à 50 % plus élevés que la moyenne nationale, sauf pour l'Indre et le Loir-et-Cher. Dans les départements de grandes cultures et d'élevage du Nord-Est, le résultat est supérieur de plus de 10 % à la moyenne nationale en début de période, sauf pour la Moselle et la Haute-Marne où il est plus proche des niveaux observés en élevage.

● **Les niveaux de résultats des départements d'Outre-mer restent en deçà du résultat moyen des départements métropolitains, avec un écart de l'ordre de 40 %.** Ce niveau moyen change peu entre le début et la fin de la période 1990-2001. La position relative de la Guadeloupe s'est améliorée, passant d'un écart de 50 % à 40 % car, sauf en 1992 et 1995, le résultat a augmenté. A l'inverse l'écart se creuse particulièrement pour la Guyane où le résultat a été en baisse pratiquement une année sur deux. Inférieur de seulement 10 % au résultat moyen métropolitain au début des années 1990, la différence s'agrandit pour atteindre 45 % en fin de période. Pour la Martinique, l'écart reste de l'ordre de 40 % et il est un peu moins fort pour la Réunion avec 30 %. Dans les deux cas, il se creuse légèrement en fin de période.

II. PRÉVISIONS POUR 2002

Si l'évolution du revenu agricole pour l'année 2002 n'est pas encore connue, les informations conjoncturelles disponibles permettent néanmoins de distinguer les grandes tendances sur les principaux postes du compte.

En contraste total avec la campagne précédente, **les conditions climatiques ont été plutôt favorables, ce qui a permis un rétablissement des surfaces cultivées à leur niveau d'avant 2001.**

● **En grandes cultures,** les surfaces et la production céréalière vont nettement augmenter en 2002. En oléagineux et protéagineux, les surfaces sont en baisse, du fait de la nouvelle diminution des aides compensatrices, mais les rendements seront meilleurs qu'en 2001. **Cette augmentation de l'offre va donc peser sur les cours, notamment des céréales, d'autant plus que ces derniers étaient déjà orientés à la baisse en fin de campagne précédente du fait des arrivées massives, sur le marché européen, de blés russes et ukrainiens.**

De même, les **productions fruitières et légumières** retrouvent, après les récoltes faibles de 2001, des niveaux plus proches de la normale. Des baisses de prix en découlent, avec parfois des niveaux de prix sensiblement plus bas que les moyennes des dernières années. La récolte de vins serait légèrement supérieure à celle de 2001, ce qui ne devrait pas permettre une amélioration des prix, en baisse sensible au cours des derniers mois.

● **Dans le domaine des productions animales**, les situations seront à nouveau très variables. La production de viande bovine reprend, avec des prix en très lente amélioration, mais avec de très fortes disparités selon les catégories d'animaux. Contrairement à l'année 2001, **le secteur laitier devrait connaître des difficultés liées à la baisse du prix du lait**. L'élevage bovin va toutefois bénéficier d'une nouvelle revalorisation des aides européennes de 10 à 15 %, programmée dans l'Agenda 2000.

Les cours des ovins, après une période faste, devraient nettement diminuer. L'indemnité compensatrice ovine augmentera fortement pour se situer, désormais, à un niveau fixe résultant de la nouvelle organisation commune de marché.

C'est dans l'élevage hors sol que la conjoncture devrait être la plus difficile en 2002, après deux années favorables en raison de reports de consommation de la viande bovine. Les cours du porc pourraient diminuer de 20 % et ceux des produits avicoles seraient également en net retrait.

III. LA CRISE DU SECTEUR AVICOLE

Parmi les multiples difficultés conjoncturelles éprouvées, cette année, par les producteurs agricoles, votre rapporteur pour avis souhaite **mettre l'accent sur la crise que rencontre actuellement le secteur avicole**.

A. UNE CRISE DE SURPRODUCTION PROVOQUÉE PAR LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

Avec une production de 2,26 tonnes équivalent carcasse (tec) en 2001, ce qui représente près d'un quart de la production européenne de viande de volaille, **la France est le premier pays avicole de l'Union européenne**.

La filière avicole française n'en subit pas moins, depuis un an, des difficultés illustrant une **véritable crise de surproduction** : baisse des commandes, réduction des prix payés aux éleveurs, cessations d'activité, fermeture de sites d'abattage, à l'instar de l'établissement Doux à Briec dans le Finistère. **L'ensemble de l'industrie avicole française semble touchée par un mouvement de restructuration.**

Cette situation défavorable trouve son origine dans une conjonction de facteurs :

Il convient, tout d'abord, d'évoquer **la récente augmentation des capacités de production**. Après une première crise subie entre 1998 et 2000, un ajustement de la production du secteur s'était opéré, conduisant notamment à une réduction de 11 % des capacités dans la filière des poulets de chair.

Cependant, les reports de consommation liés à la crise de la viande bovine et l'épidémie d'influenza aviaire en Italie ont, de nouveau, favorisé une augmentation de la production de volailles en 2001, qui s'est trouvée excédentaire par rapport à la demande dès la fin de l'année dernière.

La filière avicole française souffre aujourd'hui d'un **ralentissement de la consommation domestique**, liée non seulement à la reprise de la consommation de viande rouge, mais également à une diminution tendancielle de la consommation de viande, qui s'explique par l'évolution des modes de vie.

Mais surtout, cette crise trouve largement son origine dans la **diminution sensible des exportations**.

L'équilibre de la production avicole française a été fondé, depuis l'origine, sur les exportations, en particulier grâce à l'aide apportée par les restitutions européennes.

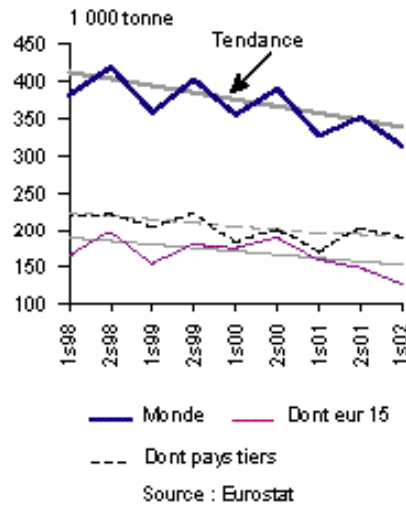
Aujourd'hui, plus du tiers (36 %) de la production avicole est destinée aux marchés extérieurs, dont :

– 52 % vers l'Union européenne ;

– 48 % vers les pays tiers, en particulier le Moyen-Orient, le Proche-Orient et la Russie.

Or, depuis 1998, la France enregistre une érosion progressive de ses parts de marché tant vers le marché européen qu'à destination des pays tiers, comme l'illustre le tableau suivant :

Baisse des exportations françaises de viande de volaille



Ainsi, les exportations vers les pays tiers sont passées de 440.000 tonnes en 1998 à 370.000 tonnes en 2001, soit une réduction de 16 %.

Sur la seule année 2001, les exportations françaises de viande de volaille, représentant un volume total de 813.500 tonnes équivalent carcasse (tec), ont reculé de 9,4 %, cette baisse résultant d'un repli de près de 12 % sur le marché communautaire et de 5,7 % sur les marchés tiers.

Si la baisse des exportations vers les marchés tiers apparaît plus modérée, elle s'est toutefois accompagnée, dans la zone du Moyen-Orient, de fortes diminutions de prix provoquées par la pression concurrentielle du Brésil.

Cette tendance s'est accentuée depuis le début de l'année 2002. Au cours du premier semestre de cette année, les exportations françaises de volailles ont reculé de 4 % en volume par rapport à la même période en 2001 (- 20 % à destination de l'Union européenne).

Cette situation s'explique en partie par **la diminution tendancielle des restitutions à l'exportation**, qui sont de plus en plus contingentées par l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et qui s'appliquent, pour l'essentiel, aux poulets entiers congelés.

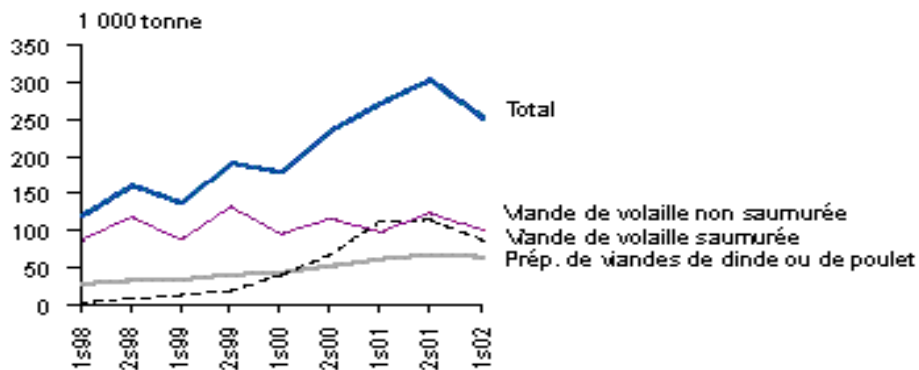
Plus fondamentalement, **la filière avicole française pâtit des conséquences de la concurrence croissante exercée par les grands pays producteurs de volailles que sont devenus le Brésil et la Thaï lande.**

Cette concurrence s'exerce, bien sûr, sur les marchés tiers. Cependant, elle est également très marquée sur le marché européen. En effet,

les importations européennes de volailles brésiliennes ont progressé de **80 % en 2001**, principalement à destination de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas. **En dix ans, les importations européennes de viande de volaille en provenance du Brésil et de la Thaï lande ont été multipliées par quatre.** Elles représentent aujourd'hui 10 % de la consommation européenne.

Cette progression des exportations en Europe a été **facilitée par l'exploitation de failles dans le dispositif de protection tarifaire de l'Union européenne.** Ce dernier prévoyait, en effet, le prélèvement de droits *ad valorem* réduits sur les viandes saumurées, par rapport aux droits fixes applicables à la viande fraîche. Le Brésil en a profité pour développer ses exportations de volailles saumurées à destination de l'Union européenne.

La volaille des pays tiers s'engouffre dans l'UE par le biais des viandes saumurées et des préparations



Source : Eurostat

Pour remédier à ce détournement du tarif douanier, la **Commission européenne a procédé, en juillet 2002, à un reclassement des viandes de poulet salées dans la catégorie des viandes de poulet congelées.**

Cette mesure est toutefois insuffisante dès lors que d'autres produits de viande bénéficient de droits réduits, offrant ainsi de nouvelles brèches aux pays exportateurs. C'est notamment le cas des **préparations et conserves de viande de volaille**, créneau sur lequel s'est récemment positionnée la Thaï lande qui approvisionne une partie du marché européen de la restauration rapide et de la sandwicherie.

B. DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Votre rapporteur pour avis se déclare préoccupé par la situation de la filière avicole, qui représente beaucoup d'emplois, en particulier dans une région comme la Bretagne.

Pour tenter de remédier à cette situation difficile, le ministre de l'Agriculture a annoncé en novembre 2002 un « **plan d'adaptation de la filière volailles de chair** », composé de deux volets :

– le **premier volet, qui concerne l'amont de la filière**, vise à adapter les capacités de production à la demande du marché, en incitant à la fermeture de 400.000 mètres carrés de poulaillers, soit environ 2 % de la production nationale. Cette incitation prendra la forme d'une aide financière à la cessation anticipée (de 14 euros par m²) en faveur des éleveurs qui le souhaitent, pour un coût total de 6 millions d'euros.

– le **second volet est destiné à accompagner la restructuration des entreprises d'abattage en aval**, par une participation au financement des plans sociaux lors des fermetures de sites, ou par l'attribution d'aides à la modernisation en cas de choix de reconversion.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'adoption de ce plan, qui était très attendu par les éleveurs de volailles. Il juge également **souhaitable une meilleure organisation de la filière avicole**, qui implique, notamment, la mise en place d'une véritable interprofession.

Il est cependant à craindre que les **efforts de maîtrise de la production demeurent vains sans une protection du marché européen** par rapport aux importations à bas prix en provenance des pays tiers, ce qui suppose une **volonté politique forte de réaffirmer le principe de la préférence communautaire**.

Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur les **insuffisantes garanties offertes aux consommateurs européens par ces importations sur le plan sanitaire et sur celui de la traçabilité**. Les producteurs des pays tiers n'hésitent pas à utiliser certains antibiotiques tels que le nitrofurane, dont des traces ont été décelées cette année sur des volailles importées de Thaï lande. Il apparaît nécessaire **d'imposer aux produits importés les mêmes règles sanitaires que celles qui sont applicables aux volailles produites dans l'Union européenne**.

IV. LE CONTEXTE INTERNATIONAL : LE DOSSIER DE LA RÉFORME DE LA PAC

L'actualité agricole internationale a été particulièrement riche pendant l'année qui vient de s'écouler : adoption par les Etats-Unis d'une nouvelle loi agricole (dont le contenu vous est présenté en annexe 1), poursuite laborieuse des négociations agricoles dans le cadre de l'OMC, bouclage des pourparlers dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays.

Votre rapporteur pour avis choisit ici de présenter l'état du dossier de la réforme de la PAC, dans la mesure où il est à la croisée de toutes ces questions.

A. UN RENDEZ-VOUS À MI-PARCOURS FIXÉ PAR LES ACCORDS DE BERLIN

Les accords de Berlin du 26 mars 1999 sur l'Agenda 2000 ont entériné une réforme de la PAC, en même temps qu'ils définissaient le cadrage budgétaire de cette politique pour la période 2000-2006.

Ils prévoyaient, toutefois, un rendez-vous à mi-parcours de cette période (*mid-term review*), destiné à faire le point sur les décisions prises en 1999 et, le cas échéant, à procéder aux adaptations nécessaires.

Cinq marchés sont, a priori, concernés par des clauses de rendez-vous, insérées dans les différents règlements sectoriels :

– l'organisation commune de marché relative aux **grandes cultures**, pour laquelle il doit être décidé si une réduction supplémentaire du prix d'intervention des céréales est nécessaire ;

– le secteur des **oléagineux**, qui doit faire l'objet d'un rapport, éventuellement assorti de propositions tendant à empêcher la dégradation du potentiel de production ;

– le **secteur laitier**, dont la poursuite de l'OCM au delà de 2006 doit être réexaminée.

En outre, des mesures peuvent être prises, en cas de besoin, dans le **secteur de la viande bovine**, afin de remédier à d'éventuelles perturbations de marché.

Enfin, est prévue la présentation par la Commission européenne d'un rapport sur **l'évolution des dépenses agricoles**, assortie le cas échéant de propositions, afin de garantir une stabilisation à 40,5 milliards d'euros.

B. LA PROPOSITION DE RÉFORME PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN JUILLET 2002

Mettant à profit la clause de rendez-vous à mi-parcours, la Commission européenne a présenté, le 10 juillet dernier, un projet de révision de la PAC, articulé autour des propositions suivantes :

– le découplage des aides directes aux productions

Cette proposition vise à substituer à l'ensemble des paiements directs aux agriculteurs une **aide au revenu unique, non liée au volume de production** et qui serait définie en référence aux « paiements historiques », c'est-à-dire aux aides perçues antérieurement. L'attribution de cette aide ne serait conditionnée à aucune obligation de produire, de sorte que les choix de production des exploitations seraient orientés selon les seuls signaux du marché.

La Commission propose que cette aide soit instaurée pour l'ensemble des productions, -y compris pour le lait, en compensation d'une baisse des prix. Toutefois, des aides spécifiques pourraient être maintenues pour garantir un niveau minimal de production pour des produits tels que le riz, les fruits à coque ou les protéagineux.

Elle justifie cette disposition par un souci de simplification et par la volonté de ne plus inciter à l'accroissement de la production, mettant, en outre, en avant sa plus grande compatibilité par rapport aux règles de l'OMC.

– la conditionnalité des aides directes

L'attribution des aides directes serait désormais subordonnée au respect de règles environnementales, de sécurité sanitaire et de bien-être animal, un audit devant permettre de faire le point sur la situation, au regard de ces règles, de chaque exploitation percevant plus de 5.000 euros d'aides.

– le développement du deuxième pilier de la PAC

Dans cette optique, la Commission européenne propose de transférer au développement rural des fonds prélevés sur le premier pilier, grâce à une **systématisation de la modulation**. Il s'agirait de réduire progressivement les paiements directs, jusqu'au taux maximal de 20%. En outre, le montant des aides directes perçues après l'application de la modulation serait plafonné à 300.000 euros.

Les crédits supplémentaires du deuxième pilier pourraient servir à relever les taux du cofinancement européen des mesures de développement rural, à élargir le champ d'application des mesures existantes ou encore à instaurer de nouvelles mesures, telles que des aides à la qualité ou au respect des normes, par exemple en matière de bien-être animal.

– des mesures sectorielles

En ce qui concerne les secteurs pour lesquels il existe une clause de révision, la Commission propose **une réduction supplémentaire de 5 % du prix d'intervention des céréales**. S'agissant du secteur laitier, elle définit, dans un rapport séparé, quatre scénarios d'évolution possibles.

Elle va cependant plus loin que ne le prévoyaient les accords de Berlin, en proposant de **supprimer l'intervention pour le seigle** et d'en réduire le prix de moitié pour le riz. Elle suggère également de diminuer l'aide supplémentaire pour le blé dur et de **supprimer l'aide aux fourrages séchés**.

Enfin, elle propose que le dispositif de gel rotationnel des cultures soit remplacé par une jachère obligatoire fixe de 10 ans sur 10% des terres arables, sur lesquelles la production de biocarburants serait encouragée (instauration d'une aide aux cultures énergétiques).

Ce projet de réforme outrepassa largement le cadre de la révision à mi-parcours défini en 1999 par les Etats membres. Outre qu'il met en cause le fonctionnement d'organisations communes de marché pour lesquelles aucune réforme n'était prévue, **il tend à engager**, notamment par les propositions relatives au découplage et au transfert de crédits entre le premier et le deuxième pilier, une **véritable remise à plat de la PAC**.

Une telle réforme a, il faut le noter, la faveur **d'Etats membres tels que les Pays-Bas, la Suède, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui souhaitent une réduction globale des dépenses agricoles**, dans la perspective de l'élargissement, prévu pour 2004, aux pays d'Europe centrale et orientale.

Il est vrai que l'interférence de ce rendez-vous avec le dossier de l'élargissement de l'Union a favorisé un raidissement des positions, l'Allemagne refusant, par exemple, le principe de l'attribution des aides directes aux agriculteurs des nouveaux pays sans réduction, en contrepartie, des crédits de la PAC.

Votre rapporteur pour avis, qui est également rapporteur de la mission d'information sur la réforme de la PAC mise en place au printemps 2002 par la Commission des affaires économiques, considère que la réforme proposée en juillet par la Commission européenne est prématurée.

Ce projet bouleverserait, trois ans seulement après la réforme de 1999, le cadre juridique et budgétaire de nombreux marchés agricoles, alors que, faut-il le rappeler, les agriculteurs, comme les autres acteurs économiques, ont besoin d'un minimum de stabilité et de visibilité.

Votre rapporteur pour avis constate également que **des sujets d'importance, comme les réformes à apporter au secteur viticole ou la politique à engager dans le domaine des oléo-protéagineux, sont passés sous silence.**

Il s'étonne, en outre, que la Commission puisse demander aux Etats membres de se prononcer sur une proposition qui n'est **assortie d'aucune étude d'impact**, comme si une réforme de cette ampleur pouvait être conduite à l'aveugle.

Enfin, votre rapporteur pour avis trouve **hasardeux que l'Union européenne réforme sa politique agricole alors même que les négociations conduites dans le cadre de l'OMC n'ont pas encore abouti**, car cela l'expose au risque de devoir procéder, par la suite, à de nouvelles concessions.

C. UN CALENDRIER DE RÉFORME ENCORE INDÉTERMINÉ

- Peu avant le Conseil européen de Bruxelles du 24 octobre 2002 consacré au financement de l'élargissement, **le Président de la République, M. Jacques Chirac et le Chancelier allemand M. Gerhard Schröder se sont accordés sur la question du volet agricole, point d'achoppement des négociations.**

Cet accord, entériné quelques jours plus tard au Conseil européen de Bruxelles, prévoit le maintien, jusqu'en 2013, des dépenses du premier pilier de la PAC au montant du plafond fixé, pour 2006, par les accords de Berlin (augmenté d'1% chaque année pour tenir compte de l'inflation).

En contrepartie, il est prévu **qu'aucune réforme de fond de la PAC n'interviendra d'ici 2006.**

Enfin a été décidée **l'attribution progressive des aides directes aux agriculteurs des nouveaux pays**, avec, à l'horizon 2013, un alignement de ces aides sur celles actuellement accordées dans les Etats membres.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet accord qui garantit qu'aucune réforme hâtive de la PAC ne sera adoptée avant 2006.

Il fait toutefois observer que **l'accord sur le principe d'une stabilisation des dépenses après 2006**, alors que l'Union européenne sera passée à 25 membres, imposera une **redistribution des dépenses agricoles, ce qui apparaît préoccupant pour notre agriculture.**

Le Commissaire européen en charge de l'agriculture, M. Franz Fischler, a fait savoir qu'il présenterait prochainement des propositions législatives de réforme tenant compte de cet accord, dont le contenu reste, à ce jour, encore indéterminé.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES CRÉDITS

I. ORIENTATION GENERALE

A. CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires du budget du ministère de l'agriculture augmentent légèrement pour 2003, de 4 915 millions d'euros à moins de 4 932 millions d'euros, soit une progression minime de 0,3 %.

- D'un montant de 1.946 millions d'euros, les crédits affectés aux **moyens des services augmentent de 0,7 %**, principalement au bénéfice des dépenses de fonctionnement (+ 2,5 %), les dépenses de personnel étant, cette année, maîtrisées (+ 0,3 %, contre + 4,75 % dans la précédente loi de finances).

- Les crédits consacrés aux **interventions publiques** sont **quasiment reconduits (+ 0,1 %)**, à **2 985 millions d'euros**. Cette reconduction recouvre une hausse des crédits destinés à l'action éducative (+ 2,7 %), liée pour

l'essentiel à l'augmentation des dotations en faveur de l'enseignement privé agricole, et une baisse des crédits d'action sociale, qui s'explique par l'absence de dotation du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Titre III - Moyens des services			
Personnel	1 580,3	1 584,9	+ 0,3 %
Fonctionnement	352,7	361,5	+ 2,5 %
Total Titre III	1 933	1 946,4	+ 0,7 %
Titre IV - Interventions publiques			
Action éducative	571,1	586,4	+ 2,7 %
Action économique	2 394,2	2 393	- 0,1 %
Action sociale (hors BAPSA/AAH)	17,1	6	- 64,9 %
Total Titre IV	2 982,4	2 985,4	+ 0,1 %
Dépenses ordinaires	4 915,4	4 931,8	+ 0,3 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

2. Les dépenses en capital

S'établissant à 246 millions d'euros en autorisations de programme et à 222,6 millions d'euros en crédits de paiement, les dépenses en capital sont en augmentation (respectivement + 2,4 % et + 16,4 %).

Votre rapporteur pour avis se félicite de la priorité ainsi donnée aux dépenses en capital, malgré un budget de l'agriculture sous contrainte.

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Total dépenses en capital (AP)	240 309 000	246 014 000	+ 2,4 %
Total dépenses en capital (CP)	191 306 000	222 656 000	+ 16,4 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

B. ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAIRES À L'AGRICULTURE

L'ensemble des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture est détaillé en annexe du bleu budgétaire du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Le tableau présenté ci-dessous résume cet agrégat.

(dépenses ordinaires + dépenses en capital (CP))

	LFI 2001 (en millions d'euros)	PLF 2002 (en millions d'euros)	2003/2002 (en %)
Ministère de l'agriculture et de la pêche			
. Budget général (hors pêche)	5 078,8	5 128,2	+1 %
. Budget des charges communes (BAPSA et allocation adulte handicapé)	11 680	11 485,8	-1,7 %
. Comptes spéciaux du trésor	224,4	227,6	+1,4 %
Total ministère de l'agriculture	16 983,2	16 841,6	-0,8 %
Autres ministères			
. Recherche : INRA, CEMAGREF	594,6	585,6	-1,5 %
. Intérieur : Décentralisation de l'enseignement agricole	60,5	61,9	+2,3 %
. Emploi : décentralisation de l'apprentissage agricole	14,2	14,6	+2,7 %
Total autres ministères	669,3	662,1	-1,1 %
Estimation des dépenses agricoles de l'Union Européenne bénéficiant à la France	10 413,6	9 952	-4,4 %
TOTAL	28 066,1	27 455,7	-2,2 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

Il fait apparaître, pour 2003, une diminution de 2,2 % de l'ensemble des dépenses publiques à l'agriculture, résultant d'une réduction des crédits du ministère de l'agriculture, des autres ministères et surtout de l'Union européenne.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

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

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

Dans le projet de loi de finances pour 2003, **les crédits en faveur de l'installation**, d'un montant de **81 millions d'euros**, bénéficient d'une **augmentation de 1,9 %**.

- Les crédits destinés à **la préparation à l'installation (ligne 43-23/10)** sont reconduits à 13 millions d'euros.

Cette dotation finance les stages imposés aux candidats à l'installation, en permettant notamment le versement des indemnités de tutorat et des indemnités aux centres d'accueil et de conseil, la formation des maîtres-exploitants et l'attribution de bourses aux stagiaires.

- Les crédits inscrits à la **ligne 44-41/21 (dotation d'installation des jeunes agriculteurs et Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture)**, bénéficient de 1,5 million d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 2,2 %. Ils représentent un total de 68 millions d'euros.

Cette ligne budgétaire, qui abonde traditionnellement la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA), alimentera également le Fonds d'installation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) lequel financera, à compter de 2003, les « programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales » (PIDIL), en remplacement du Fonds pour l'installation en agriculture (FIA).

Votre rapporteur pour avis rappelle que **ces programmes**, institués en 1996 dans le cadre de la Charte nationale pour l'installation des jeunes en agriculture, **servent à encourager l'installation hors cadre familial**. Mis en oeuvre dans des périmètres départementaux ou régionaux, ils comportent des actions de repérage des exploitations, d'encouragement à l'inscription au répertoire, de parrainage de jeunes et prévoient le versement d'aides à la transmission d'exploitations.

L'absence de dotation du FIA, depuis 2000, mettait en cause la pérennité du financement des PIDIL. **Votre rapporteur pour avis se félicite de la création du FICIA, qui garantit les ressources affectées à ces programmes et relance les actions locales en faveur de l'installation.**

Selon les indications fournies par le ministère de l'agriculture, les crédits prévus à la ligne 44-41/21 devraient être répartis de la manière suivante :

– 10 millions d'euros seront affectés au FICIA ;

– le solde -soit 58 millions- sera destiné au financement de la DJA. La diminution de cette enveloppe par rapport à l'année précédente est justifiée par la baisse prévisible du nombre de versements de la deuxième fraction et par l'augmentation du cofinancement communautaire.

CRÉDITS DESTINÉS À L'INSTALLATION

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2002 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2003 (en euros)	Evolution (en %)
43-23/10	Préparation à l'installation	13 034 805	13 034 805	-
44-41/21	Dotations d'installation des jeunes agriculteurs et Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture	66 500 000	68 000 000	+ 2,21 %
TOTAL DES CRÉDITS DESTINÉS À L'INSTALLATION		79 534 805	81 034 805	+ 1,9 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

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

Passant de 217 à 274 millions d'euros, l'ensemble des crédits (hors installation) destinés à l'amélioration des structures et à la modernisation des exploitations connaît une progression de 26,3 %, essentiellement grâce à l'augmentation significative de l'enveloppe affectée à l'attribution de prêts bonifiés.

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

- La dotation au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (**CNASEA**) augmente légèrement (+ 0,4%) pour atteindre **49 millions d'euros**.

- Les crédits destinés à l'attribution de **prêts bonifiés à l'agriculture** connaissent une évolution substantielle : + 54,8 millions d'euros, soit une **augmentation de près de 40 %**.

Cette augmentation est rendue nécessaire :

- par la progression du volume de réalisation des prêts bonifiés en 2000 et 2001, au bénéfice notamment des éleveurs bovins et des entreprises de la filière bovine ;

- par une sous-estimation du besoin de financement en 2002, liée elle-même à une surestimation de la prise en charge communautaire.

- Enfin, les crédits destinés à la **modernisation des exploitations (ligne 61-40/30)** augmentent de 14,3 % en autorisations de programme et de 7 % en crédits de paiement.

Ces deux enveloppes s'établissent respectivement à 34 et 31 millions d'euros.

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

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2002 (en euros)		Projet de loi de finances pour 2003 (en euros)		Evolution (en %)	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP
44-41/23	Retrait des terres, extensification, boisement	2 134 286		2 134 286		-	
44-41/81	CNASEA	48 783 686		49 000 000		+ 0,4 %	
44-42/10	Prêts à l'agriculture - charges de bonification	137 199 542		192 000 000		+ 39,9 %	
61-40/30	Modernisation des exploitations	AP	CP	AP	CP	AP	CP
		29 728 000	28 966 000	34 000 000	31 000 000	+ 14,3%	+ 7 %
Total des crédits destinés à la politique des structures et à la modernisation des exploitations (DO+CP)		217 083 514		274 134 286		+ 26,3 %	

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

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

● D'un montant de près de 10,3 millions d'euros, les crédits destinés à la mise en oeuvre du **système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC (ligne 34-97/64)** bénéficient d'une augmentation significative (+ 53,6 %).

Votre rapporteur pour avis rappelle que ce dispositif, mis en place parallèlement à l'instauration des aides directes PAC, vise à renforcer les contrôles réalisés au niveau national sur l'attribution de ces aides.

Ce renforcement des contrôles étant cofinancé par l'Union européenne, les crédits inscrits à la ligne 34-97/64 constituent la part nationale du financement de ce dispositif.

● La dotation en faveur de l'**Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), inscrite à la ligne 36-22/42**, s'établit à 10,9 millions d'euros, en légère baisse (- 1,2 %).

Cet organisme assure trois grandes missions :

– il reçoit et reverse les fonds que la France perçoit du FEOGA, en vue du paiement des aides PAC ;

– il organise un contrôle de deuxième degré (après les contrôles conduits par les DDAF et par les offices) des aides PAC versées, grâce à son corps de contrôleurs ;

– il rassemble des services communs aux différents offices agricoles (service du personnel, action sociale, etc...).

● Les crédits inscrits à la ligne **37-11/30 (instruction des dossiers d'aide aux agriculteurs au titre de la PAC)**, sont quasiment reconduits (- 0,2 %) à 3,98 millions d'euros. Ils sont affectés aux services d'économie agricole chargés, au sein des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, d'instruire les demandes d'aides directes communautaires déposées par les agriculteurs.

● La ligne **37-11/50 (valorisation de la production agricole, aide au développement, manifestations internationales et relations extérieures)** voit ses crédits augmenter de près de 12 %, pour atteindre 579.000 euros. Les crédits servent, pour l'essentiel, à financer la participation du ministère à des salons internationaux, des séminaires ainsi que l'accueil de personnalités étrangères

● La dotation de la **ligne 37-11/81 (conseils supérieurs et comité permanent du financement de l'agriculture)** est reconduite à 77,7 millions d'euros. Cette ligne finance notamment le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et le conseil supérieur des exportations agroalimentaires.

● **La dotation** du ministère de l'agriculture aux **offices**, inscrite à la **ligne 44-53/10 (organismes d'intervention)** diminue de 70 millions d'euros, soit une baisse de **15,1 %**, pour s'établir à 395 millions d'euros.

Votre rapporteur rappelle que cette dotation est répartie en cours d'année par le Conseil supérieur d'orientation précité entre les neuf offices agricoles. **Il se déclare inquiet par cette diminution des crédits, qui affectera en priorité les actions d'orientation conduites par les offices** (promotion, recherches...) dont la mise en oeuvre n'est pas obligatoire au regard de la PAC. Compte tenu du besoin de soutien et de dynamisation éprouvé par de nombreuses filières en crise, cette évolution apparaît préoccupante.

● Les crédits destinés au versement du **complément national à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)**, figurant au chapitre 44-55, **sont reconduits à 178 millions d'euros**, plusieurs années d'augmentation de ces crédits ayant permis de réévaluer le montant de la prime.

● Enfin, votre rapporteur pour avis se félicite de l'instauration de la **ligne 44-70/80**, dotée de **2 millions d'euros**, qui doit permettre la création du **fonds de communication en agriculture**, prévu par la loi d'orientation agricole.

Ce dispositif de communication, très attendu par le monde agricole, devra servir à restaurer le lien entre les agriculteurs et la société.

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

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2002 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2003 (en euros)	Evolution (en %)
34-97/64	Système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC	6 698 610	10 288 239	+53,6 %
36-22/42	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole	11 089 749	10 957 969	-1,2 %
37-11/30	Instruction des dossiers d'aide aux agriculteurs au titre de la PAC	3 995 460	3 983 387	-0,2 %
37-11/50	Valorisation de la production agricole, aide au développement...	516 802	577 782	+11,8 %

37-11/81	Conseils supérieurs et comité permanent du financement de l'agriculture	77 749	77 749	-
44-53/10	Organismes d'intervention	465 571 675	395 232 835	-15,1 %
44-53/77	Soutien à la production de sucre dans les DOM	57 997 704	56 000 000	-3,5 %
44-55	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (part nationale)	178 000 000	178 000 000	-
44-70/80	Fonds de valorisation et de communication		2 000 000	
Total des crédits destinés au soutien des filières et à la régulation des marchés		723 947 749	657 117 961	-9,2 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

C. CRÉDITS AFFECTÉS A LA MULTIFONCTIONNALITÉ

Les crédits destinés à la politique agri-environnementale (hors ICHN) connaissent une progression conséquente (+ 102,2 %), correspondant à 168 millions d'euros supplémentaires. Cette augmentation concerne :

- **la ligne 44-41/22 (programme agri-environnemental)** dont les crédits augmentent fortement (+ 54,4 %) pour atteindre 133 millions d'euros. Cette enveloppe est destinée à financer deux types d'actions :

- d'une part, **des mesures agri-environnementales classiques**, en particulier celles qui s'inscrivent dans le cadre d'opérations locales agri-environnementales (OLAE). Ces mesures donnent lieu à l'attribution d'aides à la conversion à l'agriculture biologique, à la protection des espèces menacées, à la reconversion des terres arables et à la réduction des intrants.

- d'autre part, **la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), dite « prime à l'herbe ».**

Cette aide à l'hectare est versée aux éleveurs conduisant leur élevage de manière extensive, justifiant d'un taux de spécialisation en surface fourragère supérieur à 75 % de la surface totale et d'un taux de chargement inférieur à 1,4 unité de gros bovins (UGB) par hectare. L'attribution est également conditionnée à l'engagement de mettre en œuvre des pratiques de

promotion de l'environnement telles que l'entretien des haies, des fossés et des points d'eau.

Créée en 1993 et reconduite en 1998, cette aide nationale prendra fin le 30 avril 2003. **Le Gouvernement a toutefois annoncé la mise en place d'une mesure de substitution en faveur de l'élevage extensif : la prime herbagère agri-environnementale (PHAE).** Ce dispositif sera proposé aux actuels bénéficiaires de la prime à l'herbe et aux jeunes qui s'installent sur les territoires voués à l'herbe.

L'importante augmentation des crédits figurant à la ligne 44-41/22, qui seront complétés en loi de finances rectificative, vise à abonder cette nouvelle prime.

Le solde sera utilisé pour financer les engagements contractés au titre des mesures agri-environnementales. A cet égard, votre rapporteur pour avis rappelle que 35 000 contrats passés dans ce cadre ont donné lieu à paiement en 2001, pour un montant total de près de 59 millions d'euros.

● **le chapitre 44-84 (contrats territoriaux d'exploitation)** qui bénéficie d'une progression substantielle (+ 162,4 %), ses crédits passant de 76,2 à 200 millions d'euros.

A la suite d'un audit réalisé, à la demande du ministre de l'Agriculture, par le Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), qui avait mis en évidence la grande complexité, la faible efficacité environnementale et le caractère inéquitable du dispositif, la décision a été prise, à l'été 2002, de suspendre l'examen de nouveaux CTE.

En outre, le dérapage de la dépense, dû à la montée en puissance du dispositif et surtout à l'insuffisance du financement prévu, mettait en cause la pérennité de cet instrument.

Aussi, le Gouvernement a-t-il décidé d'augmenter largement la dotation affectée aux CTE en 2003 en vue, non seulement, de financer des contrats existants (votre rapporteur pour avis rappelle que 44 100 contrats étaient signés à la date du 30 octobre 2002), mais également **d'honorer de nouveaux engagements dans le cadre de CTE rénovés et simplifiés.**

Le nouveau dispositif, qui sera recentré sur les enjeux environnementaux, devrait être rendu public prochainement.

CRÉDITS DESTINÉS À LA POLITIQUE AGRI-ENVIRONNEMENTALE

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2002 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2003 (en euros)	Evolution (en %)
44-41/22	Programme agri-environnemental	88 420 432	133 000 000	+50,4 %
44-84 (intégralité du chapitre)	Contrats territoriaux d'exploitation	76 224 509	200 000 000	+162,4 %
Total des crédits destinés à la politique agri-environnementale		164 644 941	333 000 000	+102,2 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

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

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

Ces crédits renvoient traditionnellement à deux dispositifs distincts :

– le dispositif « **agriculteurs en difficulté** », dit « agridif », d'une part ;

Celui-ci prévoit l'établissement de **plans de redressement**, financés sur les crédits de la ligne 44-53/80 pour les exploitations encore viables, ou la mise en œuvre d'une **procédure de réinsertion professionnelle**, financée par la dotation prévue à la ligne 44-41/28, pour les exploitations dont la situation ne peut être redressée.

En 2001, le nombre de dossiers portant sur le diagnostic d'exploitations en difficulté et sur les plans de redressement ont significativement augmenté, comme l'illustre le tableau suivant :

**BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE « AGRICULTEURS
EN DIFFICULTÉ » EN 2000 ET 2001**

	Total 2000	Total 2001
Nombre de dossiers proposés	4 066	6 247
Nombre d'analyses réalisées	3 440	3 703
Nombre de plans de redressement payés	2 674	3 152
Nombre de suivis payés	4 644	4 360
Réinsertion professionnelle (nombre d'aides accordées)	770	1 033

Source : ministère de l'Agriculture

– le fonds d'allègement des charges financières (FAC)

Initialement instauré au sein du Crédit Agricole en contrepartie du droit, reconnu à celui-ci, de collecter les dépôts des notaires en zone rurale, le FAC est, depuis 2000, financé par le budget du ministère de l'Agriculture.

La dotation prévue sert à rembourser au Crédit Agricole, mais également aux autres acteurs bancaires qui interviennent dans le dispositif (Crédit Mutuel, Banques populaires, BNP et Crédit Lyonnais), la prise en charge des intérêts des prêts professionnels consentis aux agriculteurs.

En 2001, le FAC a été exclusivement mobilisé au profit du secteur bovin, qui subissait les conséquences de la nouvelle crise de confiance liée à l'ESB. **En 2002, il a permis de venir en aide aux éleveurs spécialisés en viande bovine**, confrontés à d'importantes difficultés financières, ainsi qu'aux **viticulteurs** touchés par la crise des vins de table et des vins de pays.

Alors que les **crédits destinés à abonder le FAC** étaient, jusqu'à présent, inscrits sur un chapitre spécifique (le chapitre 44-53), **ils figurent désormais à la ligne 44-53/80**.

Les crédits consacrés aux agriculteurs en difficulté ou endettés se répartissent donc comme suit :

3,05 millions d'euros sont prévus à la **ligne 44-41/28 (aide à la réinsertion professionnelle)**, reconduisant la dotation allouée en 2002.

38 millions d'euros sont inscrits à la **ligne 44-53/80 (Fonds d'allègement des charges et actions en faveur des exploitations en difficulté)**.

Dès lors qu'en 2002, la subvention au FAC et les crédits affectés au plan de redressement s'étaient respectivement élevés à 30,2 et 13,7 millions d'euros, soit un total de 43,9 millions d'euros, **vo**tre rapporteur pour avis constate pour 2003 une diminution de 5,9 millions d'euros (-13,5%) de l'ensemble de ces crédits.

Cette baisse correspond au choix de ne pas prévoir *ex ante* des crédits destinés à faire face à une éventuelle crise conjoncturelle, le Gouvernement estimant que les chapitres concernés peuvent, en cas de besoin, être abondés en cours d'année.

Au total, les crédits destinés aux exploitations en difficulté ou endettées diminuent de 12,6%, passant de 46,9 à 41 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis est préoccupé par cette diminution, compte tenu du contexte de crise qui menace aujourd'hui des secteurs comme le porc ou la volaille. Il souhaite en outre que la fusion, dans une même ligne, des crédits destinés à deux mesures bien différentes, n'affecte pas les moyens consacrés à l'une d'entre elle au profit de l'autre.

CRÉDITS EN FAVEUR DES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ OU ENDETTÉS

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Loi de finances pour 2002 (en euros)	Projet de loi de finances pour 2003 (en euros)	Evolution (en %)
44/41/28	Aide à la réinsertion professionnelle	3 048 980	3 048 980	-
44-46 (ancien)	Fonds d'allégement des charges (FAC)	30 183 803	supprimé	-
44-53/80	Fonds d'allégement des charges et actions en faveur des exploitations en difficulté	13 720 412	38 000 000	+ 177%
Total des crédits en faveur des agriculteurs en difficulté ou endettés		46 953 195	41 048 980	- 12,6%

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

2. Crédits en faveur des cessations anticipées

Les crédits destinés au paiement des préretraites sont **en forte hausse** (+ 22,3 %), représentant au total **93 millions d'euros**.

● Cette augmentation est imputable à la **revalorisation de la dotation inscrite à la ligne 44-41/11** et destinée au financement des **indemnités viagères de départ (IVD)**. Les crédits prévus à cet effet augmentent de 34,4 %.

Cette progression ne correspond pas à un développement du dispositif, puisque les IVD ont cessé d'être attribuées en 1990, mais à la nécessité de couvrir un besoin de financement existant, qui n'avait pas été entièrement pris en compte l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis relève, à cet égard, le manque de sincérité du précédent budget de l'agriculture. L'insuffisance de la dotation inscrite à cette ligne, qui avait même été réduite par la loi de finances pour 2002, avait, en effet, rendu nécessaire l'attribution de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

● L'enveloppe prévue pour les **aides au départ**, inscrite à la **ligne 44-41/12** s'établit à **24 millions d'euros**, en baisse de 2,8 %. Cette diminution est justifiée par la réduction du nombre de bénéficiaires de pré-retraites (10.397 en 2001).

CRÉDITS DESTINÉS AUX PRÉ-RETRAITES

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en loi de finances pour 2002 (en euros)	Montant en projet de loi de finances pour 2003 (en euros)	Evolution (en %)
44-41/11	Indemnités viagères de départ	51 330 000	69 000 000	+34,4 %
44-41/12	Restructuration : aide au départ	24 696 741	24 000 000	-2,8 %
Total des crédits destinés aux préretraites		76 026 741	93 000 000	+22,3 %

Source : Projet de loi de finances pour 2003.

3. Crédits destinés à faire face aux calamités agricoles

Pour 2003, aucune dotation n'est inscrite à la **ligne 46-33/10**, relative à la subvention versée par le ministère de l'Agriculture au **Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**.

Cette absence de dotation **se justifie par l'existence d'une réserve importante au sein du Fonds**, laquelle devrait s'élever à 173 millions d'euros fin 2002.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le FNGCA est, pour l'essentiel, financé par des cotisations additionnelles sur les polices d'assurance payées par les agriculteurs. Celles-ci se sont élevées à 85,8 millions d'euros en 2001 et devraient représenter 84 millions d'euros en 2002. La subvention de l'Etat s'est, quant à elle, élevée à 10,57 millions d'euros en 2002.

Le FNGCA a été conduit à verser 32,4 millions d'euros d'indemnités aux départements sinistrés en 2001, année marquée par d'importantes inondations dans la Somme. Du 1^{er} janvier au 30 juin 2002, plus de 10 millions d'euros ont été versés au titre des indemnités.

Pour 2003, le Gouvernement a assuré que des crédits supplémentaires pourraient être attribués au Fonds si ces moyens s'avéraient insuffisants, en particulier dans l'hypothèse de survenue de nouveaux sinistres.

*

*

*

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

ANNEXE I

« LE NOUVEAU FARM BILL »

Le 15 mai 2002 a été adoptée une nouvelle loi cadre agricole américaine, le *Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)*. Cette loi, valable pour une période de 6 ans, remplace le *Federal Agriculture Improvement and Reform Act (FAIR Act)* de 1996. Elle s'organise autour de 10 chapitres, concernant en particulier les aides à la production, les programmes environnementaux, le commerce extérieur et l'aide alimentaire.

1. Budget agricole prévu par le FSRIA

Le nouveau Farm Bill définit le budget de l'agriculture américaine jusqu'en 2012. Une **augmentation de 73,5 milliards de dollars sur 10 ans (+78 %) est prévue, qui porte le budget total à 180 milliards de dollars.**

La destination de ces crédits se décompose de la façon suivante : +46,7 milliards de dollars pour le soutien à l'agriculture (prix de soutien et aides, assurance récolte/revenu, export et aide alimentaire), +17,1 milliards de dollars pour les mesures environnementales et +9,7 milliards de dollars pour les autres programmes (crédit, recherche, aide alimentaire intérieure).

2. Les mesures de soutien à l'agriculture américaine

a) Le secteur des grandes cultures

● Aides directes

Les aides directes prévues par le FAIR Act (*Production Flexibility Contract Payments* ou PFC) sont maintenues à quelques modifications près. Appelées dorénavant *direct payments*, ces aides intègrent les céréales, le coton et les oléagineux. En outre, leur montant, calculé comme le produit d'un taux de paiement (défini par production jusqu'en 2007), d'une surface de référence actualisée et d'un rendement de référence, est constant pour toute la durée d'application de la nouvelle loi agricole alors qu'les aides PFC étaient dégressives. **Ces aides sont découplées de la production depuis 1996, tant au niveau du type de production que des surfaces plantées et des prix de marché.**

● Marketing loans et loan deficiency payments

Dans le système des *marketings loan*, les producteurs de céréales, coton et oléagineux, bénéficient de prêts de soutien (*loans*) accordés par l'USDA pour une durée de 9 mois. Ce

dispositif permet aux *farmers* de ne pas commercialiser immédiatement leur production à la récolte, mais d'attendre une évolution favorable des cours. Ces prêts ne sont pas exigibles, ce qui signifie que les agriculteurs peuvent rembourser le prêt en nature en cédant leur récolte. **Le montant unitaire du prêt, appelé *loan rate*, est donc équivalent à un prix garanti.** Celui-ci est différencié par région et par culture.

Ce système a évolué en 1986 pour le riz et le coton, en 1991 pour les oléagineux et en 1993 pour les céréales pour prendre la forme des *marketing loans* actuels. Lorsque le prix de marché est inférieur au *loan rate*, l'agriculteur a la possibilité de rembourser son prêt au prix moyen de marché dans la région, **bénéficiant ainsi d'une subvention indirecte appelée *marketing loan gain*** constituée par la différence entre le prix de marché et le *loan rate*.

Alternativement, et **c'est le choix de 90 % des *farmers*, il est possible d'opter pour une aide directe immédiate appelée *loan deficiency payment (LDP)*** égale à la différence entre le prix moyen de marché constaté au moment de la demande et le *loan rate*.

Ce système assure aux producteurs une compensation identique quel que soit le prix de marché et les incite donc à continuer à produire et à commercialiser leurs récoltes. En maintenant ainsi les cours à des niveaux bas, les productions américaines restent compétitives sur le marché intérieur et à l'exportation. En outre, le maintien des prix de marché des céréales à des niveaux bas constitue un soutien indirect à l'élevage.

Ce mode de soutien est reconduit en 2002 avec, toutefois, quelques modifications. Les montants des prix garantis ont été augmentés. De plus, ce système a été étendu à de nouvelles productions : pois secs, pois chiches et lentilles.

● Aides contra-cycliques

Le FAIR Act de 1996 a été mis en place dans une logique libérale, avec l'objectif de rompre avec la politique interventionniste mise en œuvre dès les années 1930 aux Etats-Unis. Cependant, on a assisté à partir de 1998 à une intervention conséquente de l'Etat avec l'adoption de plans d'aide d'urgence contre les calamités naturelles (*disaster payments*), déjà existantes auparavant et contre les pertes de marché (*market loan assistance payments*).

Le nouveau *Farm Act* introduit un nouveau mode de soutien (*counter-cyclical payments*) visant à protéger les producteurs de grandes cultures contre de possibles fortes baisses des prix. Il s'agit, en pratique, d'institutionnaliser les aides d'urgence instaurées par le FAIR Act.

Ces paiements contra-cycliques sont des aides qui varient en fonction des prix de marché. **Elles sont déclenchées lorsque le « prix effectif » est inférieur à un prix d'objectif défini par le FSRIA pour chacune des productions.** Leur montant est défini par la différence entre ces deux prix et **elles sont attribuées sur des surfaces de référence historiques.** Ces aides sont partiellement découplées dans la mesure où elles ne dépendent pas de la culture plantée. Toutefois, le montant relatif des prix d'objectif pourraient orienter le choix des assolements, les aides contra-cycliques ayant alors un effet comparable à celui de paiements couplés.

b) Le secteur laitier

Le lait et les produits laitiers bénéficient d'un système de soutien qui leur sont propres, basé sur l'existence d'un **prix de soutien du lait accompagné d'achats à l'intervention** de beurre, lait écrémé en poudre et fromage.

Avec le FSRIA sont introduites en outre, des aides contra-cycliques basées sur le prix de marché du lait de classe I. Elles sont attribuées à tous les producteurs, quelle que soit l'utilisation finale du lait dans la limite de 1.089 tonnes de lait par producteur et par an.

c) Plafonnement des aides

Le plafonnement des aides est abaissé. Le plafond maximum par personne passe de 230.000 à 180.000 \$ (40.000 \$ au titre des aides directes, 65.000 \$ au titre des paiements contra-cycliques et 75.000 \$ au titre des *marketing loans* ou des LDP). Cependant, les personnes ayant une participation active à deux autres exploitations peuvent bénéficier d'un doublement du plafond d'aides (règle des trois entités).

Enfin, une **nouvelle condition d'éligibilité est introduite** : les demandeurs doivent avoir un revenu inférieur à 2,5 M\$ ou, dans le cas contraire, au moins 75 % de leur revenu doit provenir d'activités agricoles (culture, élevage ou production forestière).

d) Notifications des aides dans le cadre des négociations agricoles à l'OMC

La nouvelle politique agricole pourrait fragiliser la position des Etats-Unis dans les négociations agricoles à l'OMC. Au-delà d'une évolution de la classification des aides -aides directes en particulier-, une forte diminution des prix de marché des produits agricoles se traduirait mécaniquement par une augmentation des aides contra-cycliques, et potentiellement par un dépassement du niveau de minimis maximal autorisé (5 % de la production agricole totale), d'autant que le plafond de « mesure globale de soutien » (MGS) pourrait être réduit.

3. Programmes environnementaux

L'adoption du *Farm Security and Rural Investment Act* se traduit par un **renforcement du volet environnemental de la politique agricole américaine** avec une augmentation des financements correspondants et la mise en œuvre de nombreux programmes.

Certains programmes sont étendus. Il s'agit, en particulier, du programme *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP) dont l'enveloppe financière passe de 200 millions de dollars pour l'année 2001 à 1,3 milliards de dollars en 2007, soit 9 milliards de dollars en 10 ans. L'objectif de ce programme est **d'aider les producteurs, et en particulier les éleveurs** (60 % des financements), **à mettre en œuvre des systèmes de production plus respectueux de l'environnement**. Ces aides sont limitées à 450.000 \$ par individu pour 6 ans. D'autres programmes sont également reconduits et amplifiés, comme le *Conservation Reserve Program* (CRP), programme de jachère environnementale décennale, doté de 1,5 milliards de dollars sur 6 ans, le *Wetlands Reserve Program* (WRP), consacré aux zones humides et également doté de 1,5 milliard de dollars sur 6 ans, ou le *Farmland Protection Program* destiné à préserver les terres arables agricoles des usages non agricoles et doté de 1 milliard de dollars pour les 6 prochaines années.

En outre, de nouveaux programmes sont créés, à l'image du *Conservation Security Program* (CSP) qui encourage les agriculteurs à mettre en œuvre des pratiques plus respectueuses de l'environnement.

4. Commerce extérieur et aide alimentaire

Le dispositif du FAIR Act est globalement reconduit, avec le maintien des programmes d'aide alimentaire à l'étranger et de crédit à l'exportation.

Certains programmes sont développés, comme les programmes de promotion des produits américains sur les marchés extérieurs. En particulier, le financement du *Market Access Program* passe de 90 millions de dollars par an à 200 millions de dollars par an, soit un total sur la période de 560 millions de dollars. L'application du FSRIA s'accompagne, en outre, de la création de **nouveaux programmes destinés au développement des exportations des produits agricoles américains.**

Concernant les **programmes d'aides alimentaires à l'étranger**, le programme *Food for progress* est reconduit avec 308 millions de dollars sur 10 ans. Ces programmes d'aide alimentaire visent à accorder des facilités de crédit et à faire des dons à certains pays en développement, **favorisant de la sorte l'écoulement des surplus provenant des marchés intérieurs.**