

Document
mis en distribution
le 20 octobre 2003



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 8

AGRICULTURE ET PÊCHE :

AGRICULTURE

Rapporteur spécial : M. ALAIN MARLEIX

Député

—

Agriculture - Pêche.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
A.– L'EXECUTION DU BUDGET DE 2002	9
1.– Des dotations en hausse grâce aux deux collectifs budgétaires	9
2.– Une consommation des crédits correcte	11
B.– L'EXECUTION DU BUDGET 2003 MARQUEE PAR LA RIGUEUR BUDGETAIRE	12
C.– DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003 AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004	14
CHAPITRE PREMIER : DES MOYENS RENFORCES POUR LES PRIORITES DU MINISTERE	19
I.– ACCELERER LA REALISATION DU PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT RURAL	19
A.– PLUS DE CREDITS POUR LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE	19
1.– La poursuite de la revalorisation des indemnités compensatoires de handicaps naturels	20
2.– Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne	23
B.– LE REMPLACEMENT, POUR L'AVENIR, DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION PAR LE CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE	24
1.– Des contrats territoriaux d'exploitation aux contrats d'agriculture durable	24
2.– Un financement adapté aux besoins des deux dispositifs	28
C.– LA PRIME HERBAGERE, NOUVEAU VOLET NATIONAL DU PROGRAMME AGRI-ENVIRONNEMENTAL	29
1.– La fin de la « prime à l'herbe »	29
2.– La création de la prime herbagère agri-environnementale	30
3.– Les programmes agri-environnementaux régionaux	31
II.– FACILITER L'INSTALLATION	32
A.– LA MODERNISATION DES DISPOSITIFS D'AIDE A L'INSTALLATION	33
1.– Le versement de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs en une seule fois	33

2.– La pérennisation des PIDIL grâce au Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture.....	35
B.– LE MAINTIEN DES INSTRUMENTS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES.....	36
1.– L'efficacité du répertoire à l'installation.....	36
2.– Les stages de préparation à l'installation.....	38
C.– LES AIDES FISCALES ET SOCIALES.....	39
III.– SOUTENIR L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLES.....	40
A.– DES EFFORTS EQUITABLES EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE.....	41
1.– Des moyens maintenus pour l'enseignement technique public.....	41
2.– La poursuite de l'effort de rattrapage en faveur de l'enseignement agricole privé.....	42
3.– La consolidation des moyens accordés à l'enseignement supérieur.....	43
4.– Des crédits accrus pour les bourses, maintenus pour l'action sociale....	45
B.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LES ACTIONS EDUCATIVES EN MILIEU RURAL.....	45
C.– LA STABILISATION DES MOYENS DE LA RECHERCHE.....	47
IV.– ACCOMPAGNER LA GESTION DES TERRITOIRES RURAUX ET DE LA FORET.....	48
A.– LA POURSUITE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FILIERE BOIS.....	49
1.– Des crédits adaptés aux besoins.....	49
2.– Les perspectives ouvertes par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.....	52
B.– LA PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT DE LA FILIERE CHEVAL.....	53
CHAPITRE II : LA POURSUITE D' ACTIONS TOUJOURS INDISPENSABLES... 55	
I.– LES MECANISMES DE SOLIDARITE.....	55
A.– LA HAUSSE DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE LA RETRAITE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE ET LA MENSUALISATION DES RETRAITES DE BASE.....	55
B.– LES AIDES AU RETRAIT D'ACTIVITE.....	56
1.– L'indemnité viagère de départ.....	56
2.– Les préretraites.....	56
C.– LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN PONCTUEL.....	57
1.– Des mesures de lutte contre les effets de la sécheresse rapides et adaptées.....	58
2.– Le Fonds national de garantie des calamités agricoles.....	59
3.– L'aide aux agriculteurs en difficulté.....	61

4.– L'aide alimentaire.....	63
II.– LA SECURITE SANITAIRE ET LA QUALITE DES ALIMENTS	64
A.– DES MOYENS MAINTENUS	64
B.– LE DEVELOPPEMENT DE PRODUCTIONS DE QUALITE	66
1.– Le succès des signes de qualité.....	66
2.– Vers une relance du développement de l'agriculture biologique	67
3.– Les débuts retardés de l'agriculture raisonnée.....	67
III.– LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS ET DES SOUTIENS SPECIFIQUES A CERTAINES FILIERES	68
A.– LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS.....	69
1.– La budgétisation du FND AE.....	69
2.– Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole	70
B.– LES BONIFICATIONS DE PRETS A L'AGRICULTURE.....	73
C.– LE SOUTIEN SPECIFIQUE DE CERTAINES FILIERES.....	76
1.– La part nationale de la prime à la vache allaitante.....	76
2.– Les subventions d'investissement aux industries agro-alimentaires.....	77
CHAPITRE III : DES RÉFORMES SOURCES D'ÉCONOMIES ET DE GAINS D'EFFICACITÉ.....	79
I.– DES OUTILS DONT LE FONCTIONNEMENT EST PERFECTIBLE	79
A.– LA REFORME DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE	79
1.– Le service public de l'équarrissage	79
2.– L'élimination des farines et graisses animales	80
3.– Une réforme indispensable.....	81
B.– LES OFFICES AGRICOLES EN VOIE DE REORGANISATION	82
1.– L'accentuation de la baisse des crédits	83
2.– Vers une réorganisation des offices.....	84
C.– LA REDUCTION DES ACTIONS DE PROMOTION	85
II.– L'ACCENTUATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTERE	87
A.– DES EFFORTS DE LIMITATION DES DEPENSES	88
1.– Les crédits de fonctionnement contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.....	88
2.– Les crédits de personnel sont plus difficiles à réduire.....	89
B.– LE NON RENOUVELLEMENT D'UNE PARTIE DES DEPARTS A LA RETRAITE	90

C.– LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU MINISTERE : POUR UN SERVICE PLUS EFFICACE ET MIEUX ADAPTE AUX BESOINS.....	90
III.– LA PRÉPARATION DE LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE.....	92
A.– UNE PREMIERE EXPERIMENTATION INTERESSANTE	92
B.– DES PROPOSITIONS A AJUSTER.....	94
1.– Des propositions de présentation budgétaire perfectibles.....	94
2.– Des dispositifs de mesure de la performance en progrès	96
EXAMEN EN COMMISSION	97
<i>Article 72 : Fixation pour 2004 du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture</i>	<i>101</i>

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

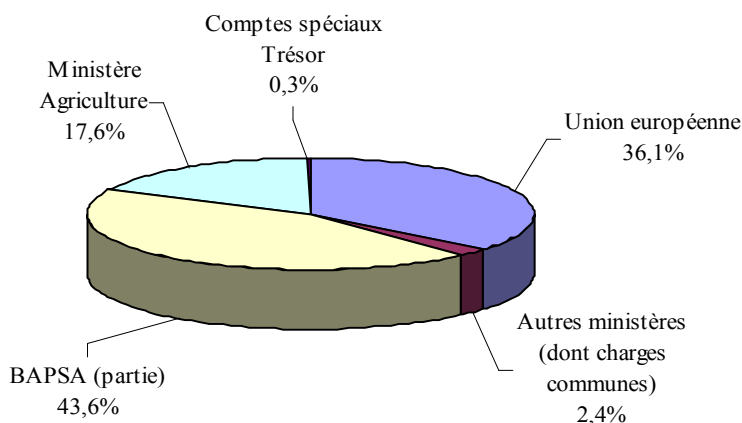
À cette date, 76 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 91 % des réponses.

INTRODUCTION

Le budget de l'Agriculture pour 2004 s'élève à **4.975,4 millions d'euros** ⁽¹⁾ alors que le budget voté pour l'année 2003 était de 5.180,1 millions d'euros. Il enregistre donc une **baisse apparente de 3,95 %**, qui correspond en fait, à **structure constante, une reconduction des crédits**.

Il faut toutefois souligner que le budget de l'Agriculture n'est, dans le cadre de la politique agricole commune, que l'un des éléments de l'**ensemble des concours publics à l'agriculture**. Ils atteindront au total, en 2004, **28,12 milliards d'euros**. Ce montant recouvre des dépenses à caractère social ⁽²⁾, pour un total de 12,32 milliards d'euros, et des dépenses finançant diverses actions en faveur de l'agriculture, pour 15,8 milliards d'euros, dont plus de 10,18 milliards d'euros de retours communautaires. Après avoir régressé de 3,7 % entre 2002 et 2003 du fait d'une sous-consommation des crédits de développement rural, ces dépenses devraient reprendre leur progression en 2004 grâce à l'amélioration de leur consommation amorcée en 2003.

ORIGINE DES DEPENSES AGRICOLES
28 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004



Doivent aussi être prises en compte les **dépenses des collectivités territoriales** pouvant être assimilées à des concours publics à l'agriculture. L'enquête menée sur l'année 2000 évalue à **867 millions d'euros** le total des concours publics des collectivités territoriales. 60 % de ces dépenses ont été réalisés par les régions et 40 % par les départements. Les régions ont dépensé 274 millions d'euros au titre de leurs compétences légales, relatives à la formation

(1) dont 34,3 millions d'euros de crédits relevant de l'agrégat « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » et traités, à ce titre, dans le rapport spécial de M. Jean-Pierre Kucheida (Annexe n° 5).

(2) voir le rapport spécial de M. Yves Censi (Annexe n° 42), sur le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

professionnelle, l'apprentissage et l'enseignement technique (en matière d'investissements et de fonctionnement) ; elles sont aussi intervenues à hauteur de 242 millions d'euros dans le soutien à l'installation, à la modernisation et aux travaux d'hydraulique agricole. Les compétences légales des départements concernent essentiellement les opérations foncières et les laboratoires vétérinaires départementaux, pour un total de 156 millions d'euros. Ils ont aussi consacré 56 millions d'euros à des interventions en faveur de l'installation et de la modernisation des exploitations et 35 millions d'euros au financement d'associations et syndicats ruraux. Les résultats enregistrés en 2000 montrent un certain développement, de l'ordre de 8 % en termes financiers, des actions des collectivités par rapport à celles constatées en 1995.

Un très grand nombre des dispositifs qui bénéficient de dotations du ministère de l'Agriculture sont cofinancés, soit par l'Union européenne, soit par les collectivités locales, notamment dans le cadre des contrats de plan. Les crédits du ministère ont ainsi un rôle important de levier.

En outre, les agriculteurs bénéficient de certaines **dépenses fiscales spécifiques** pour un coût de près de 750 millions d'euros en 2002, auquel il faut ajouter une part des dépenses d'allégement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, lesquelles sont **de l'ordre d'un milliard d'euros** au total.

Ce sont donc près de **30 milliards d'euros de fonds publics qui seront, sous une forme ou sous une autre, consacrés à l'agriculture en 2004.**

Comme votre Rapporteur spécial l'avait souligné à l'automne 2002, l'élaboration du budget de l'Agriculture pour 2003 a été rendue plus difficile par le poids de l'héritage laissé par le précédent gouvernement, qui n'avait pas prévu des crédits à la hauteur des engagements qu'il avait pris. Pour 2004, les difficultés viennent du ralentissement de la croissance qui impose des efforts de rigueur budgétaire. **Pourtant, le ministère de l'Agriculture est parvenu à bâtir, dans ce contexte délicat, un budget très satisfaisant : il parvient à consacrer des crédits accrus à ses priorités tout en poursuivant les actions qui demeurent indispensables, grâce à la recherche de gains d'efficacité.**

Dans la continuité des orientations adoptées pour 2003, le présent budget prévoit des dotations adaptées aux différents besoins, en dégageant une série d'actions prioritaires visant à :

- promouvoir une agriculture économiquement forte et écologiquement responsable ;
- renforcer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments ;
- accompagner la gestion des territoires ruraux et de la forêt ;
- soutenir l'enseignement agricole public comme privé.

Avant d'analyser en détail le montant des moyens qui sont accordés pour chaque mission du ministère de l'Agriculture dans le projet de budget pour 2004, il convient de revenir rapidement sur l'exécution du budget de 2002 et sur l'exécution en cours, qui a été marquée par la rigueur budgétaire.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET DE 2002

1.- Des dotations en hausse grâce aux deux collectifs budgétaires

Au total, les crédits disponibles sont passés en 2002 de plus de 5,1 milliards d'euros – dont 4,9 milliards d'euros en dépenses ordinaires et 191 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses en capital – à 6,8 milliards d'euros – 6,2 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et 564 millions d'euros pour les crédits de paiement –, soit une augmentation de 1,7 milliard d'euros. Cette progression de 33,3 % est moins élevée que celle observée au cours de l'exercice 2001 (+ 43,8 %). Au total, les crédits ouverts en 2002 sont inférieurs de 6,8 % à ceux ouverts en 2001.

EVOLUTION DES CREDITS DISPONIBLES EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Transferts et répartitions	Annulations	Décret de dépenses accidentelles ou d'avance	Lois de finances rectificatives	Total
Titre III	1.933	69,9	13,5	- 325,1	- 22,4	-	5,5	1.674,5
Titre IV	2.982,4	738,9	468,8	5,4	- 47,4	-	435,3	4.582,6
Total dépenses ordinaires	4.915,4	808,8	482,3	- 319,6	- 69,8	-	440,8	6.257,1
Titre V	13,7	11,2	0,7	1,5	- 0,4	-	0,9	27,7
Titre VI	177,6	332	0,3	44,2	- 18,5	-	0,5	536,1
Total dépenses en capital	191,3	343,2	1	45,7	- 18,9	-	1,4	563,8
Total	5.106,7	1.152	483,3	- 273,9	- 88,7	-	442,2	6.820,9

Source : contrôle financier près le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

S'agissant des autorisations de programme, les dotations ouvertes ont atteint 687,8 millions d'euros, contre 240,3 millions d'euros en loi de finances initiale, essentiellement du fait du rattachement, réalisé ou en attente, de fonds de concours. Ces résultats sont très proches de ceux de 2001.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DISPONIBLES EN 2001

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Reliquats 2001/2002	Fonds de concours (1)	Transferts et répartition	Annulations	Décret d'avance	Lois de finances rectificatives	Total
Titre V	15,6	4	0,7	1,3	- 0,4	-	0,9	22,3
Titre VI	224,7	- 14,7	211,6	224,5	- 11,1	-	30,5	665,5
Total	240,3	- 10,7	212,3	225,8	- 11,5	-	31,4	687,8

(1) y compris fonds de concours en attente de rattachement, pour 198,14 millions d'euros sur le titre VI.

Source : contrôle financier près le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

L'année 2002 a été marquée par le vote de deux lois de finances rectificatives, l'une en août, la seconde en fin d'année, qui ont au total augmenté les crédits du ministère de 353,6 millions d'euros, soit 6,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

L'audit des finances publiques ayant révélé qu'un certain nombre d'actions menées par le ministère ne disposaient pas du financement nécessaire, la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a ouvert 249,57 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires afin de compléter les principales insuffisances des crédits ouverts en loi de finances initiale. En particulier ont été ouverts 75 millions d'euros pour financer la part nationale du plan de développement rural, notamment le volet des mesures agri-environnementales et l'indemnité viagère de départ, 50 millions d'euros au bénéfice des offices agricoles chargés de la mise en place de mesures conjoncturelles destinées à faire face aux crises traversées par les filières bovine et viticole, 45 millions d'euros afin de permettre l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux, atteints d'ESB ou de la tremblante du mouton, avaient dû être abattus, 45 millions d'euros de subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts (ONF) au titre de la compensation de la perte de recettes subie à la suite des tempêtes de décembre 1999 et 24 millions d'euros pour couvrir le financement des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) depuis le début de l'année, qui n'avait pas été pris en compte en loi de finances initiale.

De manière plus classique, la loi de finances rectificatives pour 2002 de fin d'année (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) a procédé à une série d'annulations (à hauteur de 88,65 millions d'euros de crédits de paiement) et d'ouvertures (pour 249,57 millions d'euros), certaines étant traditionnelles et de faible importance, d'autres étant plus importantes. En particulier, 95 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts pour assurer le financement des CTE et 28,2 millions d'euros pour la modernisation des structures agricoles. 25 millions d'euros ont aussi abondé le chapitre consacré aux charges de bonification. Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sont encore sensibles dans le versement de 40 millions d'euros constituant une nouvelle subvention exceptionnelle destinée à l'ONF et dans l'ouverture de 30 millions d'euros sur le chapitre du Fonds forestier national, au titre de l'avenant tempête des contrats de plan. Ce dernier étant parfaitement prévisible, il aurait dû être pris en compte dans la loi de finances initiale, ce qui a été le cas pour 2003.

Les annulations ont été limitées à celles qui accompagnent le collectif de fin d'année et très peu élevées, en comparaison des années antérieures (230 millions d'euros en 2001, 283 millions d'euros en 2000).

En 2002, les fonds de concours ont seulement représenté 483,3 millions d'euros, principalement sur le chapitre 44-55— Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes, auquel est rattaché pour l'essentiel le fonds de concours du FEOGA—Garantie, à hauteur de 315,2 millions d'euros, et sur le chapitre 44-70 — Promotion et contrôle de la qualité, pour 60,7 millions d'euros. La baisse enregistrée depuis plusieurs années s'accélère : ils s'élevaient à 1.025 millions d'euros en 2001 et 1.728 millions d'euros en 1999. Cette évolution est le résultat de la réforme des modalités de gestion des aides structurelles européennes, entrée en application le 1^{er} janvier 2000 : les aides sont désormais gérées par le CNASEA et ne transitent plus systématiquement par le budget de l'État.

Enfin, les reports de crédits se sont élevés à près de 809 millions d'euros en dépenses ordinaires ; comme en 2001, ils affectent essentiellement les chapitres 44-53 – Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole (pour 459 millions d'euros), 44-84 – Contrats territoriaux d'exploitation (pour 87,7 millions d'euros) et 44-92 – Fonds forestier national et Office national des forêts (pour 58 millions d'euros). Ces reports sont en croissance tendancielle par rapport aux exercices précédents (463 millions d'euros en 2000, 678 millions d'euros en 2001). Les reports des crédits pour dépenses en capital sont en revanche en nette baisse (343 millions d'euros, contre 539 millions d'euros) par rapport à l'exercice précédent, grâce à une consommation plus dynamique en 2001 qu'en 2002.

2.– Une consommation des crédits correcte

Globalement, le taux de consommation des crédits de paiement ouverts atteint 85,4 % en 2002, proche du niveau de 2001 (84,2 %) et supérieur au résultat de 2000 (81,7 %). Les dépenses effectives se sont élevées à plus de 5,8 milliards d'euros, 5,45 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et 366 millions d'euros pour les crédits de paiement, à comparer à 6,82 milliards d'euros de crédits ouverts. Les dépenses ont ainsi diminué de 5,87 % après avoir augmenté de 6,8 % entre 2000 et 2001. Malgré un taux de consommation stable, la dépense en valeur absolue a nettement baissé. Elle atteint 114 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, ce qui met en lumière leur caractère très insuffisant.

CONSUMMATION DES CRÉDITS EN 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation des crédits initiaux (en %)	Taux de consommation des crédits ouverts (en %)
Titre III	1.933	1.674,5	1.605,1	83	95,9
Titre IV	2.982,4	4.582,6	3.852,1	129,2	84,1
Total dépenses ordinaires	4.915,4	6.257,1	5.457,2	111	87,2
Titre V	13,7	27,7	14,1	102,9	51
Titre VI	177,6	536,1	352,2	198,3	65,7
Total dépenses en capital ⁽¹⁾	191,3	563,8	366,3	191,5	65
Total général	5.106,7	6.820,9	5.823,5	114	85,4

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

Le taux de consommation des dépenses ordinaires atteint des niveaux élevés, 95,9 % pour le titre III et 84,1 % pour le titre IV, soit une consommation pour l'ensemble des crédits de dépenses ordinaires de 87,2 %, très voisine de celles enregistrées en 2001 et 2000. Le taux de consommation du titre IV est principalement tiré à la baisse par le chapitre 44-84 – Contrats territoriaux d'exploitation, dont le taux de consommation était de 4 % en 2000, 39 % en 2001 et reste limité à 66,4 % en 2002. La consommation des crédits du chapitre 44-71 – Moyens concourant à la lutte contre l'ESB est, comme en 2001, incomplète, à 79,9 %. Elle demeure liée à l'insuffisance des capacités de traitement des farines.

Les dépenses en capital sont limitées à 366 millions d'euros, inférieures de près d'un quart de celles réalisées en 2001 (486 millions d'euros), lesquelles étaient déjà en recul (de plus de 8 %) par rapport à celles de 2000 (530 millions d'euros) mais supérieures à celles des années précédentes (470 millions d'euros en 1999 et 410 millions d'euros en 1998). La consommation des crédits de paiement (65 %) est pourtant plus élevée que celles enregistrées en 2001 (59 %) et en 2000, qui était inférieure à 50 % ; elle retrouve un niveau proche de celui de 1999. Il faut observer que les dépenses en capital ont presque atteint le double des crédits ouverts en loi de finances, grâce à un volume de reports encore important.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET 2003 MARQUEE PAR LA RIGUEUR BUDGETAIRE

La loi de finances initiale pour 2003 a ouvert 5.180 millions d'euros sur la section budgétaire du ministère de l'Agriculture. Afin d'éviter que le ralentissement de la croissance n'entraîne un creusement excessif du déficit budgétaire, le Gouvernement a rapidement pris des mesures de mise en réserve. Le 3 février, 180,45 millions d'euros étaient mis en réserve sur le budget de l'Agriculture : 162,33 millions d'euros de dépenses ordinaires et 18,12 millions d'euros de crédits de paiements, auxquels s'ajoutaient 23,29 millions d'euros d'autorisations de programme.

Le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 portant annulation de crédits a touché les crédits de l'Agriculture à hauteur de 99,26 millions d'euros de crédits de paiement (moins de 2 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) et 7 millions d'euros d'autorisations de programme. La mise en réserve était maintenue pour 81,18 millions d'euros de crédits de paiement et 16,28 millions d'euros d'autorisations de programme. Le 24 avril, c'est une partie des crédits reportés, d'un montant de plus de 565 millions d'euros, qui a été mise en réserve.

Par ailleurs, deux mesures ont été financées par redéploiement de crédits et décret d'avance : le financement à titre provisoire, sur un semestre supplémentaire, des programmes de la nouvelle Agence de développement agricole et rural, pour 22,25 millions d'euros, en juin, et l'abondement, à hauteur de 100 millions d'euros, du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, début septembre, à la suite de la sécheresse estivale.

Au total, à l'issue de différents mouvements, les crédits disponibles sont passés de 5,18 milliards d'euros en loi de finances initiale à 5,71 milliards d'euros au 31 août 2003, soit une augmentation de 10,2 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2003 (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Annulations de crédits (2)	Crédits ouverts	Crédits consommés
Titre III	1.946,2	- 16,3	1.637,4	1.041,2
Titre IV	3.010,6	- 71,6	3.680,2	2.113,3
Total dépenses ordinaires	4.956,8	- 87,9	5.317,6	3.154,6
Titre V	12,9	- 1	26,1	3,8
Titre VI	210,3	- 10,3	370,6	174,8
Total dépenses en capital (3)	191,3	- 11,3	396,7	178,6
Total général	5.180,1	- 99,3	5.714,4	3.333,2

(1) au 31 août 2003.

(2) décret n° 2003-226 du 14 mars 2003.

(3) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

S'agissant des taux de consommation des crédits au 31 août 2003, ils sont satisfaisants. La consommation globale (58,3 %) est plus élevée qu'en 2001 à la même époque (56,1 %) et voisine de celle enregistrée en 2002. En particulier, la consommation des crédits de paiement du titre VI est très supérieure à celle des années antérieures.

ÉVOLUTION DES TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS OUVERTS

(en %)

	Au 31 août 2001	Au 31 août 2002	Au 31 août 2003
Titre III	62,0	59,3	63,6
Titre IV	58,7	61,5	57,4
Total dépenses ordinaires	59,6	60,9	59,3
Titre V	18,4	18,5	14,7
Titre VI	30,1	38,6	47,2
Total dépenses en capital (1)	29,6	37,7	45
Total général	56,1	59,0	58,3

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

Ce haut niveau de consommation habituel met en évidence les efforts réalisés par le ministère pour adapter ses actions aux exigences de rigueur imposées par le Gouvernement pour éviter un grave dérapage du déficit public. La maîtrise globale des dépenses ne doit pas pour autant cacher la pression qui apparaît sur certains chapitres qui financent des aides aux agriculteurs. En particulier, trois chapitres présentent des niveaux de consommation très élevés au 31 août : le chapitre 44-42 destinés aux charges de bonification, déjà consommés à 80 %, alors que les crédits avaient augmenté de 35 % en loi de finances initiale, le chapitre 44-80 qui finance les indemnités compensatoires de handicap naturel (91,2 %) et le chapitre qui finance les contrats territoriaux d'exploitation (44-84), consommés à près de 72 %. Ces taux ne sont pour autant inquiétants dans la mesure où ils correspondent à des aides financées par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), sur les comptes duquel des enveloppes de crédits sont régulièrement virées puis progressivement dépensées.

C.- DE LA LOI DE FINANCES POUR 2003 AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004

Le tableau ci-dessous met en évidence les évolutions enregistrées entre la dernière loi de finances initiale et le projet actuel :

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances 2004	Évolution (en %)
Titre III	1.946,2	2.551,6	31,1
Titre IV	3.010,6	2.219,6	- 26,3
Total dépenses ordinaires ⁽¹⁾	4.956,8	4.771,3	- 3,7
Titre V	12,9	12,4	- 3,9
Titre VI	210,3	191,7	- 8,8
Total dépenses en capital	223,2	204,2	- 8,5
Total DO + CP	5.180,1	4.975,4	- 4,0
Total à structure constante 2003	5.180,1	5.177,1	- 0,06
Titre V	15,6	14,8	- 5,1
Titre VI	230,9	322,1	43,8
Total autorisations de programme	246,5	336,9	36,6

(1) Les fortes variations entre le titre III et le titre IV sont dues à des déplacements de crédits du titre IV sur le titre III suite au regroupement des crédits d'enseignement opéré, à titre d'expérimentation, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle loi organique.

Source : documents budgétaires.

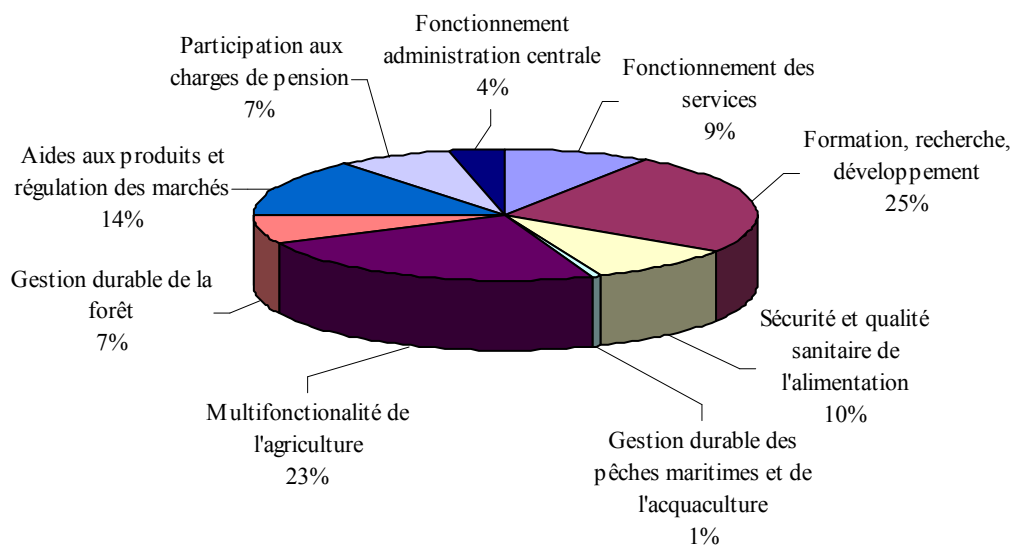
La baisse des crédits de près de 4 % qui apparaît ici est le résultat du changement de périmètre des crédits de l'Agriculture. D'abord, le changement du mode de financement du service public de l'équarrissage, prévu à l'article 13 du projet de loi de finances, se traduit par la débudgétisation de 176 millions d'euros, l'actuelle taxe d'équarrissage affecté au budget général devant être remplacée par une taxe directement affectée au CNASEA dont le produit doit atteindre ce montant. Ensuite, la transition entre l'Association nationale pour le développement agricole et l'Agence pour le développement agricole et rural doit s'achever avant la fin de l'année 2003, ce qui rend inutile la dotation de 25,7 millions d'euros ouverte par la loi de finances pour 2003 pour assurer cette transition ; les actions seront normalement financées en 2004 par la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles créée en collectif de fin d'année 2003.

Ainsi, à structure constante, les crédits de l'Agriculture sont stables, leur baisse étant limitée à moins de 0,06 % (soit 3 millions d'euros). Les changements de périmètres concernant les seules dépenses ordinaires, leur baisse apparente de 3,7 % cache en fait une très légère progression de 0,3 %. Les crédits de paiement, qui avaient augmenté de 16,4 % entre 2002 et 2003, sont en repli de 8,5 %, tandis que les autorisations de programme progressent très vivement, de 36,6 % : ces deux évolutions de sens contraires sont liées à la budgétisation du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) dont les reports de crédits de paiements viendront abonder le titre VI, tandis que des autorisations de programme supplémentaires (à hauteur de 75 millions d'euros) doivent être ouvertes pour ses futures actions.

Pour avoir une présentation exacte de l'évolution entre 2003 et 2004, il faut tenir compte de trois transferts, d'ampleur limitée, entre sections : sur le titre III, le coût d'un emploi (53.000 euros) est transféré sur la section des services généraux du Premier ministre et les crédits relatifs à neuf postes provenant de différents ministères intègrent le budget de l'Agriculture (488.000 euros) ; s'y ajoute, sur le titre IV, un transfert négatif de 1,03 million d'euros vers la section Aménagement du territoire afin de regrouper des crédits destinés aux conventions interrégionales de massifs des contrats de plan sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire. Apparaît ainsi, sur les dépenses ordinaires, un solde de moins de 600.000 euros transférés hors du ministère en charge de l'agriculture.

Le schéma et le tableau qui suivent montrent la répartition des crédits du ministère par agrégats, lesquels auraient pu préfigurer les programmes qui devraient structurer le budget à partir de 2006, en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le ministère a fait d'autres choix, sur lesquels votre Rapporteur spécial reviendra.

VENTILATION DES DEPENSES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE
4,97 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004



**BUDGET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE
PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR OBJECTIF**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
	exécution	exécution	LFI	PLF
Agrégat 11 : Formation, recherche et développement ⁽¹¹⁾	1.184	1.219	1.242	1.321
Composante 1 : Enseignement technique	992	1.021	988	1005
Composante 2 : Enseignement supérieur	134	139	163	160
Composante 3 : Recherche, développement et transferts de technologies	28	26	31	30
Composante 4 : Évolution des compétences et dynamique territoriale	30	37	60	36
Agrégat 12 : Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	867 ⁽¹⁾	817 ⁽²⁾	677	471
Composante 1 : Qualité, protection et sélection des végétaux	17	15	14	16
Composante 2 : Santé des animaux et conditions d'élevage	201	207	131	130
Composante 3 : Hygiène et sécurité des aliments	13	12	11	12
Composante 4 : Appui scientifique et technique, évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, recherche	30	22	33	35
Composante 5 : Service public de l'équarrissage et élimination des co-produits et farines animales	419	398	280	82
Composante 6 : Moyens en personnel et en fonctionnement courant non ventilés	187	162	197	196
Agrégat 13 : Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural	450	498	448	473
Agrégat 21 : Multifonctionnalité de l'agriculture	1.120 ⁽³⁾	1.231 ⁽⁴⁾	1.110	1.157
Composante 1 : Mesures d'agriculture durable	149	320	333	388
Composante 2 : Installation, modernisation et structures des exploitations	480	465	490	445
Composante 3 : Équilibre des territoires, espaces rural et haras	491	446	287	324
Agrégat 22 : Gestion durable de la forêt	430 ⁽⁵⁾	476 ⁽⁶⁾	396	343
Agrégat 23 : Aides aux produits et régularisation des marchés	1.888 ⁽⁷⁾	1.356 ⁽⁸⁾	747	712
Composante 1 : Soutien, orientation, maîtrise de l'offre	1.823	1.315	706	675
Composante 2 : Industries agroalimentaires et promotion de la qualité	66	42	41	37
Agrégat 24 : Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	62 ⁽⁹⁾	50 ⁽¹⁰⁾	28	34
Agrégat 31 : Fonctions supports	186	177	182	184
Agrégat 32 : Participation aux charges de pension	335	(nc)	360	369
Total (hors charges de pension)	6.552	5.824	5.190	5.064

(1) dont 44 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours.

(2) dont 61 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours.

(3) dont 113 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 40 millions d'euros de dépenses de gestion.

(4) dont 121 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 49 millions d'euros de dépenses de gestion.

(5) dont 19 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours.

(6) dont 5 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours.

(7) dont 939 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 132 millions d'euros de dépenses de gestion.

(8) dont 328 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 153 millions d'euros de dépenses de gestion.

(9) dont 22 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 4 millions d'euros de dépenses de gestion.

(10) dont 6 millions d'euros de crédits communautaires rattachés par fonds de concours et 4 millions d'euros de dépenses de gestion.

(11) Le libellé et le contenu des troisième et quatrième composantes ont été modifiés dans le PLF 2004.

Source : d'après documents budgétaires et compte rendu de gestion.

PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS DE L'AGRICULTURE POUR 2004

Le budget de l'Agriculture pour 2004 s'élève à 4.975,4 millions d'euros alors que le budget voté pour l'année 2003 était de 5.180,1 millions d'euros. Il enregistre donc une baisse optique de 3,95 %, due à des changements de périmètre (débudgétisation de l'équarrissage et suppression de la dotation transitoire à l'ADAR). A périmètre constant, il est en reconduction.

Ce budget permettra au ministère d'accélérer la réalisation du plan national de développement rural, cofinancé à 50 % par l'Union européenne. La montagne sera favorisée à double titre : l'augmentation de 12,7 % des crédits affectés à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (230 millions d'euros) permettra une nouvelle revalorisation de 5 % des indemnités versées sur les 25 premiers hectares, première étape de la hausse de 50 % sur la législature, annoncée par le ministre ; les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne bénéficieront, en même temps que le PMPOA, d'un doublement des autorisations de programme et du report des crédits de paiement du FNDAE. La dotation destinée aux mesures agri-environnementales sera stable à 133 millions d'euros, qui financeront notamment la prime herbagère agri-environnementale. La poursuite du financement des CTE et celui des premiers CAD seront assurés grâce à une dotation de près de 255 millions d'euros, en hausse de 27 %.

Des efforts sont faits en faveur de la relance des installations, dont les crédits augmentent de 7 %. Le fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture sera à nouveau doté de 10 millions d'euros, qui alimenteront les programmes locaux en faveur de l'installation, et la dotation jeune agriculteur sera versée en une seule fois, pour un coût supplémentaire de 6,67 millions d'euros.

Les autres priorités du budget sont l'enseignement agricole et la recherche, dont les dotations progressent de 2,5 %. La hausse concerne en particulier l'enseignement technique afin de mettre en place les assistants d'éducation et de poursuivre l'application du protocole d'accord dans l'enseignement privé, et l'aide sociale aux élèves.

La politique de la forêt verra ses crédits afficher une baisse de 13,4 % (343 millions d'euros) à cause de la réduction des charges de bonification, le dispositif mis en place en 2000 arrivant à son terme. L'ONF bénéficiera cette année encore de 25 millions d'euros de subvention exceptionnelle et les centres nationaux et régionaux de la propriété forestière pourront créer 39 emplois supplémentaires. La filière cheval bénéficiera de 51 millions d'euros, la plupart des aides transitant par l'établissement public des Haras Nationaux.

La sécurité alimentaire demeure un souci permanent : ses dotations budgétaires croissent de 0,5 %, hors équarrissage. L'accent est mis sur la protection des végétaux, la maîtrise sanitaire des animaux et leur identification. Les crédits du service public de l'équarrissage et ceux destinés à l'élimination des co-produits animaux peuvent être fortement réduits (à 82 millions d'euros) grâce à la débudgétisation proposée d'une grande partie des coûts qui devraient être pris en charge par la filière, dans le respect des lignes directrices communautaires.

Les politiques « traditionnelles » de soutien à l'agriculture sont poursuivies : 192 millions d'euros pour les prêts bonifiés à l'agriculture, 165 millions d'euros destinés au financement de la part nationale de la prime à la vache allaitante, 386 millions d'euros au profit des offices agricoles, qui vont être réorganisés.

Les crédits de solidarité sont ajustés aux besoins : stables pour l'indemnité viagère de départ, en baisse pour les préretraites, en repli pour le Fonds d'allègement des charges et les actions en faveur des agriculteurs en difficulté, essentiellement pour des raisons communautaires.

Les moyens de fonctionnement du ministère seront rationalisés et 298 emplois nets supprimés.

CHAPITRE PREMIER

DES MOYENS RENFORCES POUR LES PRIORITES DU MINISTERE

I.- ACCELERER LA REALISATION DU PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT RURAL

Le plan national de développement rural (PNDR) comporte un certain nombre de mesures approuvées par la Commission européenne et bénéficiant d'un cofinancement communautaire à hauteur de 50 %. Le Gouvernement souhaite favoriser ces mesures afin de maximiser les retours communautaires. La progression des crédits qui sont inscrits au titre de ces mesures a une double valeur : elle traduit la volonté du Gouvernement de stimuler le développement d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et elle entraînera un effet de levier sur les cofinancements correspondants.

La mise en œuvre du plan de développement rural français a pris du retard : avec 609,5 millions d'euros de retours communautaires en 2001, soit 14 % du total des dépenses réalisés par l'Union à ce titre, la France est en dessous de son taux potentiel de retour moyen et s'est vue infliger une pénalité financière de 21,34 millions d'euros pour sous-réalisation, à hauteur de 289 millions d'euros, de son plan par rapport à ses prévisions initiales de dépenses. Depuis l'été 2002, le Gouvernement a tout mis en œuvre pour accélérer la consommation des crédits communautaires. De fait, cet effort ayant été poursuivi en 2003, la France devrait échapper à toute pénalité en 2003 comme elle l'a fait en 2002. Cette amélioration de la situation est rendue possible par la mobilisation des crédits nationaux nécessaires à l'obtention de retours communautaires sur le deuxième pilier de la PAC, respectueux des bonnes pratiques agricoles.

Les actions du PNDR bénéficieront du **débloqué du produit de la modulation des aides directes**, modulation qui a été suspendue depuis 2002. Dans le cadre de la négociation du compromis de Luxembourg, le Gouvernement a obtenu un assouplissement des dispositions réglementaires relatives à l'utilisation des fonds prélevés. Les 225 millions d'euros concernés pourront être utilisés jusqu'à la fin 2006 et les contrats financés sur ces fonds pourront changer de source de financement lorsque ceux-ci seront épuisés. Il est prévu de les affecter à la prime herbagère agri-environnementale.

A.- PLUS DE CREDITS POUR LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

Les zones défavorisées, et en particulier les zones de montagne, sont l'objet d'une série de dispositifs spécifiques qui prennent la forme de majorations d'aides – en ce qui concerne le montant de la dotation aux jeunes agriculteurs, les prêts spéciaux de modernisation et les prêts d'installation – et d'aides particulières qui leur sont exclusivement réservées.

Ces dernières font partie du plan national de développement rural et bénéficient donc de cofinancements. Elles visent à favoriser le maintien d'activités agricoles dans des zones particulièrement difficiles où la rentabilité des exploitations est incertaine et le revenu des agriculteurs modeste. **Votre Rapporteur spécial est tout particulièrement attaché à ces aides et souhaite souligner les progrès réalisés depuis le début de la législature.**

Il est aussi très satisfait de la consolidation des crédits destinés à la restauration des terrains de montagne (article 90 du chapitre 51-92), à 3,66 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

1.- La poursuite de la revalorisation des indemnités compensatoires de handicaps naturels

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) désormais prises en compte dans le cadre du règlement du Conseil n° 1257/99 relatif au développement rural, présentent des caractéristiques différentes selon les zones.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES ET MONTANTS VERSES AU TITRE DES ICHN

(en millions d'euros)

Année	Indemnités compensatoires de handicaps naturels		
	Nombre de bénéficiaires	Part nationale	Part communautaire
1997	122.955	246,65 ⁽¹⁾	82,22 ⁽¹⁾
1998	118.000	281,88 ⁽²⁾	93,96 ⁽²⁾
1999	112.469	265,28	90,43
2000	115.293	187,09	187,09
2001	113.203	211,85	213,39
2002	109.525	448,75	

(1) sans le complément pour 1997.

(2) compléments 1997 et 1998 compris.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

a) De nouvelles règles aux effets limités

Le règlement de développement rural du Conseil, en vigueur en France depuis 2001, a apporté des modifications substantielles pour l'attribution des ICHN. Le paiement s'effectue désormais pour les surfaces fourragères (et non plus à l'unité de gros bétail) d'un agriculteur qui recourt aux bonnes pratiques agricoles habituelles compatibles avec les exigences de protection de l'environnement. En deçà du seuil de chargement minimum et au-delà du seuil supérieur, les indemnités ne sont plus versées. Elles ne le sont pas non plus si l'exploitant ne se conforme pas aux directives en matière de bien être des animaux ou lorsqu'il ne respecte pas la réglementation en matière d'épandage des effluents applicables dans les zones vulnérables ou d'excédent structurel.

Un tarif unique de prime s'applique par type de zone défavorisée : il dépend de la localisation (haute montagne, montagne, piémont, zone défavorisée simple) et de l'appartenance ou non à la zone sèche. En outre, une compensation supplémentaire de 10 % en zone de haute montagne et de montagne et de 20 % dans

les autres zones est accordée dans le cas d'exploitations pratiquant une transhumance de leur cheptel apte à utiliser les fourrages ligneux, car elles ont une fonction importante en matière d'entretien de l'espace et des milieux. Le nombre d'hectares primés est au maximum de 50 par exploitation individuelle et pour les exploitations sociétaires, sauf pour les groupements agricoles d'exploitation en commun qui bénéficient d'une part par associé éligible. Une majoration de l'ensemble des taux de 10 % est prévue pour les 25 premiers hectares, afin d'apporter un soutien renforcé aux petites exploitations.

Les modifications des règles d'attribution, qui ont pour objectif de favoriser les bonnes pratiques agricoles, se sont accompagnées d'un doublement du cofinancement communautaire qui est passé en 2000 de 25 % à 50 % et d'un engagement de la Commission à verser 1,42 milliard d'euros sur 7 ans.

A l'issue de la campagne 2001, un premier bilan de la modification de l'assiette de calcul a pu être fait. Il apparaît que les grands équilibres entre zones sont maintenus (79 % des dépenses vont à la montagne), que seulement 1,4 % des bénéficiaires de 2000 n'ont pas été primés en 2001 parce qu'ils étaient en dehors des plages de chargement correspondant aux bonnes pratiques agricoles habituelles, que 70 % des dossiers sont en augmentation, tandis que 14 % des bénéficiaires ont reçu une prime inférieure. Au cours de la période transitoire 2001-2002, a été versée une indemnité différentielle dégressive aux exploitants dont l'ICHN était inférieure à celle perçue en 2000 : 4 millions d'euros ont été accordés à 13.000 exploitants à ce titre en 2001, 1,3 million d'euros à 7.483 exploitants en 2002.

b) Pour un calendrier des versements

Depuis 2001, les versements, assurés par le CNASEA, ont lieu à l'automne, alors qu'ils étaient auparavant effectués au printemps. Un acompte a été versé en juillet 2001 pour tenir compte des difficultés de trésorerie liées au déplacement de la date du dépôt des demandes de la fin janvier à la fin avril. En 2002, cette procédure n'a pu être reconduite. Néanmoins, au 15 septembre, 70 % des paiements avaient été effectués ; 85 % étant atteints au 15 octobre. **Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité qu'il y a à fixer un calendrier des versements, prévoyant celui d'un acompte puis du solde, et à s'y tenir.** Cela constitue une attente forte des agriculteurs concernés, qui pourraient ainsi gérer plus rationnellement leur trésorerie.

D'une manière générale, il serait très souhaitable que le ministère de l'Agriculture arrive rapidement à l'élaboration d'un véritable « calendrier des primes » en concertation avec le ministère des Finances, la Commission européenne et les professionnels.

c) Des crédits permettant de financer les revalorisations

Début 2002 a été décidée au niveau national une augmentation des versements de 20 % en haute montagne (ils sont passés de 184 à 221 euros par hectare), de 5 % en montagne (136 euros par hectare), de 3 % en zones de piémont (89 euros par hectare) et de 2 % en zones défavorisées simples (49 euros par hectare). Mais les crédits manquaient pour assurer le financement de la

revalorisation. En effet, en 2002, la dotation (chapitre 44-80, article 30) était de 195,76 millions d'euros, comme en 2001, et correspondait à une estimation des dépenses totale de 391 millions d'euros. En cours d'exécution, cette dotation est apparue insuffisante, aussi la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) a ouvert 5 millions d'euros de crédits supplémentaires, qui, ajoutés aux reports de crédits, ont porté les crédits du chapitre à 251,46 millions d'euros, ce qui a permis d'assurer la couverture des dépenses jusqu'à la fin de l'année. Celles-ci ont approché les 449 millions d'euros, financement communautaire compris, répartis en 117.667 paiements. En 2002, le montant moyen de l'aide était de 4.097 euros, contre 3.756 euros en 2001 et 3.245 millions d'euros en 2000.

En 2003, la dotation a progressé de 4,22 % pour atteindre 204 millions d'euros, afin de financer les aides revalorisées, un versement de 20 millions d'euros d'apurements dus par le FEOGA étant attendu pour compléter le financement. Aucune modification majeure du régime des ICHN n'est intervenue, à l'exception de la mise en place d'un écrêtement de l'indemnité fixée à 105 % de celle versée en 2002 et d'une mesure en faveur des prairies situées dans le marais poitevin. En conséquence, la dépense prévisionnelle reste à 456 millions d'euros, dont 225 millions d'euros sur les crédits du ministère de l'Agriculture et 231 millions d'euros provenant du FEOGA-Garantie. S'y ajoutent 2 millions d'euros sur les crédits du ministère de l'Écologie et du développement durable, destinés à prendre en charge une partie du coût des prairies du marais poitevin.

Par ailleurs, dans le cadre des mesures liées à la sécheresse, il a été décidé fin juillet d'avancer d'un mois le paiement de l'ICHN. Ainsi, 85.000 agriculteurs viennent de recevoir un acompte pour un montant total de 270 millions d'euros. Le versement du solde se fait par des mises en paiement successives de manière à ce que 95 % des bénéficiaires aient touché la totalité de leur indemnité avant le 15 octobre.

Le projet de budget propose de porter la dotation à 230 millions d'euros, soit une hausse de 12,7 %, destinée à assurer la part nationale des 460 millions d'euros qui devraient être payés à 112.000 exploitants agricoles. L'année 2004 va en effet être marquée par la revalorisation de 5 % du montant des ICHN versées sur les vingt-cinq premiers hectares, pour un coût supplémentaire de 5 millions d'euros. Il s'agit d'une première étape de la revalorisation de 50 % annoncée par le ministre de l'Agriculture pour l'ensemble de la législature. Parallèlement, sera étudiée, en concertation avec les professionnels agricoles, la possibilité d'une meilleure prise en compte de la pluriactivité.

Votre Rapporteur spécial se réjouit que, malgré la situation budgétaire difficile, l'annonce de cette revalorisation significative, faite à l'automne dernier, puisse commencer à se traduire dans les faits. Il constate néanmoins que cette première étape est encore bien timide et mériterait d'être accentuée. Elle supposera qu'un énorme effort budgétaire soit réalisé les prochaines années pour compenser ce démarrage hésitant.

2.- Les aides à la modernisation des exploitations en zone de montagne

Les subventions en faveur de la modernisation des exploitations sont réservées aux seules zones de montagne. Elles intéressent essentiellement les investissements en bâtiments d'élevage (bovins, ovins, caprins) et d'exploitation, ainsi que l'acquisition de certains matériels spécifiques de ces zones. Les arrêtés du 26 mars 2001 ont fixé les nouvelles conditions d'attribution de ces aides. Le montant de la subvention est majoré pour les jeunes agriculteurs et pour les exploitants situés en zone de haute montagne, ainsi que dans le cas de construction en bois.

Les crédits de l'État, inscrits sur le chapitre 61-40, article 30 avec ceux destinés au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (voir *infra*), étaient complétés jusqu'en 1999 par les remboursements du FEOGA-Orientation. Depuis 2000, l'aide aux investissements en zone de montagne bénéficie d'un cofinancement communautaire d'un niveau équivalent (25 % de la dépense totale) dans le cadre du FEOGA-Garantie, cette action étant inscrite dans le programme de développement rural national. Ce cofinancement a atteint 2,50 millions d'euros en 2000, 2,57 millions d'euros en 2001 et 3,54 millions d'euros en 2002, comme le montre le tableau ci-après. Cette action est aussi inscrite dans les contrats de plan État-régions 2000-2006, à hauteur de 9,91 millions d'euros par an.

AIDES À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS EN ZONE DE MONTAGNE ⁽¹⁾
(en millions d'euros)

Année	Loi de finances initiale	Après régulation budgétaire	Retours du FEOGA
1997 ⁽²⁾	15,24	13,54	1,72
1998	7,47	10,34	2,87
1999	11,28	13,84	2,53
2000	11,28	11,28	2,50
2001	11,28	11,28	2,57
2002	13,40	(nc)	3,54
2003	18,00	(nd)	1,24

(1) en autorisations de programme.

(2) y compris 8,38 millions d'euros attribués par la loi de finances rectificative pour 1996.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Alors que l'année 2001 était une année de transition (nouveau dispositif réglementaire issu de l'arrêté du 26 mars 2001, répartition tardive des enveloppes entre régions et entre départements, paiement par le CNASEA et plus par les trésoriers-payeurs généraux, gestion en enveloppes de droits à engager...), le rythme des engagements et des paiements a nettement augmenté en 2002 et s'approche des prévisions : 479 dossiers de mécanisation (pour un objectif de 500) et 1.893 dossiers au total (l'objectif étant de 2.000 dossiers de bâtiments d'élevage par an) ont été engagés. La consommation avait certes encore été faible au premier semestre car les notifications d'enveloppes de droits à engager avait été à nouveau tardive et que leur répartition entre départements n'avait eu lieu qu'entre mai et juin, tandis que le gel « républicain » avait interrompu des notifications, mais le rythme des engagements très soutenu au second semestre a permis de rattraper ce retard.

Les engagements en 2002 ont ainsi largement dépassé le niveau de 2001 : 17,53 millions d'euros contre 10,73 millions d'euros. 70 % des bénéficiaires sont des élevages bovins, mais, en 2002, le pourcentage alloué aux élevages ovins a pratiquement doublé, pour atteindre 24 %. En moyenne, l'aide représente 12 % du coût d'un bâtiment d'élevage et 21 % de celui d'un projet de mécanisation, soit respectivement 10.933 et 4.603 euros. **Votre Rapporteur spécial souhaite, à ce sujet, attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réviser régulièrement les plafonds des aides, afin d'éviter un alourdissement excessif du poids des investissements sur les agriculteurs du fait de l'augmentation des prix.**

Le ralentissement observé en 2001, ajouté à l'effort financier consenti (les autorisations de programme ont atteint 17,37 millions d'euros, reliquat de 2000 compris, contre seulement 11,28 millions d'euros en 2000), a permis de résorber les files d'attente qui s'étaient constituées depuis quelques années.

En 2003, l'objectif était un retour au rythme de 2.500 dossiers par an, le système des notifications étant désormais mieux maîtrisé, ce qui devait représenter un engagement total de 26,86 millions d'euros, dont 20,14 millions d'euros de part nationale. 18 millions d'euros de crédits nationaux, auxquels s'ajoutent de reports des années précédentes, ont été affectés aux bâtiments d'élevage, dotation complétée à hauteur de 6 millions d'euros par des crédits communautaires.

En 2004, ce dispositif bénéficiera du **doublément des autorisations de programme inscrites** sur l'article 30 du chapitre 61-40 et des **reports de crédits en provenance du FNDAE**.

B.- LE REMPLACEMENT, POUR L'AVENIR, DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION PAR LE CONTRAT D'AGRICULTURE DURABLE

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) reposait, selon la loi d'orientation agricole et son décret d'application n° 99-874 du 13 octobre 1999, sur un projet portant sur l'ensemble de l'exploitation par lequel l'agriculteur s'engageait à développer une activité multifonctionnelle qui contribuait en même temps à la production agricole, à la création de valeur ajoutée, mais également à la protection et la gestion des espaces naturels, des paysages et de la diversité biologique, à l'équilibre des territoires et à l'emploi. Le contrat d'agriculture durable (CAD), qui se substituera au CAD d'ici à la fin de l'année 2003, conserve les mêmes objectifs, mais avec un encadrement budgétaire strict destiné à éviter les dérives constatées en matière de CTE.

1.- Des contrats territoriaux d'exploitation aux contrats d'agriculture durable

a) L'expérience des contrats territoriaux d'exploitation

Première année d'application du dispositif, l'année 2000 a permis de mettre en évidence la lourdeur des dossiers et celle de la procédure d'instruction, qui ont été depuis partiellement allégées. Au 10 octobre 2000, seulement 2.000 dossiers avaient

été examinés en commission départementale d'orientation (CDOA) et 1.539 avaient été signés par les préfets, dans 82 départements. Leur impact sur l'emploi était jugé positif : pour les 1.000 premiers dossiers signés par les préfets, 74 emplois avaient été créés et 350 consolidés.

Au 1^{er} septembre 2001, 15.500 CTE avaient été examinés en CDOA. Le ministère estimait alors entre 20.000 et 25.000 le nombre de CTE qui devaient être signés avant la fin de l'année 2001 et à environ 30.000 à 40.000 ceux qui pourraient s'y ajouter au cours de l'année 2002. À la fin du premier semestre 2002, 28.250 avaient été signés, au lieu des 100.000 programmés au début du dispositif, et 35.600 avaient reçu un avis favorable en CDOA. Ces chiffres témoignent néanmoins de l'accélération des signatures au dernier trimestre 2001 et au premier semestre 2002, puisque 9.500 dossiers avaient été signés depuis le début de l'année 2002.

Au 31 décembre 2002, soit cinq mois après la suspension du dispositif, 44.340 agriculteurs avaient signé un CTE, dont plus de la moitié (25.749) l'avait fait au cours de l'année 2002 (avant le 15 octobre). La proportion de CTE signés par rapport au nombre d'exploitations à temps complet est de 6,36 %. Elle dépasse les 15 % dans cinq départements (le Lot, le Cantal, la Creuse, la Côte d'or et la Nièvre). Près de 12 % de la surface agricole utile nationale sont couverts par un CTE. **La SAU moyenne des exploitations ayant signé un CTE (92,6 hectares) est nettement supérieure à la moyenne nationale (42 hectares) et a légèrement augmenté entre fin juillet 2002 (91,8 hectares) et aujourd'hui**

En 2002, le montant des aides attribuées s'est élevé, en moyenne, à 43.694 euros par contrat sur cinq ans (contre 41.230 euros pour ceux signés en 2001), réparti entre 9.149 euros d'aides aux investissements et 6.909 euros par an d'aides annuelles, versées pendant cinq ans en contrepartie du respect des cahiers des charges agri-environnementaux. Les créations d'emplois induites sont relativement modestes : un emploi créé pour quatorze CTE signés. 328,3 millions d'euros ont été payés en 2002, dont 195,7 provenant du Fonds de financement des CTE (FFCTE), 0,37 financé par les collectivités territoriales et 132,6 versés par le FEOGA.

Le montant élevé des CTE et le fait qu'ils constituent des engagements pour cinq ans ont pour conséquence un poids considérable pour le budget de l'Agriculture sur plusieurs années encore : au total, les contrats signés en 2001 devraient coûter 621 millions d'euros et ceux signés avant le 15 octobre 2002, 1.125 millions d'euros. Ainsi, la seule part nationale devrait encore représenter 231 millions d'euros en 2004, 190 millions d'euros en 2005 et 112 millions d'euros en 2006.

COMPARAISON DE LA SAU MOYENNE DES CTE SIGNÉS
PAR RAPPORT À LA SAU MOYENNE DE L'ENSEMBLE DES EXPLOITANTS

(en hectares)

Départements	SAU moyenne par dossiers CTE signés	SAU moyenne de l'ensemble des exploitants
Ain	107,04	40,3
Aisne	127,07	82,0
Allier	135,71	68,5
Alpes de Haute Provence	147	56,3
Hautes-Alpes	174,52	41,1
Alpes-Maritimes	137,67	23,3
Ardèche	58,91	20,4
Ardennes	121,75	82,3
Ariège	143,84	43,9
Aube	146,77	65,7
Aude	62,72	25,5
Aveyron	79,46	49,5
Bouches du Rhône	76,20	28,1
Calvados	88,65	43,7
Cantal	82,32	55,5
Charente	87,22	42,5
Charente-Maritime	82,93	44,3
Cher	155,55	86,1
Corrèze	77,38	35,6
Corse du Sud	73,74	37,8
Haute-Corse	24,44	47,2
Côte d'Or	178,16	74,0
Côtes d'Armor	58,13	33,8
Creuse	92,05	56,6
Dordogne	58,79	28,6
Doubs	78,45	51,1
Drôme	72,94	26,0
Eure	127,14	50,0
Eure et Loir	140,80	87,5
Finistère	62,42	35,2
Gard	58,76	21,4
Haute-Garonne	95,23	40,9
Gers	84,63	48,0
Gironde	53,05	20,4
Hérault	38,02	13,3
Ille-et-Vilaine	57,34	31,5
Indre	125,79	73,1
Indre et Loire	96,06	50,4
Isère	103,83	28,5
Jura	97,42	44,3
Landes	66,98	28,4
Loir et Cher	104,08	66,0
Loire	68,36	30,0
Haute-Loire	66,80	36,6
Loire-Atlantique	78,59	37,4
Loiret	121,82	72,0
Lot	70,09	31,5
Lot et Garonne	70	32,3
Lozère	143,86	81,8
Maine et Loire	75,13	37,8
Manche	70,11	24,9
Marne	121,47	37,8

Départements	SAU moyenne par dossiers CTE signés	SAU moyenne de l'ensemble des exploitants
Haute-Marne	170,93	96,4
Mayenne	69,55	35,7
Meurthe et Moselle	140,15	79,5
Meuse	148,91	93,0
Morbihan	64,03	32,7
Moselle	142,52	59,8
Nièvre	150,11	85,0
Nord	66,64	41,6
Oise	153,16	92,0
Orne	102,88	48,9
Pas de Calais	93,16	51,0
Puy de Dôme	88,62	42,3
Pyrénées Atlantiques	46,28	24,3
Hautes-Pyrénées	57,41	20,4
Pyrénées Orientales	103,12	13,4
Bas-Rhin	86,20	23,7
Haut-Rhin	51,54	20,6
Rhône	44,75	17,9
Haute-Saône	121,86	63,8
Saône et Loire	108,35	48,9
Sarthe	90,59	48,5
Savoie	116,40	26,8
Haute-Savoie	71,98	27,0
Seine-Maritime	102,28	47,8
Seine et Marne	192,17	105,7
Yvelines	104,94	71,6
Deux-Sèvres	83,53	50,8
Somme	139,60	69,9
Tarn	73,19	40,5
Tarn et Garonne	67,48	30,9
Var	66,38	11,2
Vaucluse	42,69	15,7
Vendée	96,96	46,6
Vienne	116,51	64,6
Haute-Vienne	85,87	46,6
Vosges	115,72	49,2
Yonne	157,77	82,5
Territoire de Belfort	187,72	33,4
Essonne	163,57	79,2
Hauts-de-Seine	0	1,4
Seine Saint Denis	0	16,0
Val de Marne	0	10,8
Val d'Oise	108,11	82,2
Guadeloupe	12,47	3,4
Martinique	12,68	3,9
Guyane	58,03	4,3
Réunion	7,34	4,7
Total France	92,6	40,1

SAU : surface agricole utilisée.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

b) La mise en place du contrat d'agriculture durable

Compte tenu, à la fois de la complexité des dossiers, de la difficulté à obtenir des financements et de l'explosion du coût budgétaire, dénoncés par un audit mené par le comité permanent de coordination des inspections, le ministre de l'Agriculture a décidé, le 6 août 2002, d'arrêter la procédure.

Les CTE qui avaient déjà été signés sont naturellement honorés ; ceux qui n'étaient pas complètement instruits au 6 août 2002 ont été examinés au cas par cas et signés. Une circulaire du 10 octobre 2002 a précisé le devenir de chaque type de dossiers CTE :

– tous les CTE signés jusqu'au 15 octobre, estimés à 42.000, ont été payés au montant déterminé au moment de la signature ;

– les dossiers CTE dont le rapport d'instruction était signé le 6 août, ainsi que ceux qui avaient reçu un avis favorable à cette même date mais qui n'avaient pas été signés au 15 octobre ont été examinés sous un régime transitoire. Ce dernier, resté en vigueur jusqu'à la parution du nouveau dispositif, se caractérise essentiellement par l'obligation du respect d'une moyenne départementale de 27.000 euros par contrat. Le nombre de CTE concernés par cette phase transitoire est de 5.200, pour un coût total de 140 millions d'euros sur cinq ans ;

– les autres dossiers sont examinés dans le cadre du nouveau dispositif.

Après que le Conseil d'État a reconnu le caractère réglementaire des dispositions relatives au CTE incluses dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, c'est le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural qui a mis en place ce nouveau contrat. Il se substitue, pour l'avenir, au CTE en répondant aux objectifs annoncés par le ministre de l'Agriculture à l'automne dernier : c'est un **dispositif plus simple, resserré sur des mesures agri-environnementales efficaces et dont le montant est plafonné**. Un arrêté et une circulaire d'application doivent fixer, avant la fin 2003, les modalités pratiques de mise en œuvre du dispositif.

Signée pour cinq ans, comme le CTE, le CAD présente les caractéristiques suivantes :

– il est recentré sur les problématiques environnementales prioritaires : des enjeux environnementaux prioritaires par territoire doivent être définis, les aides sont recentrées sur les mesures pertinentes pour répondre à ces enjeux et le nombre d'actions agri-environnementales susceptibles d'être contractualisées est limité ;

– les procédures sont simplifiées en ce qui concerne les conditions d'éligibilité, le contenu et la déclaration des engagements, l'instruction des dossiers et l'articulation avec les autres dispositifs existants ;

– les coûts sont encadrés : des enveloppes de droits à engager seront notifiées aux préfets de région – dans le cadre de périodes d'engagement commençant le 1^{er} septembre et le 1^{er} mai – et, dans chaque département, le montant moyen des contrats est fixé à 27.000 euros au maximum.

L'article 6 du décret précité confirme le maintien des CTE signés avant son entrée en vigueur et précise que les demandes qui n'ont été ni acceptées, ni refusées avant cette date seront, sauf si elles sont retirées, instruites dans le cadre du nouveau dispositif.

Un CAD peut être conclu en incluant exclusivement des mesures agri-environnementales ; s'il contient un volet économique, le montant plafond de ce dernier est fixé à 15.000 euros. Le principe de la transparence des GAEC s'applique : dans le calcul, sera compté le nombre d'exploitations regroupées, dans la limite de trois.

Grâce à ces mesures de bon sens et de raison, les avantages du CTE, en particulier son caractère contractuel et le lien entre aspect économique et exigence environnementale, sont préservés, tandis que les dérives principales – explosion du coût, logique de guichet – sont corrigées. Votre Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur l'attente suscitée par le nouveau dispositif et sur l'impatience de la profession vis-à-vis de la publication des mesures réglementaires qui permettront les premières signatures.

2.- Un financement adapté aux besoins des deux dispositifs

Le niveau très élevé des attentes, puis le retard pris par rapport aux prévisions expliquent la forte fluctuation des crédits ouvert sur le Fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation (chapitre 44-84) qui assure la participation de l'État au financement des investissements ou des dépenses, matériels ou immatériels, à caractère socio-économique ou environnemental et territorial, qui ont été contractualisés. Les crédits nationaux qui alimentent ce fonds, sont en théorie doublés par le cofinancement communautaire de 50% provenant du FEOGA-Garantie dans le cadre du plan de développement rural.

En fait, il s'est avéré que, au cours de la précédente législature, les crédits n'ont jamais correspondu aux besoins : ils ont été trop élevés, et donc partiellement annulés, pendant trois ans, avant de s'avérer insuffisants en 2002, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS NATIONALES DU FFCTE (CHAPITRE 44-84)

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Dotation initiale	45,73 ⁽¹⁾	144,83 ⁽²⁾	60,98 ⁽³⁾	76,22 ⁽⁴⁾	200	254,74
Crédits disponibles	65,82	101,20	148,83	282,98	289 ⁽⁵⁾	(nd)
Consommation	–	6,19	61,08	187,98	211,68 ⁽⁶⁾	(nd)

(1) 20,09 millions d'euros sont venus abonder cette ligne en cours d'exécution, en provenance de l'ancien Fonds de gestion de l'espace rural.

(2) 53,36 millions d'euros ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2000-1353 du 30 décembre 2000.

(3) 7,16 millions d'euros ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 30 décembre 2001.

(4) 24 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002.

(5) 6,1 millions d'euros ont été annulés par le décret n° 2003-858 du 8 septembre 2003.

(6) au 31 août 2003, selon la direction générale de la comptabilité publique.

Source : fascicules budgétaires, contrôle financier, direction générale de la comptabilité publique.

Les annulations intervenues en 2000 et 2001 ont traduit la lenteur de la mise en route des CTE ; les ouvertures de 2002, accrues dans le collectif budgétaire, et les crédits prévus pour 2003 sont la conséquence de l'absence de maîtrise du coût du dispositif. L'audit diligenté en juin dernier a montré la nécessité d'un financement supplémentaire de l'ordre de 24 millions d'euros en 2002 : à la fin du premier semestre 2002, 266 millions d'euros avaient été dépensés depuis le début du dispositif, tandis que, dans le même temps, 287 millions d'euros étaient disponibles sur le chapitre 44-84 pour couvrir son coût jusqu'à la fin de l'année en cours. Pour 2003, la dotation a donc été portée à 200 millions d'euros.

Le projet de budget **2004**, qui modifie le libellé du chapitre 44-84 pour tenir compte du fait qu'il financera aussi le contrat d'agriculture durable, propose une nouvelle hausse de près de 55 millions d'euros (plus de 27 %). Les **254,74 millions d'euros** ainsi ouverts devraient suffire à poursuivre le financement des CTE (à hauteur de 230 millions d'euros) et à couvrir celui des premiers CAD, compte tenu des cofinancements communautaires dans le cadre du PNDR, lesquels devraient avoisiner les 200 millions d'euros.

C.- LA PRIME HERBAGERE, NOUVEAU VOLET NATIONAL DU PROGRAMME AGRI-ENVIRONNEMENTAL

Avant même la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la France mettait en œuvre un programme agri-environnemental comprenant deux niveaux d'intervention : un niveau national avec la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE, dite « prime à l'herbe ») et un niveau régional avec les programmes régionaux. La part nationale de ces dispositifs figurait à l'article 22 du chapitre 44-41. Depuis le printemps 2003, la « prime à l'herbe » a été remplacée par la prime herbagère agri-environnementale (PHAE).

Comme en 2003, année où la dotation a augmenté de plus de 50 %, **133 millions d'euros** seront ouverts en 2004 sur ce chapitre, qui finance la prime herbagère agri-environnementale et les programmes régionaux.

1.- La fin de la « prime à l'herbe »

Cette prime a été reconduite en 1998 pour une nouvelle période quinquennale, ce que la Commission européenne a accepté avec beaucoup de difficultés. Pour 2002, avec un coût total de près de 162 millions d'euros, le nombre de bénéficiaires était de 68.500 pour un nombre d'hectares de prairie de l'ordre de 4,4 millions, les régions de montagne étant les principales concernées. La diminution du nombre de bénéficiaires (ils étaient 84.100 en 1998 et encore plus de 74.000 en 2001), qui s'est traduit par la baisse des versements, s'expliquait par la sortie du dispositif d'agriculteurs ayant dépassé l'âge de 60 ans, par les règles qui réservaient la mesure aux nouveaux installés et par le fait que certains exploitants ne respectaient pas leurs engagements. Le montant de la prime était de 45,73 euros par hectare et de 2.366 euros en moyenne. Les quatre régions Auvergne, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Limousin enregistraient le nombre de contrats les plus élevés en moyenne sur les cinq dernières campagnes et représentaient 58 % des dossiers.

VERSEMENTS AU TITRE DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
« Prime à l'herbe »	218,6	195,4	192,1	185,2	190,6	163,8
Autres mesures	31,7	64,8	85,1	90,8	94,2	36,4

(1) en incluant les cofinancements communautaires à hauteur de 50 %

Source : Les concours publics à l'agriculture 1995-1999, octobre 2000, et ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En 2002, la dépense totale s'est élevée à 163,8 millions d'euros, dont 50 % cofinancés par des fonds européens ; 88,3 millions d'euros ont été versés au titre de la part nationale. La dotation prévue dans la loi de finances pour 2002 pour l'ensemble des mesures agri-environnementales (article 44-41-22) était de 88,4 millions d'euros, dont 65,55 millions d'euros pour la « prime à l'herbe ». Le collectif de l'été dernier a ouvert 75 millions d'euros supplémentaires sur le chapitre 44-41, dont 11,6 millions d'euros ont été inscrits sur l'article 22, afin de porter sa dotation à 100 millions d'euros.

La modification de la réglementation européenne en 1999, avec la mise en place du nouveau règlement du Conseil n° 1257/99 concernant le soutien du développement rural par le FEOGA, a signé la fin du dispositif agri-environnemental alors en vigueur. Dans ce cadre, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs a perduré jusqu'au terme de la période d'engagement en cours, soit le 30 avril 2003. La Commission européenne a opposé un refus absolu à sa reconduction après cette date, car l'étude d'impact sur l'environnement, réalisée dans le cadre des évaluations exigées par la réglementation, ne l'a pas convaincue de l'intérêt agri-environnemental de la mesure. Il apparaît pourtant qu'elle a permis de porter, entre 1999 et 2002, de 37,4 % à 41,7 % la part des superficies de prairies extensives dans l'ensemble des prairies.

2.- La création de la prime herbagère agri-environnementale

La nécessité de proposer aux actuels bénéficiaires de la « prime à l'herbe » une solution de remplacement satisfaisante ont conduit le nouveau Gouvernement à l'élaboration d'un dispositif alternatif : la prime herbagère agri-environnementale (PHAE).

Il est ouvert aux anciens bénéficiaires de la prime à l'herbe et aux jeunes qui s'installent sur les territoires concernés. Deux types de mesures leur sont proposées, définies au niveau départemental par les commissions départementales d'orientation agricole :

– le « maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive », mesure destinée aux superficies des estives et prairies de zones sèches (mesure 19.03 du règlement de développement rural) ;

– la « gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage », destinée aux agriculteurs des autres zones herbagères (mesures 20.1 et 20.2 du règlement).

Afin de renforcer l'efficacité agri-environnementale de la mesure, les bénéficiaires doivent s'engager à respecter pendant cinq ans certaines contraintes, comme un cahier de fertilisation ou de pâturage. En revanche, alors que tout manquement aux termes du contrat entraînait une suppression immédiate de l'ancienne prime, le système de sanctions est désormais proportionné aux manquements.

Le montant de la prime est revalorisée de 70 % en moyenne par rapport à la « prime à l'herbe », pour atteindre une moyenne nationale de l'ordre de 68 euros par hectare. L'enveloppe est ainsi reconduite à 133 millions d'euros et sera complétée par un cofinancement communautaire du même montant, le coût total du dispositif étant évalué à 270 millions d'euros par an. 61.000 à 63.000 exploitants devraient en bénéficier. Prime herbagère et contrat d'agriculture durable sont cumulables sur une même exploitation à partir du moment où les parcelles auxquelles ils s'appliquent sont différentes.

Le dispositif étant très récent et fortement déconcentré, il est difficile d'en dresser d'ores et déjà un bilan chiffré. A l'heure actuelle, il semble que le nombre de PHAE soit inférieur à celui des « primes à l'herbe ». Cela est dû au fait que, avant la création de la nouvelle prime, certains exploitants se sont reportés sur un CTE, qui ne peut être comptabilisé comme prime herbagère, et que l'instruction des dossiers des entités collectives s'effectue après le retour d'estive. La situation sera donc amenée à évoluer. **On constate en outre que, dans plusieurs départements, les bénéficiaires de la PHAE sont déjà plus nombreux que ceux de la « prime à l'herbe ».**

3.- Les programmes agri-environnementaux régionaux

Les programmes agri-environnementaux régionaux qui étaient auparavant définis par le règlement CEE n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 et le règlement CE n° 746/96 de la Commission du 24 avril 1996, ont été, à partir du 1^{er} janvier 2000 intégrés dans le volet environnemental des CTE (règlement CE n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 et règlement CE n° 1750/99 de la Commission du 13 août 1999 qui s'appliquent au soutien communautaire des mesures agri-environnementales). Les mesures agri-environnementales étant des mesures obligatoires dans le plan national de développement rural, il est devenu possible, à partir de 2002, de souscrire de nouvelles mesures de ce type en dehors des CTE, avec la participation des collectivités territoriales. Elles pourront désormais l'être dans le cadre des CAD.

L'année 2000 a été la dernière année de souscription au titre du règlement de 1992. En 2001, les dépenses se sont donc limitées au paiement des dossiers relevant d'opérations agréées dans le cadre du règlement communautaire de 1992. Il en a été de même pour une bonne partie de l'année 2002. Environ 23.700 dossiers ont donné lieu à paiement, pour un montant total de 36,4 millions d'euros : le nombre de dossiers a baissé de 32,4 %, les montants payés de 38,1 %. Les paiements se répartissent principalement dans les régions de Lorraine, Pays-de-Loire et Rhône-Alpes.

Plusieurs collectivités territoriales financent de nouvelles opérations locales mises en place en 2002. C'est notamment le cas :

– du Maine et Loire, dont le conseil général, associé au conseil régional des Pays de Loire, finance l'opération « Loire », sur les secteurs en amont et en aval d'Angers, reprenant ainsi les anciennes opérations locales agri-environnementales : 94.000 euros, correspondant à 112 dossiers ont été payés en 2002 ;

– de la Picardie, qui met en place une jachère dite environnement faune sauvage ;

– du département de l'Ille et Vilaine, qui utilise les mesures agri-environnementales pour préserver la qualité de l'eau sur les bassins versants sensibles, en incitant les exploitants à planter des bandes enherbées le long des berges de rivières.

II.- FACILITER L'INSTALLATION

Si les gouvernements successifs ont fait de l'installation une priorité du ministère de l'Agriculture, les moyens, réglementaires et financiers, n'ont pas toujours été au rendez-vous. Le CTE-installation, qui devait dynamiser l'installation, notamment progressive, n'a pas donné les résultats escomptés. Le Gouvernement a choisi une autre voie en confortant des mécanismes spécifiques à l'installation. **En créant, dans le budget pour 2003, le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), doté de 10 millions d'euros, il a permis le redémarrage des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL) ; cette année, il propose de reconduire cette dotation et d'améliorer la dotation jeune agriculteur en finançant son versement en une seule fois. Finalement, les crédits inscrits sur le budget de l'Agriculture directement destinés à l'installation augmenteront de 7 % en 2004.**

Il faut y ajouter une partie importante des crédits de bonification de prêts, dont au moins la moitié est utilisée à l'allègement des charges des jeunes agriculteurs (bonification des prêts d'installation et de modernisation des jeunes agriculteurs). Ces crédits, tout comme la DJA, bénéficient de cofinancements communautaires, tandis que les départements et les régions soutiennent aussi certains instruments qui, comme le répertoire à l'installation, contribuent à la politique en faveur du renouvellement des générations d'agriculteurs.

Si le nombre total d'installations, par ailleurs assez mal connu, semble poursuivre sa baisse, le taux de remplacement des chefs d'exploitation a tendance à se redresser, tout en demeurant insuffisant : le rapport entre le nombre de nouveaux exploitants – attributaires ou non d'aides à l'installation – et le nombre de cessations d'activité était de 54 % en 1999 ; il est estimé à 60 % en 2002.

A.- LA MODERNISATION DES DISPOSITIFS D'AIDE A L'INSTALLATION

Le nouveau règlement de développement rural issu de l'accord de Luxembourg prévoit la majoration du plafond des aides à l'installation de 25.000 à 30.000 euros lorsque le jeune se fait accompagner pendant trois ans par un appui technique et porte la majoration de taux sur les aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs de 5 points à 10 points. Ces dispositions complètent les efforts supplémentaires déjà réalisés ou inscrits dans le projet de budget.

1.- Le versement de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs en une seule fois

La dotation budgétaire afférente à la **dotation jeune agriculteur** (DJA) est, depuis 2003, réunie avec le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) : la part des crédits destinés à la DJA devrait passer en 2004 de 58 millions d'euros à **64,67 millions d'euros**. Cette augmentation succède à plusieurs années d'une baisse qui s'expliquait à la fois par la baisse des DJA accordées les années précédentes, alors que la dotation était versée en deux tranches, et par le cofinancement de cette mesure, à hauteur de 50 %, dans le cadre du plan de développement rural national.

Elle n'est pas liée à la prévision d'une hausse des demandes (elle permettra de financer 7.000 installations) mais à la suppression du versement en deux tranches, qui entraîne un surcoût de 6,67 millions d'euros. **Cette mesure, très attendue dans le monde agricole et saluée par votre Rapporteur spécial, permettra d'améliorer sensiblement la situation des jeunes qui s'installent et dont l'investissement de départ est élevé.**

L'objectif de 7.000 DJA par an demeure volontariste, comme le montrent les résultats enregistrés ces dernières années.

COUT GLOBAL DES DOTATIONS JEUNES AGRICULTEURS

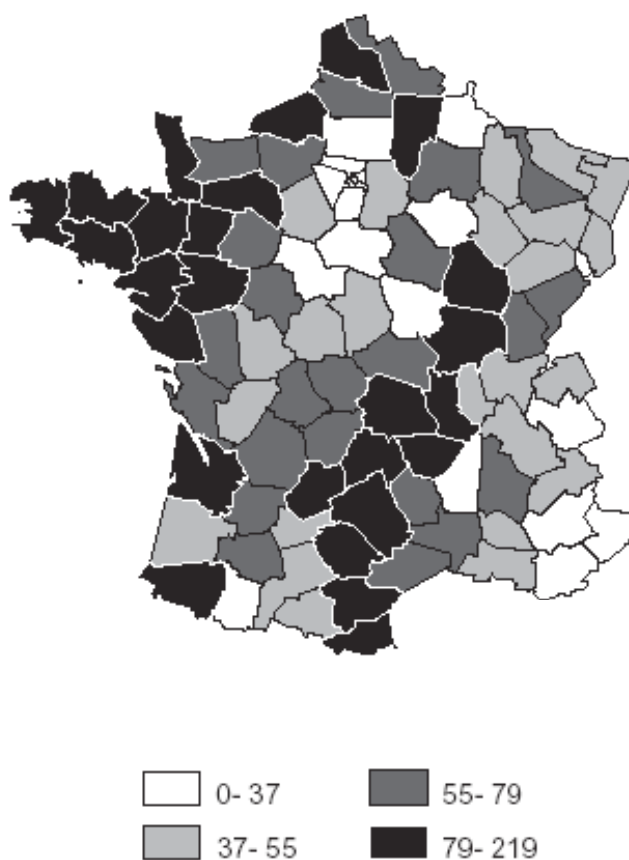
	Sommes versées (millions d'euros)	Nombre de premiers versements	Nombre de seconds versements
1997	139,64	8.904	6.667
1998	128,21	8.306	6.732
1999	112,05	6.919	6.758
2000	104,18	6.314	6.866
2001	101,50	5.974	6.841
2002	100,2	5.992	6.400

Source : rapports d'activité du CNASEA de 1997 à 2002.

La baisse de 6,4 % du nombre de seconds versements en 2002 est le résultat de la forte diminution des installations débutée en 1998. La légère hausse, de 0,3 %, du nombre de premiers versements ne doit pas cacher la diminution de 6,6 % du nombre des dossiers déposés et de 5,6 % du nombre de dossiers ayant reçu un avis favorable en commission départementale d'orientation. La tendance à la raréfaction des installations aidées enregistrées ces dernières années se confirme donc. Les crédits nationaux consommés en 2002 étaient de 57,34 millions d'euros, contre 62,72 millions d'euros en 2001.

En 2002, comme en 2001, les bénéficiaires du premier versement de la DJA se répartissaient à raison de 54 % en zones de plaine et 46 % en zones de montagne et autres zones défavorisées. La Bretagne, Midi-Pyrénées et les Pays de Loire sont les régions qui ont bénéficié du plus grand nombre de premiers versements, qui ont dépassé ou approché les 600 en 2002. 61 % des installations se font en société, soit une hausse de trois points par rapport à 2001. Les délais d'attente sont de deux mois entre la date de décision préfectorale d'octroi de la DJA et celle du paiement au bénéficiaire du premier versement, qui atteint 70 % de l'aide. En moyenne, les DJA accordées en 2002 atteignent un montant de 16.300 euros. Le versement de la deuxième fraction de la DJA a été accordé à 81 % des dossiers examinés par les CDOA ; 6 % ont fait l'objet d'un report et 13 % d'un avis défavorable, motivé à 47 % par des dépassements de revenu et à 41 % par des revenus insuffisants.

NOMBRE DE DOTATIONS JEUNES AGRICULTEURS PAYÉES EN 2002



Source : rapport d'activité du CNASEA 2002

La question des contrôles effectués au bout de trois ans, avant le versement du solde de la DJA, se trouve reposée dans le cadre du passage au versement unique. Jusqu'ici, ceux qui ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier du second versement ne le recevaient pas, mais n'avaient pas à rembourser le premier acompte, sauf fraude avérée. **Il ne faudrait pas que le versement unique se traduise par l'obligation de rembourser la totalité de la somme en cas de contrôle négatif au bout de trois ans. Ce risque pourrait en effet détourner les jeunes de la DJA, alors qu'elle est le gage d'un très haut niveau de réussite des installations.**

En effet, des études régionales menées sur les installations hors DJA ont montré que les personnes qui s'installent sans aide – elles représentent environ un tiers du total – sont nettement moins bien formées (seules 15 % d'entre elles ont un brevet technique agricole) et que la pérennité des installations est inférieure. Un quart des personnes installées sans DJA, mais éventuellement avec une aide des collectivités locales, dispose d'un revenu inférieur au SMIC.

LES INSTALLATIONS AIDÉES PARMIS LE TOTAL DES INSTALLATIONS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total d'installations	15.600	(nd)	(nd)	15.562	12.291	10.748	9.994
Nombre de premier versement de la DJA	7.787	8.677	8.904	8.306	6.919	6.314	5.974

N.B. : Dans l'enquête des structures des exploitations en 1997, ne figurent que le nombre d'installations entre 1995 et 1997 et la moyenne annuelle de 15.800. Les chiffres comprennent les installations de conjoints suite au départ en retraite de l'exploitant et ne sont donc pas immédiatement comparables à ceux des installations aidées. Les données 2002 ne sont pas encore disponibles.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

2.- La pérennisation des PIDIL grâce au Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture

Les crédits de l'article 21 du chapitre 44-41, qui financent la DJA, ont bénéficié, en 2003, de moyens nouveaux à hauteur de 1,5 million d'euro, destinés à la création du FICIA. Ce fonds, doté au total de 10 millions d'euros, alimente notamment les programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL). Il prend ainsi la suite du Fonds pour l'installation en agriculture (FIA) dont la ligne budgétaire (article 27 du chapitre 44-41) n'était plus dotée depuis la loi de finances pour 2000 – les crédits devant y être inscrits ayant alors été transférés au Fonds de financement des CTE – et dont les reliquats étaient complètement consommés fin 2002.

Une partie des crédits du FICIA est utilisée pour financer des actions en faveur des cédants et des propriétaires fonciers qui louent leurs terres à des jeunes réalisant une première installation et pour assurer des actions d'animation et de communication afin de faciliter la mise en relation entre cédants potentiels et candidats à l'installation.

Institués en 1996, les PIDIL ont pour objectif de faciliter l'installation hors cadre familial. Pour cela, chaque région ou département a défini un programme composé de mesures allant dans ce sens. Certaines d'entre elles ont été définies au niveau national en 1998 (voir la liste dans le tableau ci-après). **L'absence de nouveau financement depuis la suppression de la dotation du FIA condamnait les PIDIL à court terme. La création du FICIA et le maintien de ses dotations à un niveau suffisant permettent d'assurer la pérennité des ressources des PIDIL et une relance des actions locales en faveur de l'installation.**

Comme le montre le tableau ci-après, les actions nationales représentent seulement 30 % de l'ensemble des dossiers PIDIL, contre environ 40 % les années précédentes. Cela tient au fait que de nombreuses régions ont utilisé des actions en faveur de l'installation existant au sein des opérations locales et des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) et ayant fait leurs preuves. C'est le cas des actions de libération foncière qui représentent l'une des catégories de dossiers la

plus importante : 31 % des engagements (mais elles en représentaient 38 % en 2001). A l'inverse, l'aide à la transmission de l'exploitation, mesure nationale, ne représente que 1 % des crédits engagés en 2002, en baisse continue depuis 1999. Elle a en effet été intégrée dans les contrats territoriaux d'exploitation entre 2000 et août 2002. 67 % des bénéficiaires ont reçu des aides inférieures à 3.050 euros et moins de 6 % des aides supérieures à 7.625 euros.

LES DOSSIERS PIDIL AGRÉÉS EN 2002

	Nombre de dossiers	Engagements (en milliers d'euros)
Parrainage d'un jeune ⁽¹⁾	318	711
Remplacement d'un jeune qui suit une formation ⁽¹⁾	23	34
Audit d'exploitation ⁽¹⁾	573	528
Diversification ⁽¹⁾	6	12
Inscription anticipée au répertoire de l'installation ⁽¹⁾	307	904
Complément de préretraite ^{(1) (2)}	–	–
Libération foncière	1.059	3.176
Stages/formation	78	99
Travaux/divers	541	2.431
Animation/communication	154	2.026
Repérage des exploitants sans successeur ⁽¹⁾	25	181
Aide à la transmission de l'exploitation ⁽¹⁾	15	102
Total	3.101	10.211

(1) actions nationales.

(2) dans le cas où le départ du préretraité permet l'installation de plusieurs jeunes.

Source : rapport d'activité du CNASEA 2002.

Depuis trois ans, le nombre de dossiers a régulièrement diminué, même si les paiements sont restés stables, certains d'entre eux intervenant trois ans après l'engagement des actions. La poursuite du ralentissement de l'activité en terme de dossiers engagés en 2002 est due à la fois aux fortes incertitudes qui ont pesé, au cours du premier semestre 2002, sur la pérennité du dispositif, à la mise en place locale de la mutualisation des 10 millions d'euros de crédits décidée en juillet, et à la baisse de la population potentielle susceptible de cesser son activité. **La création du FICIA a levé les deux premières difficultés et devrait assurer la reprise de ces actions dès l'exercice 2003.**

B.– LE MAINTIEN DES INSTRUMENTS QUI ONT FAIT LEURS PREUVES

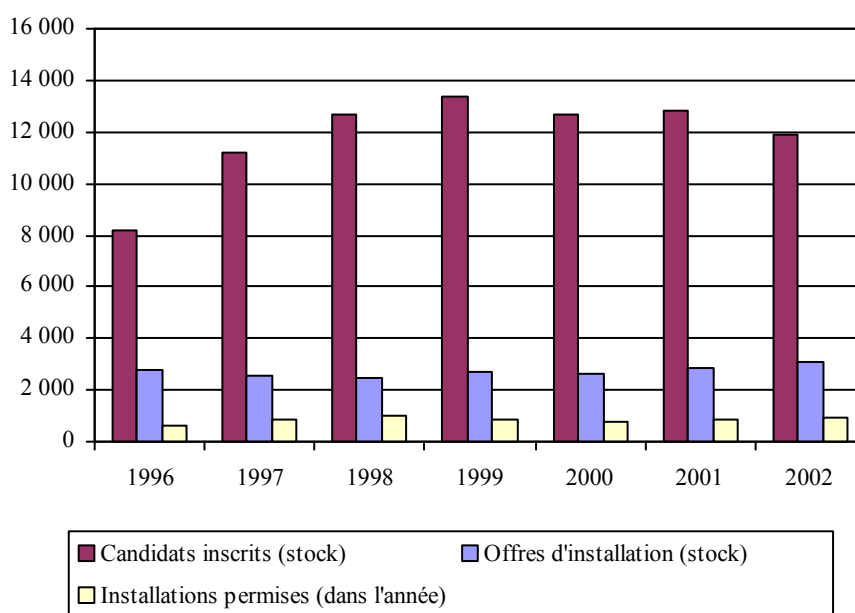
1.– L'efficacité du répertoire à l'installation

Dans le cadre de la mission confiée par les pouvoirs publics depuis 1996 au réseau constitué par le CNASEA et les agences départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), le répertoire à l'installation a connu un regain d'activité en 2001 et 2002, après quelques années de tassement.

En 2002, malgré une diminution de 7 % du nombre des candidats inscrits au 31 décembre, les nouvelles inscriptions ont progressé de 8 %. Cette double évolution traduit une plus forte sélection des candidats, plus nombreux à demander leur inscription, une réduction du temps moyen consacré par les candidats à leur

recherche et une meilleure gestion des candidatures par les conseillers du répertoire. Les inscriptions des cédants ont encore crû de 7 % (après une hausse de 9,5 % en 2001), sous l'effet de la montée en puissance du dispositif des déclarations d'intention de cessation d'activité à réaliser dans les dix-huit mois qui précèdent le départ en retraite des cédants. Surtout, le répertoire a permis l'installation de 911 jeunes en 2002, soit 7 % de plus qu'en 2001, année déjà marquée par une hausse de 14 %. Ce résultat s'explique par les mêmes facteurs qu'en 2001 : une meilleure sélection et un meilleur suivi des inscrits, le renforcement de la formation et la réalisation concertée au niveau régional. Néanmoins, la baisse du nombre d'exploitations libérables et leur coût entraîne une concurrence accrue avec l'agrandissement, ce qui influe négativement sur les résultats du répertoire en faveur de l'installation.

EVOLUTION DE L'ACTIVITE DU REPERTOIRE À L'INSTALLATION



Source : Rapports d'activité du CNASEA successifs, de 1996 à 2002.

L'inscription, parmi les candidats à l'installation, de personnes qui ne sont pas issues du milieu agricole traduit l'élargissement du recrutement des agriculteurs face à la diminution du nombre d'enfants d'agriculteurs susceptibles de s'installer ; ces répertoires font apparaître les chiffres suivants : 60 % des inscrits seraient issus du milieu agricole, 31 % seraient des ruraux non agricoles, 9 % des citadins. La proportion d'enfants d'agriculteurs avait fortement diminué entre 1999 et 2000 avant de retrouver, en 2001, son niveau antérieur ; elle recule à nouveau de trois points en 2002.

Une augmentation du nombre d'installations réalisées dans le cadre du répertoire a été enregistrée dans vingt-huit départements situés essentiellement dans la zone du Massif central, alors qu'une dizaine de départements a obtenu de moins bons résultats qu'en 2001.

2.- Les stages de préparation à l'installation

Le projet de loi de finances pour 2004 propose de fixer à **12 millions d'euros** les crédits affectés aux **stages de préparation à l'installation**, qui figurent désormais sur le chapitre 39-01 avec tous les crédits globalisés destinés à l'enseignement. Ils enregistrent une réduction de 1 million d'euros par rapport à la dotation ouverte en loi de finances pour 2003, mais celle-ci a été ramenée de 13 millions d'euros à 10,4 millions d'euros en cours d'exécution.

Il apparaît que les effectifs des candidats aux stages de préparation à l'installation restent inférieurs aux prévisions « volontaristes » des années précédentes. Les crédits des stages d'installation ont donc été ajustés en 2000, à 6.500 « stages six mois » et 9.000 « stages 40 heures » et, en 2001, à 5.400 « stages six mois » et 8.600 « stages 40 heures », base maintenue en 2002 et 2003.

Cette prévision s'est avérée optimiste dans la mesure où le nombre de paiements effectués par le CNASEA aux « stagiaires six mois » a baissé de plus de 9 % entre 2001 et 2002. Le montant global des paiements est en revanche globalement stable depuis 2000, à un peu moins de 5,2 millions d'euros. Au total, 6.738 stages ont été payés en 2002, contre 6.611 en 2001 mais 7.651 en 1998, ce qui confirme l'existence d'un pallier dans la tendance à la baisse. 6.109 ont profité à de nouveaux stagiaires, ce qui est supérieur au chiffre de 2001 (5.419). 5.089 paiements ont été effectués au titre de l'indemnité de tutorat, soit près de 300 de plus qu'en 2001 et presque autant qu'en 2000, pour un montant de 1,4 million d'euros.

Pour 2004, les prévisions sont établies sur la base de 5.100 stagiaires « six mois », pour un coût total de 8 millions d'euros, et 7.300 stagiaires « 40 heures », soit près d'1 million d'euros.

Sans remettre en cause la nécessité d'une formation agricole de terrain avant toute installation aidée, votre Rapporteur spécial estime qu'il ne faut pas que l'obligation du stage « six mois » détourne des aides publiques certains jeunes désireux de s'installer. Il convient donc que cette formation soit souple et adaptée au niveau d'étude et d'expérience professionnelle que possède le jeune. La validation des acquis lui semble encore trop limitée. C'est pourquoi il juge très pertinente le travail actuellement en cours qui vise à réformer ce stage : sa durée pourrait notamment être fixée en fonction des acquis du candidat à l'installation.

C.- LES AIDES FISCALES ET SOCIALES

Le tableau suivant résume les dispositifs d'aide actuellement en vigueur.

LES AIDES FISCALES ET SOCIALES DESTINEES AUX JEUNES AGRICULTEURS

(en millions d'euros)

Mesure	Base législative	Évaluation du coût		
		2001	2003	2004
Abattement de 50 % du bénéfice imposable pendant les 5 premières années ⁽¹⁾	articles 73 B et 73 C du code général des impôts	21	16	16
Dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti pendant 5 ans	article 1647-00 bis du code général des impôts	12	(nc)	(nc)
Réduction du droit départemental d'enregistrement pour l'acquisition d'un immeuble rural	article 1594 F <i>quinquies</i> E I du code général des impôts	(nc)	(nc)	(nc)
Exonération dégressive des charges sociales pendant les 5 premières années d'activité ⁽²⁾	article L. 731-13 du code rural	46,6	52	52

(1) sous réserve que le dispositif soit reconduit.

(2) il s'agit des pertes de cotisations techniques pour le régime ; les pertes de cotisations de gestion portent ces chiffres à 58,5 millions d'euros en 2001 et 64 millions d'euros en 2003 et 2004.

Source : d'après ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2004.

Si ces dispositifs existent depuis longtemps, ils ont été, ces dernières années, l'objet de modifications qui élargissent leur portée ; en particulier, ils ne sont plus subordonnés à l'obtention de la DJA. Le dispositif d'abattement du bénéfice imposable a été prorogé pour trois ans par la loi de finances pour 2001. Une nouvelle prorogation, voire sa pérennisation, devrait intervenir sans tarder.

Par ailleurs, il s'avère que la prise en compte de la DJA dans l'assiette des cotisations sociales des jeunes agriculteurs depuis la suppression, par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, de l'assiette forfaitaire qui leur était auparavant appliquée est source d'injustice. En effet, un jeune qui s'installe en début d'année touche sa DJA au cours de la même année civile au titre de laquelle, du fait de l'annualité des cotisations sociales, il ne paie pas de cotisations. En revanche, un jeune qui s'installe à partir du mois d'octobre touchera sa DJA l'année suivante et elle entrera dans ses revenus de cette année, pour laquelle il paiera des cotisations sociales.

Afin de supprimer cette différence de traitement, votre Rapporteur spécial avait proposé, au cours de la discussion de la première partie de la loi de finances pour 2003, un amendement visant à exclure la DJA de l'assiette des cotisations sociales. Son coût étant évalué à 10 millions d'euros de perte de cotisations sociales pour le BAPSA et de 5 millions d'euros de perte de produit de la contribution sociale généralisée, cette mesure n'avait pas été adoptée par votre Assemblée. **Votre Rapporteur spécial se réjouit d'obtenir bientôt satisfaction grâce au projet de loi sur le développement des territoires ruraux, qui prévoit cette exonération.**

III.- SOUTENIR L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLES

L'enseignement et la recherche agricoles représentent près du quart des crédits nationaux du ministère chargé de l'Agriculture et presque la moitié de ses personnels. En ce qui concerne la recherche, ce sont des crédits inscrits sur le budget du ministère de la Recherche qui assurent la plus grande partie du financement.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, **les crédits** de paiement pour le programme « Formation, recherche et développement » **passent de 1.180,3 millions d'euros à 1.210,3 millions d'euros, en progression de 2,5 %**. Ce programme n'inclut pas la subvention à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et le musée d'histoire naturelle (1,5 million d'euros), analysée dans le rapport spécial consacré à la pêche, et rattachée au programme « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture ». La hausse annoncée consolide la tendance à l'augmentation des crédits enregistrée depuis plusieurs années. Elle concerne en particulier **l'enseignement technique** afin de mettre en place les assistants d'éducation et de poursuivre l'application du protocole d'accord dans l'enseignement privé, et **l'aide sociale aux élèves**.

DÉPENSES RELATIVES A L'ENSEIGNEMENT, LA FORMATION ET LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
Personnel de l'enseignement public	544,29	551,73	1,4
Dépenses pédagogiques	12,19	13,43	10,2
Enseignement supérieur agricole public	36,00	36,61	1,7
Enseignement technique privé (rémunérations et subventions)	453,40	455,40	0,4
Enseignement supérieur agricole privé	18,60	18,60	—
Bourses	81,70	83,76	2,5
Personnels de la recherche ; établissements publics (CEMAGREF + INRA + AFSSA) ⁽¹⁾	7,94	13,62	71,5
Recherche (ACTA et ACTIA)	1,65	1,65	—
INFOMA ⁽²⁾	3,06	—	— 100
Actions de formation (hors stages) ⁽³⁾	9,10	20,29	123
Dépenses ordinaires	1.167,94	1.195,09	2,3
Enseignement technique agricole public	0,80	0,71	— 11,3
Enseignement supérieur agricole public	7,97	10,41	35,2
Enseignement technique agricole privé	0,15	0,13	— 13,8
Enseignement supérieur agricole privé	0,15	0,21	40,1
Formation par la recherche	3,17	3,43	8,3
Établissements publics de recherche (CEMAGREF)	0,35	0,30	— 14,0
Crédits de paiement	12,32	15,19	23,3
TOTAL	1.180,26	1.210,28	2,5

(1) Les crédits de recherche de l'AFSSA (personnels et équipements), qui relevaient de l'ancien agrégat « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » figurent désormais dans le programme « Formation, recherche, développement ».

(2) Les crédits de l'INFOMA, Institut de formation des personnels du ministère de l'Agriculture, sortent du périmètre du programme « Formation, recherche, développement » pour rejoindre les fonctions supports du ministère, ce qui est logique.

(3) Les crédits de l'article 10 du chapitre 43-23, d'un montant de 13 millions d'euros, consacrés pour l'essentiel au financement des stages à l'installation sont désormais comptabilisés dans le programme « Formation, recherche, développement ».

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Ce programme est l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la préparation de l'entrée en vigueur de la nouvelle présentation budgétaire issue de la loi organique du 1^{er} août 2001. Un chapitre 39-01 regroupe l'ensemble des crédits de personnels et d'interventions relatifs à ce programme, lesquels étaient auparavant inscrits sur les différents chapitres de personnels, les chapitres 36-20 et 36-22 en ce qui concerne les subventions de fonctionnement à l'enseignement et la recherche publics, et les chapitres 43-21 et 43-22, respectivement consacrés aux bourses et ramassage scolaire et aux rémunérations et subventions de fonctionnement de l'enseignement privé. Ce nouveau chapitre est doté de 1.189 millions d'euros. Seules les dépenses en capital restent encore exclues de la globalisation.

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du ministère sur le risque de développer des filières d'enseignement qui ne présentent pas des débouchés très importants. Si la nécessité de créer des filières canines ou hippiques dans certains lycées agricoles est réelle, il n'est pas utile, et il est même contreproductif, d'en créer un trop grand nombre dans des lycées proches les uns des autres. L'efficacité de l'enseignement agricole apparaît à travers le nombre d'installations réussies et, plus largement, l'accès à l'emploi des jeunes formés : l'adéquation entre formation et situation des marchés doit absolument être assurée le mieux possible.

A.- DES EFFORTS EQUITABLES EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC ET PRIVE

À la rentrée 2002, les effectifs de l'enseignement technique agricole (l'enseignement secondaire) étaient en baisse pour la troisième consécutive, avec 172.122 élèves, soit 0,5 % de moins qu'en 2001, répartis entre 859 établissements, tandis que 13.000 étudiants fréquentaient les 26 établissements d'enseignement supérieur (parmi lesquels sept sont privés sous contrat avec l'État). La rentrée 2003 confirme cette évolution de baisse relative des effectifs du secondaire et de maintien de ceux du supérieur, avec des différences importantes selon les régions et les secteurs de formation.

1.- Des moyens maintenus pour l'enseignement technique public

L'enseignement agricole public accueille, en 2002, un peu moins de 68.000 élèves, soit un effectif en baisse de 1,4 % par rapport à 2001, qui représente 39,5 % du total des effectifs de l'enseignement agricole. Cette baisse du nombre d'élèves est la troisième (-1,4 % en 2001 et -2,3 % en 2000) après sept années d'augmentation et une de stabilisation. Le fléchissement des effectifs trouve son explication dans l'addition de plusieurs phénomènes, parmi lesquels l'évolution démographique a joué un rôle essentiel.

Les quatre dernières années ont vu la création de nombreux postes dans l'enseignement technique public : 218 en 1999, 175 en 2000, 180 en 2001, 50 en 2002. Par ailleurs, la politique de « déprécarisation » des non titulaires, qui avait conduit à la création de 128 emplois budgétaires en 1999, 149 en 2000, et de 164 en 2001, s'est achevée en 2002 avec la création de 320 postes budgétaires. En 2003,

48 enseignants techniques qui partaient à la retraite n'ont pas été remplacés. La suppression de ces postes répondait au souci d'ajuster les personnels aux besoins, et donc aux effectifs d'élèves.

Pour 2004, le principe selon lequel un départ à la retraite sur deux ne doit pas être remplacé ne sera pas appliqué à l'enseignement agricole ; afin de préserver la qualité de l'encadrement des élèves, seul un départ sur quatre ne sera pas remplacé, ce qui conduit à la suppression de 125 emplois dans l'enseignement technique et à une économie de 4,34 millions d'euros. Parmi ses suppressions de postes, ne figurent que 37 postes de professeurs (moins de 0,6 % des effectifs de cette catégorie), dont 15 de professeurs certifiés.

Pour ce qui est du **fonctionnement**, la nouvelle présentation des crédits distingue, au sein des **470 millions d'euros** de crédits proposés :

– les dépenses de personnel sur emplois budgétaires : 416,45 millions d'euros pour 12.216 emplois budgétaires, dont 6.433 professeurs ;

– les autres dépenses de personnel : 43,02 millions d'euros (pour 262 agents) ;

– les subventions : 10,65 millions d'euros, qui permettront, en deux ans, le remplacement des 602 maîtres d'internat et surveillants d'externat par 700 assistants d'éducation, à raison de 351 postes au 1^{er} septembre 2003 et de 399 postes au 1^{er} septembre 2004 ; une partie d'entre eux remplacera les emplois jeunes, dans les mêmes proportions qu'au ministère de l'Éducation nationale. Il reviendra désormais aux chefs d'établissement d'estimer leurs besoins en personnels de ce type et d'utiliser les subventions du ministère en conséquence.

Les moyens consacrés aux opérations d'équipement (chapitre 56-20, article 20), baisseront de 12,5 % en autorisations de programme et de 21,4 % en crédits de paiement, tandis que les crédits destinés aux équipements informatiques et audiovisuels, scientifiques et technologiques des établissements de l'enseignement technique (chapitre 56-20, article 60) enregistreront une baisse de même ampleur quant aux autorisations de programme et un repli 11 % en crédits de paiement. Au total, les moyens d'investissement sont fixés à 0,8 million d'euros en autorisations de programme et 0,7 million d'euros en crédits de paiement. **Votre Rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité qu'il y a à ne pas négliger l'équipement des établissements publics : la qualité de vie des élèves et celle de l'enseignement y sont fortement liées.**

2.- La poursuite de l'effort de rattrapage en faveur de l'enseignement agricole privé

Les **subventions de fonctionnement** à l'enseignement technique privé (chapitre 39-01, articles 40 et 51), qui scolarise plus de 60 % des élèves, atteindront, en 2004, **455,4 millions d'euros**, en hausse de près de 0,44 % par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette somme se décompose en trois sous-ensembles :

– les subventions aux établissements du « rythme approprié » (c'est-à-dire ceux qui proposent des formations en alternance), qui s'élèveraient à 153,8 millions d'euros, résultat d'un ajustement négatif de 4 millions d'euros lié à baisse de 1,6 % des effectifs (48.890 en janvier 2003) et d'une augmentation de 1 million d'euros due à l'incidence de la hausse du point de la fonction publique, après que les indices des formateurs ont été revalorisés en 2003 ;

– les rémunérations des enseignants des établissements dits « du temps plein », qui représentent 5.159 postes en 2004 (201 millions d'euros pour 2004, à l'article 10 du chapitre 43-22), dont l'évolution tient compte, à hauteur de 1,9 millions d'euros, de la montée en charge du dispositif d'alignement des conditions de départ à la retraite sur celles des enseignants de la fonction publique ;

– les « subventions à l'élève » à ces mêmes établissements (98,4 millions d'euros en 2004), dont le montant croîtra de 2 % en 2003 par rapport à la loi de finances pour 2002.

Un protocole et une convention financière ont en effet été signés le 20 janvier 2003 afin de formaliser le dispositif de revalorisation de la « subvention à l'élève », à la suite des résultats de l'enquête de l'inspection de l'enseignement agricole destinée à évaluer le coût moyen par élève de l'enseignement technique agricoles privé. La précédente enquête datait de 1994, ce qui avait induit un retard dans le niveau de la subvention. La loi de finances pour 2003 avait tenu compte d'une revalorisation de 7,55 % de cette dotation. Il a, en outre, été prévu que l'État compense intégralement l'écart constaté en 2002 entre les subventions versées et les montants résultant de l'enquête, soit 11 millions d'euros, selon l'échéancier suivants : 50 % sur l'exercice 2003, dont la moitié (3 millions d'euros) sur des crédits ouverts en collectif de fin d'année 2002 et versés au cours du premier semestre, l'autre moitié étant financée sur les crédits ouverts en loi de finances 2003 ; 25 % sur l'exercice 2004 et 25 % sur l'exercice 2005. La dotation qu'il est proposé d'ouvrir en 2004 comprend à la fois les subventions revalorisées dues pour l'année à venir et 2,5 millions d'euros au titre du rattrapage 2002. Le ministère tient donc ses engagements vis-à-vis de l'enseignement privé.

Les crédits d'investissements (chapitre 66-20, article 20) sont stables en autorisations de programme (à 152.000 euros) et en légère baisse en crédits de paiement (à 131.000 euros). Mais cette participation de l'État ne représente qu'une très petite part de l'ensemble des investissements scolaires, qui sont pour l'essentiel à la charge des collectivités locales. L'État subventionne seulement les investissements en matière de sécurité et d'hygiène.

3.– La consolidation des moyens accordés à l'enseignement supérieur

Depuis plusieurs années, les différentes actions en faveur de la rénovation de l'enseignement supérieur agricole visent son rapprochement avec le dispositif d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'Éducation nationale, volonté réaffirmée dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

A l'occasion d'une communication en Conseil des ministres le 3 janvier 2003, le ministre de l'Agriculture a présenté les quatre axes qu'il entend mettre en œuvre dans l'enseignement supérieur agricole : l'adapter aux demandes émergentes de la société, développer les liens entre enseignement technique et enseignement supérieur, renforcer et adapter les cycles de formation supérieure en cohérence avec l'ouverture internationale, mettre en œuvre une politique contractuelle entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur agricole.

– **L'enseignement supérieur public** recevra au total **134 millions d'euros**.

Les dépenses de personnel, désormais isolées, atteindront 87,79 millions d'euros pour 2.486 agents. L'enseignement supérieur public comptera 426 professeurs en 2004. Comme pour l'enseignement technique, seul un emploi sur quatre ne sera pas remplacé, ce qui ne portera les suppressions qu'à 14 emplois, parmi lesquels ne figure aucun poste d'enseignant.

Après plusieurs années de croissance, les subventions ont dépassé le niveau satisfaisant de 36 millions d'euros, qui a été maintenu en 2003. En 2004, elles s'établiront à 36,6 millions d'euros. 0,36 million d'euros de moyens nouveaux permettront la création de douze nouveaux mastères.

En ce qui concerne les investissements (articles 10 et 50 du chapitre 66-20), l'accent est mis sur les engagements inscrits dans les contrats de plan État-région : les crédits de paiement augmenteront globalement de 2,66 millions d'euros pour atteindre un total de 9,63 millions d'euros et les autorisations de programme, qui ont connu une forte progression en 2001 et de 2002, enregistreront une diminution de 18,5 %, leur montant (9,93 millions d'euros) avoisinant celui des crédits de paiement.

– Les crédits destinés à **l'enseignement supérieur privé** sont de deux types :

- une **subvention** annuelle auparavant imputée sur le chapitre 43-22, article 30, et désormais inscrite sur le chapitre 39-01, article 55, qu'il est prévu de doter de **18,6 millions d'euros** en 2004, comme en 2003 ;
- une aide à des dépenses d'investissement autres que celles de première construction, financée par le chapitre 66-20, article 32, à hauteur de 0,21 million d'euros d'autorisations de programme comme en crédits de paiement, ces derniers progressant de 40 %.

Enfin, les étudiants relevant des établissements supérieurs tant publics que privés pourront bénéficier de bourses sur une dotation de 6,86 millions d'euros, stable depuis 2001.

4.– Des crédits accrus pour les bourses, maintenus pour l'action sociale

Le nombre de boursiers de l'enseignement technique a connu une diminution en 1996 avant de dépasser à nouveau la barre des 60.000 en 1997 et de s'y stabiliser jusqu'en 2000. Après l'effritement constaté en 2001 et 2002, les effectifs se stabilisent à environ 55.000.

La parité avec les bourses accordées aux élèves de l'enseignement général et technologique est maintenue à la rentrée scolaire 2003-2004. A cet égard, il convient de noter l'incidence des mesures prises par le ministre de l'Éducation nationale, à savoir, pour l'enseignement secondaire, le doublement du montant de la prime d'équipement en 2001, stabilisée à 336 euros en depuis 2002, qui concerne plus de 20.000 boursiers, ainsi que la mise en place, à la rentrée 2002, d'une prime à l'internat d'un montant annuel de 231 euros, qui bénéficie à près de 35.000 boursiers internes. Dans l'enseignement secondaire, le maintien du montant des aides aux familles se traduit par une augmentation de la part de bourse et un relèvement des plafonds de ressources de 1,6 %.

Les crédits affectés aux **bourses sur critères sociaux**, ont été maintenus à 71,24 millions d'euros en 2003. Après des mesures de gel à hauteur de 6,5 millions d'euros (3 millions d'euros sur la dotation 2003 et 3,5 millions d'euros sur les reports 2002), ils se sont avérés insuffisants. Afin d'assurer une gestion plus aisée en 2004 et pour conforter la politique sociale du ministère, la dotation sera portée à **75,4 millions d'euros, soit une progression de 5,8 %**, d'autant plus importante que les effectifs de l'enseignement technique n'augmentent pas.

Le **Fonds social lycéen** sera **reconduit à hauteur de 1,83 million d'euros**, somme constante depuis 2000. Une enquête nationale, lancée en début d'année scolaire 2000-2001 et complétée par un suivi régulier a montré que, face à une croissance constatée des situations de précarité, le nombre de bénéficiaires a dépassé 10.000 en 2001 et 11.000 en 2002, ce qui a entraîné la baisse du montant moyen attribué (de 167 euros à 154 euros). Les aides apportées aux familles sont liées au paiement des frais de pension (80 % du montant du fonds), mais aussi aux frais de transport et à la participation de l'élève aux activités sociales de l'établissement.

B.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LES ACTIONS EDUCATIVES EN MILIEU RURAL

Dans la nouvelle présentation budgétaire, les actions de **formation professionnelle** sont partagées entre le chapitre globalisé 39-01 et le chapitre 43-23, recentré sur les seules actions de formation et d'information et de **soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles**. Il est proposé d'inscrire, en 2004, 17,5 millions d'euros au titre des « évolution des compétences et dynamique territoriale » et 18,1 millions d'euros à destination des syndicats agricoles. L'ensemble des dotations atteint ainsi **35,6 millions d'euros**.

Le financement des stages de préparation à l'installation, déjà évoqués, est inscrit parmi les crédits du programme « Formation, recherche et développement » et n'est plus identifié en tant que tel ; son coût devrait être de 12,03 millions d'euros. Les actions de formation professionnelle et d'actions éducatives, entendues au sens strict, financées par le ministère bénéficiaient d'un total de 11,25 millions d'euros en 2003.

Les crédits ont quatre destinations principales :

- l'apprentissage afin d'assurer le financement des quatre centres de formation d'apprentis à recrutement national, pour 0,73 million d'euros, d'actions inscrites dans les contrats de plan, à hauteur de 0,47 million d'euros par an, et des actions nationales d'étude et d'ingénierie pour l'adaptation du dispositif d'apprentissage et pour la professionnalisation du service d'inspection de l'apprentissage, pour 0,48 million d'euros ;
- le programme national de formation, qui concourt notamment à des initiatives nationales innovantes, comme le programme national de développement de l'individualisation des formations, le développement des formations à distance, des formations ouvertes et des nouvelles technologies ; les crédits nationaux sont complétés par des crédits du Fonds social européen ;
- la formation des cadres syndicaux et professionnels (chapitre 43-23, article 50) à 6,64 millions d'euros, en hausse de 1 million d'euros afin de permettre la prise en charge du service de remplacement des responsables syndicaux lors de leurs journées de formation, ce qui était une revendication très ancienne de la profession ;
- les subventions aux mouvements d'animation en milieu rural, qui sont contractualisés dans le cadre des contrats de plan et inscrits sur l'article 90 du chapitre 44-80, à hauteur d'environ 3 millions d'euros.

Depuis la loi de finances pour 2002, et à l'issue d'un amendement présenté par le Gouvernement devenu l'article 124 de la loi, le chapitre 43-23 comprend un article 60 qui accueille les **crédits de soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles** ; ces derniers seront reconduits à l'identique pour 2004, à hauteur de **11,43 millions d'euros**. Le décret du 2 mai 2003 a modifié la clé de répartition : auparavant, était pris en compte le nombre de suffrages et de sièges obtenus dans l'ensemble des départements par chaque organisation, rapporté au total de suffrages et sièges obtenus par l'ensemble de ces organisations ; les voix et les sièges obtenus par chaque organisation sont désormais comptés de manière égale.

C'est aussi le chapitre 43-23 qui a accueilli, en 2003, le **financement à titre provisoire des programmes de la nouvelle Agence de développement agricole et rural (ADAR)**. Un article 80 – Actions de développement agricole et rural – Subventions exceptionnelles a été créé au cours de la discussion budgétaire de l'automne 2003 pour recevoir les 25,7 millions d'euros estimés nécessaires au financement des actions de développement agricole et rural entre la disparition de l'Association nationale pour le développement agricole et la mise en place de l'ADAR.

L'ADAR a été créée par l'article 43 de la seconde loi de finances rectificatives pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002). Ce même article assure son financement par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles dont le produit lui est affecté à 85 % et qui remplace les neuf taxes parafiscales à l'origine des recettes de l'ANDA. Cette taxe, payée par tous les agriculteurs qui ne sont pas au régime de remboursement forfaitaire de TVA, comporte une partie forfaitaire et une partie variable. Elle doit assurer à l'Agence des recettes de l'ordre de 85 millions d'euros par an. La dernière estimation est de près de 90 millions d'euros en 2003. Le montant de la partie forfaitaire a été fixé à 90 euros par un arrêté du 31 décembre 2002. Un arrêté du 14 janvier 2003 a précisé les modalités de liquidation de l'ANDA et d'apurement de ses comptes mais, la parution du décret ayant été retardée par sa notification à Bruxelles, la nouvelle agence n'a pas encore vu le jour : la réunion de son premier conseil d'administration était théoriquement prévue pour le mois d'octobre.

Les 25,7 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2003 devait assurer la poursuite des actions de l'ANDA pendant un trimestre. Comme l'ADAR n'avait pas encore été mise en place en juin, le décret n° 2003-509 du 16 juin 2003 portant ouverture de crédits à titre d'avance a redéployé 22,246 millions d'euros de crédits du ministère de l'Agriculture au bénéfice de la subvention exceptionnelle, afin d'assurer un trimestre supplémentaire de fonctionnement. Les 48 millions d'euros ainsi consacrés au financement des actions de développement rural seront déduits du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires affecté pour 2003 à l'ADAR.

C.- LA STABILISATION DES MOYENS DE LA RECHERCHE

En 2004, l'ensemble des crédits publics de recherche sur les secteurs agricole et agro-industriel atteindra 794,07 millions d'euros, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 2 % de plus qu'en 2003, tandis que les autorisations de programme seront stables.

Le financement de la recherche assuré directement par le ministère de l'Agriculture est prévu à hauteur de **61,8 millions d'euros en 2003** et de **22,6 millions d'euros hors AFSSA** (dont les crédits sont intégrés partagés entre deux agrégats). Il est stable par rapport à la loi de finances pour 2003.

Le ministère de l'Agriculture ne contribue directement au budget civil de recherche et de développement que pour une part modeste. L'essentiel des crédits destinés aux grands organismes de recherche en agriculture, à commencer par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) qui reçoit 85 % de l'ensemble des crédits publics pour la recherche agricole (hors IFREMER), est en effet inscrit dans le budget du ministère de la Recherche.

Pour ce qui est des dépenses ordinaires, les crédits du ministère de l'Agriculture seront destinés au personnel à hauteur de plus de 4,47 millions d'euros et à des subventions de fonctionnement, à hauteur de 45,63 millions d'euros en 2004, versées au titre des missions d'appui technique aux établissements de recherche selon la répartition figurant dans le tableau suivant, et qui s'ajoutent, pour les deux premiers, au financement assuré par le ministère de la Recherche (de 539,6 millions d'euros prévus pour 2004, hors IFREMER).

**PARTICIPATION DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE AUX DÉPENSES ORDINAIRES DES
ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE : RECHERCHE ET APPUI TECHNIQUE ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
INRA (chapitre 36-22-12)	3,08	3,02	2,71
CEMAGREF (chapitre 36-22-11)	4,74	2,53	2,32
(chapitre 36-22-21)	0,16	2,31	2,32
IFREMER (chapitre 36-22-14)	0,53	1,50	1,52
AFSSA (chapitre 36-22-13/16 puis 36-22-30)	27,22	28,05	28,85
(chapitre 36-22-22)	6,03	6,23	6,26
ACTA (chapitre 44-21-60)	1,02	1,04	1,04
ACTIA (chapitre 44-21-70)	0,61	0,61	0,61
Total général	43,39	45,29	45,63

(1) la nomenclature indiquée est antérieure à la globalisation, incomplète, de ces subventions.

Source : documents budgétaires et ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les 1.062 emplois pris en charge par le ministère de l'Agriculture sont répartis comme suit : 94 pour l'INRA, 287, dont 187 d'ingénieurs, pour le CEMAGREF et 681 pour l'AFSSA. S'y ajoutent 1.375 postes à l'IFREMER.

Les dépenses en capital, en légère baisse, atteignent 11,71 millions d'euros en crédits de paiement et 12 millions d'euros en autorisations de programme.

Comme nous l'avons vu, le ministère de l'Agriculture accorde à l'AFSSA une place prioritaire en lui consacrant une subvention totale de 39,16 millions d'euros (en incluant les crédits d'équipement) sur les 61,8 millions d'euros destinés à la recherche.

Les crédits nationaux sont complétés par les fonds communautaires engagés dans le sixième programme de cadre recherche et développement technologique (PCRD) couvrant la période 2002-2006. L'une des sept priorités retenues par le programme porte sur la qualité et la sécurité alimentaire ; 685 millions d'euros doivent y être consacrés sur la durée du programme, le premier appel à proposition 2003 atteignant 206 millions d'euros. En 2004, les retours pour la France devraient être de l'ordre de 25,5 millions d'euros. Le taux de retour actuels est encore inférieur à celui enregistré au cours du cinquième programme (15,4 %).

IV.- ACCOMPAGNER LA GESTION DES TERRITOIRES RURAUX ET DE LA FORÊT

La politique en faveur du développement rural, qui va prochainement être l'objet de discussions parlementaires dans le cadre de l'examen du projet de loi en faveur des territoires ruraux, allie d'ores et déjà instruments anciens ayant montré leur efficacité et mesures récentes issues de la loi d'orientation relative à la forêt, complétées dans le projet de budget par un effort particulier en direction de la filière cheval.

Nous ne reviendrons pas en détail sur les instruments traditionnels auxquels sont consacrés les dotations retracées dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DESTINÉES AUX INSTRUMENTS TRADITIONNELS
D'AMÉNAGEMENT RURAL**

(en millions d'euros)

Instrument	Inscription budgétaire	LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
Subvention en faveur de l'aménagement de l'espace rural	44-80-90	8,76	7,89	- 9,93
Subvention de fonctionnement des SAFER ⁽¹⁾	44-80-60	7,69	6,20	- 19,38
Grands aménagements régionaux ⁽²⁾	61-44-70	4,57	4,00	- 12,47
Aménagement foncier et hydraulique ⁽³⁾	61-44-10	14,30	12,90	- 9,79
Total		35,32	30,99	- 12,26

(1) SAFER : sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

(2) en crédits de paiement ; les autorisations de programme passent de 4,6 à 4 millions d'euros.

(3) en crédits de paiement ; les autorisations de programme passent de 18,8 à 14,7 millions d'euros.

Source : documents budgétaires.

La baisse des dotations relatives à l'ensemble de ces instruments est à relativiser dans la mesure où elles sont complétées par des cofinancements, la plupart des actions étant inscrites dans les contrats de plan État-régions ; il faut aussi souligner que cette diminution tendancielle est la conséquence de la réduction des besoins en la matière. Les anciens instruments sont toujours utiles, mais s'épuisent lentement, ce qui rend indispensable la mise en place de nouveaux dispositifs.

A.- LA POURSUITE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA FILIERE BOIS

Le Gouvernement entend poursuivre la mise en œuvre du plan national pour la forêt et l'application de la loi d'orientation relative à la forêt du 9 juillet 2001. En 2003, sa mise en œuvre a progressé grâce à la publication de nombreux décrets : une quinzaine est déjà parue, la majorité au cours de l'année 2003 ; sept projets de décrets sont bien avancés et devraient être publiés avant la fin de l'année, tandis qu'une dizaine, qui pose des difficultés juridiques, est en cours de finalisation ou à l'étude. Le Gouvernement poursuit donc avec diligence la mise en œuvre des dispositions votées au cours de la précédente législature et respecte, dans ce domaine comme dans d'autres, les engagements pris par la précédente majorité, tant en matière réglementaire qu'au niveau budgétaire.

1.- Des crédits adaptés aux besoins

Le projet de budget pour 2004 prévoit une baisse apparente de 13,4 %, après la hausse de 18,7 % enregistrée en 2003 : les crédits consacrés à l'agrégat gestion durable de la forêt, qui ne retrace qu'une infime partie des coûts de personnel liés à ces actions, passeront ainsi de 396,1 millions d'euros à 342,9 millions d'euros. Mais cette baisse est essentiellement **optique** puisqu'elle est due, à hauteur de 20 millions d'euros, à l'arrivée à son terme du dispositif de bonification des charges des prêts à la forêt, et, à hauteur de 20 millions d'euros, au versement compensateur versé à l'ONF, conformément aux objectifs du contrat d'objectifs. La diminution effective des moyens est de l'ordre de 13 millions d'euros, soit de 3,3 %.

Mais les crédits sont en fait **équivalents à ceux dont ces actions ont bénéficié en 2003, après les annulations de crédits du printemps dernier**. Les mesures de régulation budgétaire ont en effet rudement touché ce secteur, dont les dotations avaient fortement crû en loi de finances initiale. Sur les trois chapitres intégralement consacrés à la politique forestière (35-92, 44-92, 61-45), dotés initialement de près de 345 millions d'euros de crédits de paiement, près de 13 millions d'euros ont été annulés par le décret du 14 mars ; 9,5 millions d'euros supplémentaires ont été mis en réserve fin mars et 34 millions d'euros de reports ont subi le même sort.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR LA FORÊT (1)

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Évolution (en %)
Actions en faveur de la forêt	68,70	62,72	- 8,73
<i>dont :</i>			
<i>Dépenses directes de l'État (service national de RTM et patrouilles forestières - DFCL)</i>	16,82	16,36	- 2,73
<i>Subventions et interventions (orientation et valorisation de la filière bois)</i>	51,88	46,36	- 10,64
Charges de bonification du plan d'aide à la forêt	28,00	8,28	- 70,43
Versement compensateur à l'ONF	145,00	125,00	- 13,79
ONF : compensations exceptionnelles	25,00	25,00	-
Inventaire Forestier National (IFN)	6,62	6,22	- 6,04
Protection de la forêt méditerranéenne	8,54	6,46	- 24,36
Dépenses ordinaires	281,86	233,68	- 17,09
Espace rural et forêts : acquisitions et travaux	3,67	3,67	-
Investissements forestiers	89,06	87,90	- 1,30
Investissements pour la filière bois	6,15	5,70	- 7,32
Conservatoire de la forêt méditerranéenne	11,00	9,50	- 13,64
Forêts : actions incitatives et expérimentation	2,28	2,20	- 3,51
Dépenses en capital (crédits de paiement)	112,16	108,97	- 2,84
Total	394,02	342,65	- 13,04

(1) hors frais de personnels intégrés dans l'agrégat : 2,09 millions d'euros en 2003 ; 0,23 million d'euros en 2004.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Entre 2001 et 2002, les crédits destinés à la forêt avaient baissé de 19 %, les dépenses en capital étant même réduites de 22 %. Les dotations en faveur de l'investissement forestier n'étaient pas suffisantes pour financer à la fois les mesures du plan national pour la forêt et celles prévues dans les contrats de plan, à hauteur de plus de 30 millions par an. En effet, le plan « chablis » reposait sur une enveloppe de 915 millions d'euros sur dix ans, dont 60 % de part nationale. Chaque année, 55 millions d'euros auraient donc dû être ouverts sur le budget de l'Agriculture. Or, en 2002, au total, 82,6 millions d'euros d'autorisations de programme et 53 millions d'euros de crédits de paiement avaient été inscrits. Le manque de crédits de paiement était évident, alors que les autorisations de programme étaient tout juste suffisantes si on tenait compte des contrats de plan qui devaient être honorés. C'est pourquoi le projet de budget pour 2003 a prévu une hausse de 68 % des **crédits de paiement pour l'investissement forestier**, qui se sont établis à près de 89 millions d'euros. Ils seront maintenus à **88 millions d'euros en 2004**, tandis que les **autorisations de programme** atteindront **78 millions d'euros** (contre 83 millions d'euros en 2003).

L'une des priorités de 2004 est de favoriser l'organisation de la filière bois, conformément à ce qui était prévu dans la loi d'orientation. Celle-ci étend en effet les missions des **centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)**, qui doivent tendre à l'amélioration de la gestion des forêts privées – qui couvrent 73 % de la surface totale des forêts françaises – pour les rendre plus conformes aux engagements internationaux de la France et pour favoriser le développement économique et social de l'amont de la filière. L'étude d'impact de la loi d'orientation avait évalué à 89 le nombre d'agents qu'il serait nécessaire d'affecter aux CRPF, qui disposent actuellement de 263 emplois statutaires. Ces créations de postes entraîneraient une charge supplémentaire pérenne de 4 millions d'euros par an. Afin de respecter les orientations du Gouvernement en matière de maîtrise de la dépense publique, il a été décidé d'étaler ces recrutements sur plusieurs années. Le projet de budget pour 2004 dégage les crédits permettant la création de **trente emplois supplémentaires** pour les CRPF et de **neuf emplois pour le Centre national professionnel de la propriété forestière**, pour un coût total de 1,4 million d'euros, inscrits sur le chapitre 44-92.

Les efforts en faveur des **actions de prévention au titre de la défense des forêts contre les incendies et de la restauration des terrains de montagne** sont consolidés à hauteur, respectivement, de 8,56 millions d'euros et 3,66 millions d'euros.

Les crédits évaluatifs de **charges de bonification** avaient enregistré une hausse de plus de 8 % en 2003 afin d'être au niveau de la dépense prévue. Il est prévu de n'ouvrir que **8,28 millions d'euros** à ce titre en 2004, le dispositif approchant de son terme. Ces prêts bonifiés au taux de 1,5 % devaient être réalisés avant le 31 décembre 2001. Ils se sont élevés à 323 millions d'euros pour la sortie des bois, à 370 millions d'euros pour le stockage de longue durée et à 64 millions d'euros pour les reports de coupes. Une partie assez importante a bénéficié aux collectivités locales : 9 % des prêts pour sortie de bois, 5,3 % des prêts pour le stockage et la totalité des prêts pour report de coupes. Les charges de bonification, qui ont atteint 33 millions d'euros en 2002 et 42 millions d'euros en 2003, dont respectivement 23 et 27 millions d'euros de crédits nationaux, le FEOGA-Garantie en prenant une part à sa charge, devront être payées, en ce qui concerne le stockage des bois, jusqu'à la fin du déstockage. Or celui-ci est en cours, ce qui témoigne de l'amélioration de la situation du marché. C'est ce qui explique que les dotations destinées aux charges de bonification soient en forte réduction pour 2004.

Après plusieurs années consécutives de progression, le **versement compensateur à l'ONF** (chapitre 44-92, article 70), a été maintenu à hauteur de 145,89 millions d'euros en 2002. Cette stabilisation était justifiée par l'effort important de productivité de l'ONF dans le cadre du contrat d'objectifs entre l'État et l'ONF pour la période 2001-2006. Le versement compensateur a été arrondi à 145 millions d'euros en 2003. En 2004, il est prévu d'ajuster ce versement à la baisse, pour le porter à **125 millions d'euros**, afin de tenir compte des engagements pris par l'ONF dans son contrat d'objectifs. Par ailleurs, la **subvention exceptionnelle** ouverte en 2003 serait reconduite au même niveau (**25 millions d'euros**), si bien que les dotations à l'Office demeurerait globalement supérieures à leur niveau de 2002.

Ces compensations exceptionnelles sont destinées à l'aider à faire face aux charges supplémentaires induites par les tempêtes de décembre 1999 : 36,6 millions d'euros ont été versés à ce titre dès 2000, complétés par deux subventions de 6,10 et 10,51 millions d'euros au profit de la création de pistes, de places de dépôt et d'aires de stockage, puis pour le nettoyage. L'établissement a également obtenu une aide sous forme de prêts bonifiés, pour un montant total de près de 130 millions d'euros. Par ailleurs, les aides au transport des bois chablis versées à l'établissement ont été estimées à 9,76 millions d'euros pour l'année 2000. Le collectif budgétaire de l'été 2002 lui avait encore ouvert une dotation supplémentaire de 35 millions d'euros.

Le contrat d'objectifs 2001-2006 a entraîné une refonte de l'organisation de l'établissement, mise en œuvre depuis 2002. Il s'agit de faire évoluer les statuts des agents pour permettre leur requalification et une revalorisation des rémunérations en contrepartie d'une amélioration de l'efficacité générale de l'établissement grâce à une meilleure adéquation entre les fonctions et les statuts. Dans cette perspective, les décrets relatifs aux statuts des personnels techniques et administratifs ont été publiés le 24 juin 2003. L'ONF participe ainsi à l'effort de rationalisation du fonctionnement des organismes sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. La baisse de 20 millions d'euros sur le versement compensateur traduit cet objectif, dans un contexte de reprise du marché du bois qui devrait permettre l'accroissement de ses recettes non budgétaires.

2.- Les perspectives ouvertes par le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux

Compte tenu de la récente loi l'orientation sur la forêt, il n'est pas apparu nécessaire d'insérer un volet spécifique à la forêt. Néanmoins, l'importance de la couverture forestière de notre pays (15 millions d'hectares, soit le quart de la superficie nationale) et le fait que la grande majorité des communes rurales compte des forêts sur leur territoire, qu'elles soient publiques ou privées, domaniales ou communales, justifient que le projet de loi comporte des mesures qui concernent directement ou indirectement la filière forêt-bois :

- le regroupement de l'Institut de développement forestier avec le Centre national professionnel de la propriété forestière ;

- le renforcement de l'efficacité des outils de restructuration et d'investissement dans le foncier forestier ;

- l'octroi de nouvelles missions à l'ONF, notamment l'extension des possibilités d'intervention de l'établissement en tant que partenaire du monde rural et l'aménagement des modes de vente des bois ;

- la protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains ;

- la simplification et la décentralisation des opérations d'aménagement foncier ;

- les moyens de rétablir un équilibre entre activités agricoles, forestières et cynégétiques.

L'ensemble des ces dispositions ne doit entraîner qu'un surcoût limité pour le budget de l'Agriculture et pour les finances publiques en général. Seules les mesures fiscales en faveur de la restructuration des forêts et de leur gestion durable ont un coût, évalué à 12,5 millions d'euros par an.

B.- LA PARTICIPATION AU DEVELOPPEMENT DE LA FILIERE CHEVAL

L'élevage des chevaux participe au développement rural et trouve sa place au sein d'une politique agricole soucieuse de respect de l'environnement et de développement durable. Opérée en juillet 1999, la réforme des Haras Nationaux, qui a donné naissance à un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, a contribué à fédérer une filière encore très dispersée.

Une partie des soutiens à la filière relève des crédits du ministère de l'Agriculture, une autre du compte spécial du Trésor 902-19 intitulé depuis 2002 « **Fonds national des courses et de l'élevage** ». Ses recettes sont fonction des enjeux du Paris Mutuel Urbain. Ces derniers progressant fortement depuis quelques années, les recettes du fonds ont dépassé le niveau inscrit en loi de finances initiale. Pour 2003, elles devaient atteindre **84,38 millions d'euros**. Ses dépenses consistent en primes aux éleveurs, indexées sur les allocations en course.

Pour les autres équidés que les chevaux de course, les crédits sont inscrits sur le budget du ministère de l'Agriculture, suite à la budgétisation d'une partie de l'ancien Fonds national des haras et des activités hippiques. Ils se répartissent comme suit :

– sur le chapitre 37-11, article 42 pour la communication et la promotion du secteur : en 2004, l'ensemble de l'article, qui concerne la forêt et l'aménagement rural, sera doté de 1,87 millions d'euros (+ 12 %) ;

– sur le chapitre 44-80, article 70 pour les interventions au profit du cheval : il est prévu d'y inscrire 4,3 millions d'euros (+ 6,3 %) ;

– sur le chapitre 61-44, article 60 pour le soutien direct de l'État aux investissements (1 million d'euros d'autorisations de programme, 0,7 million d'euros de crédits de paiement).

S'y ajoutent les dotations destinées à l'établissement public des **Haras Nationaux** : **38,9 millions d'euros** pour son **fonctionnement** et ses **interventions** au profit de la filière (chapitre 36-22, article 44), 6,58 millions d'euros de crédits de paiement et 7,32 millions d'euros d'autorisations de programme pour les **dépenses d'équipement** (chapitre 61-44, article 90). La **forte augmentation** des crédits de paiement (+ 50 %) proposée fait suite à la signature d'un contrat d'objectifs pour la période 2004-2008 entre l'État et l'établissement public. Ce contrat précise les attentes de l'État, situe le rôle de l'établissement vis-à-vis des représentants de la profession et des collectivités locales et définit le périmètre et les modes

d'intervention des Haras Nationaux. Il met l'accent sur les ressources humaines, avec une reconnaissance des compétences, une meilleure fluidité des carrières et une revalorisation de la situation des professionnels.

Au total, l'ensemble des crédits de paiement destinés à la filière par le ministère de l'Agriculture devrait approcher les **51 millions d'euros** en 2004.

CHAPITRE II

LA POURSUITE D' ACTIONS TOUJOURS INDISPENSABLES

I.- LES MECANISMES DE SOLIDARITE

Les mesures prises depuis 1994, parmi lesquelles le plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites, qui s'est achevé en 2002, ont eu pour effet de porter, en 2003, le niveau minimum des pensions des retraités ayant cotisé 37,5 ans dans le régime à 577,9 euros par mois pour les chefs d'exploitation ainsi que pour les veufs et les veuves et à 458,8 euros par mois pour les conjoints et aides familiaux.

Cette augmentation sensible et attendue de longue attente ne constitue qu'une étape dans l'amélioration progressive des mécanismes de solidarité au bénéfice des agriculteurs. L'année 2003 a été marquée par la mise en place de la retraite complémentaire obligatoire, avec la participation financière de l'État, tandis que 2004 verra enfin la mensualisation du versement des retraites agricoles de base.

La solidarité interprofessionnelle et nationale a aussi montré son efficacité dans la lutte contre les effets de la sécheresse qui a durement touché les agriculteurs français cet été.

A.- LA HAUSSE DE LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE LA RETRAITE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE ET LA MENSUALISATION DES RETRAITES DE BASE

Dans son rapport spécial pour 2003, votre Rapporteur spécial avait salué la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles⁽³⁾, dont l'objectif est de garantir une retraite totale au moins égale à 75 % du SMIC net pour tout chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ayant eu une carrière complète en cette qualité. Ainsi, un exploitant agricole a perçu, en 2003, une retraite totale de 8.014 euros par an, dont 1.078,5 euros par an de prestation complémentaire. Au total, il a ainsi touché au minimum 668 euros par mois (578 euros de retraite de base et 90 euros de retraite complémentaire)⁽⁴⁾. **450.000 personnes ont reçu un premier versement au titre de la retraite complémentaire obligatoire le 9 mai dernier.**

La situation démographique du régime, la nécessité de fixer des taux de cotisation modérés (le gouvernement s'était engagé à ne pas dépassé un taux de 3 %) le choix d'accorder des droits gratuits, notamment aux agriculteurs dont la pension a déjà été liquidée, ont rendu nécessaire la participation financière de l'État. Le coût du dispositif est estimé à 469 millions d'euros par an. L'écart entre ce coût et le montant prévisionnel des cotisations versées est de l'ordre de 150 millions d'euros par an, que l'État doit prendre en charge.

(3) par l'article 1^{er} de la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 tendant à la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les non-salariés agricoles.

(4) calculs faits sur la base du minimum-vieillesse à 6.935 euros par an et de 8.014 euros pour 75 % du SMIC net, données en vigueur en octobre 2002.

En 2003, cet effort a été réduit à 28 millions d'euros car, en application de l'article 113 de la loi de finances pour 2003, les cotisations ont été payées à compter du 1^{er} janvier 2003 tandis que les prestations n'ont été dues qu'à partir du 1^{er} avril 2003. Pour 2004, les prestations seront naturellement versées sur douze mois et l'État porte donc sa **participation à 142 millions d'euros**, toujours inscrits sur le BAPSA.

Sans étendre encore aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux le bénéfice de la retraite complémentaire obligatoire, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu le versement, par le régime complémentaire, d'une pension de réversion pour les conjoints de chefs d'exploitation décédés en activité, en fonction des années cotisés dans ce régime complémentaire. Votre Rapporteur spécial apprécie cette avancée, qui permet d'en espérer d'autres. Il rappelle par ailleurs que plusieurs autres dispositions de la loi précitée sont favorables aux agriculteurs, notamment par la prise en compte des années passées comme aide familial entre seize et dix-huit ans et par la possibilité de liquider avant soixante ans une retraite à taux plein pour les exploitants ayant commencé à travailler très jeunes.

Surtout, votre Rapporteur spécial se réjouit de la mise en place, dès le 1^{er} janvier 2004, du **versement mensuel des retraites agricoles de base**. Demandée vainement depuis de nombreuses années, cette mesure mettra un terme à un archaïsme du régime agricole, d'autant plus incongru que la retraite complémentaire est versée mensuellement. Son financement sera assuré par un emprunt, pour un **coût annuel de l'ordre de 30 millions d'euros**, pris en charge par l'État.

B.- LES AIDES AU RETRAIT D'ACTIVITE

1.- L'indemnité viagère de départ

Si l'indemnité viagère de départ (IVD) a cessé d'être attribuée depuis 1990, année de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite dans le secteur agricole, son caractère viager implique encore des paiements pour les dossiers antérieurs à 1990.

Arguant du caractère nécessairement dégressif du versement de cette indemnité, le précédent gouvernement avait régulièrement diminué ces crédits inscrits sur le chapitre 44-41, article 11, jusqu'à les fixer à moins de 52 millions d'euros en 2002. Ceux-ci se sont avérés insuffisants et ont dû être abondés par le collectif budgétaire de l'été 2002, à hauteur de 25 millions d'euros. Comme la consommation 2002 s'est établie à 73 millions d'euros, ils ont enregistré, en 2003, une forte progression (+ 34,42 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, pour atteindre 69 millions d'euros, ce qui correspondait à la dépense prévisionnelle. Il est proposé de les **reconduire au même niveau** en 2004.

2.- Les préretraites

Institué par la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 et réglementé par le décret n° 92-187 du 27 février 1992, la préretraite agricole a eu pour objectif initial de favoriser le départ des agriculteurs âgés de 55 ans à 60 ans et la transmission de leur exploitation à des agriculteurs réalisant une première installation ou

s'agrandissant. Le décret n° 95-290 du 15 mars 1995 a réorienté le dispositif en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, puis le décret n° 98-311 du 23 mars 1998 a conféré un caractère social à la mesure en la réservant aux agriculteurs confrontés à des difficultés économiques ou à des problèmes de santé mettant en cause le bon fonctionnement de leur exploitation. La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dans son article 132, introduit des dispositions qui rendent insaisissable l'allocation accordée dans ce cadre.

Le décret n° 2000-654 du 10 juillet 2000 reconduit ce dispositif à caractère social jusqu'en décembre 2005. Il prend en compte la suppression de l'obligation d'agrandissement par le repreneur de l'espace libéré par le préretraité, en application du règlement CE 1257/1999 du 17 mai 1999 relatif au développement rural, et l'instauration du statut de conjoint collaborateur, introduit par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Des modifications identiques ont été apportées par le décret n° 2000-689 du 20 juillet 2000 pour la mise en œuvre d'une préretraite dans les départements d'outre-mer. La Commission européenne a agréé ces deux dispositifs, le 26 juillet 2000, dans le cadre du plan de développement durable. Enfin, le décret n° 2001-214 du 6 mars 2001 a ouvert le bénéfice de la préretraite aux titulaires d'un CTE-transmission, pour une période maximale de deux ans, entre 58 et 60 ans.

Les deux premiers dispositifs de préretraite (1992 et 1995) regroupent 5.644 bénéficiaires en 2002, contre 7.494 en 2001 et 13.219 en 2000. Ils ne représentent plus que 27 % des paiements (67 % en 2001), les derniers paiements étant prévus en janvier 2003. 15,1 millions d'euros ont été dépensés à ce titre. Les dispositifs à caractère social relevant des décrets de 1998 et 2000 ont rassemblé 3.982 bénéficiaires en 2002, année pendant laquelle 1.243 nouveaux dossiers ont été payés. Leurs bénéficiaires ne dépassaient pas 2.903 en 2001. Le coût de ces dispositifs a été de 19,8 millions d'euros.

Le cofinancement communautaire est subordonné à l'agrandissement de l'exploitation du repreneur. Sur l'exercice communautaire 2002, il a atteint 12,9 millions d'euros, tous dispositifs confondus, soit 37 % du financement national.

Les crédits ouverts en lois de finances initiales ont régulièrement baissé ces dernières années : 46,65 millions d'euros en 2000, 34,3 millions d'euros en 2001, 24,7 millions d'euros en 2002. Le grand nombre de sorties du dispositif, liées à l'arrivée à l'âge normal de la retraite et les règles d'attributions des nouveaux dispositifs, qui les réservent aux agriculteurs en difficulté, expliquent la diminution progressive de cette dépense. Stabilisées à 24 millions d'euros en 2003, les dotations devraient être **en repli de 10 %** en 2004, à **21,5 millions d'euros**.

C.- LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN PONCTUEL

La terrible sécheresse qu'a connu la France au cours des derniers mois a démontré le caractère indispensable des dispositifs d'aide existant et la réactivité du ministre de l'Agriculture qui a annoncé, et mis en œuvre, des mesures rapides et adaptées. Face à ce type de catastrophe, la solidarité nationale a bien fonctionné.

1.- Des mesures de lutte contre les effets de la sécheresse rapides et adaptées

L'été 2003 a été marqué par une sécheresse particulièrement grave tant par sa durée que par l'étendue des territoires touchés. Dès le 21 juillet, le ministre de l'Agriculture annonçait la mise en place d'une série de mesures :

– désignation d'un haut fonctionnaire, chargé de dresser un état des lieux régulièrement mis à jour et de coordonner l'ensemble des opérations ;

– lancement par les préfets des départements les plus touchés de missions d'enquête nécessaires à la mise en œuvre de la procédure des calamités agricoles ;

– incitations pour que la SNCF mobilise ses moyens de transport fret pour le transport de pailles des zones céréalières vers les zones d'élevage ;

– déblocage de crédits pour aider au transport des fourrages, à hauteur de 45 euros par tonne au maximum : le ministère a débloqué 37 millions d'euros répartis entre quarante-neuf départements ;

– autorisation par la Commission européenne d'utilisation des parcelles mises en jachère au titre de la PAC pour y faire paître les troupeaux dans plus de cinquante départements touchés par la sécheresse, nombre rapidement porté à quatre-vingt huit.

Le lendemain, dans le cadre du conseil des ministres de l'Agriculture de Bruxelles, la commissaire Fischler évoquait la possibilité d'anticiper le versement de certaines aides communautaires, comme cela s'était fait en 2002 pour les agriculteurs victimes des inondations, tout en renvoyant au mois d'octobre l'élaboration d'un plan global. L'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, ainsi que quatre pays candidats à l'entrée dans l'Union ont en effet aussi été touchés par la sécheresse. Les pertes seraient au total de l'ordre de 13 milliards d'euros.

Devant la poursuite de la sécheresse, un nouveau train de mesures financières et fiscales a été décidé un mois plus tard :

– l'État s'est engagé à accroître les moyens du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles : le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 portant ouverture de crédits à titre d'avance redéploie 100 millions d'euros en sa faveur. Les agriculteurs éligibles au bénéfice de ce fonds (voir *infra*) auront aussi accès à des prêts superbonifiés pour faire face à leurs échéances d'emprunts professionnels et bénéficieront de facilités pour le paiement des impôts directs et de la TVA dus avant fin 2003, sans pénalités. Les agriculteurs surendettés reconnus sinistrés par la commission des calamités agricoles pourront obtenir gratuitement un différé de leur annuité pendant un an. Ceux qui ne satisfont pas aux conditions requises par la procédure des calamités agricoles auront accès au fonds d'allégement des charges ;

– le dégrèvement de taxe sur le foncier non bâti s'appliquera, comme le prévoit l'article 1398 code général des impôts dès lors qu'il y a perte de récolte ; il est proportionnel à la perte subie parcelle par parcelle ;

– le paiement des cotisations sociales des exploitants agricoles de cinquante-trois départements est reporté au 15 décembre ; dans certains départements, les agriculteurs les plus en détresse pourront toucher une allocation mensuelle exceptionnelle équivalente au revenu minimum d'insertion ;

– l'enveloppe destinée à l'aide au transport du fourrage est portée à 50 millions d'euros, à répartir entre cinquante-trois départements ;

– dans les départements touchés, la plupart des primes communautaires seraient versées, partiellement ou entièrement, de manière anticipée ; il en sera de même pour les ICHN (au 15 septembre) et la PHAE (au 1^{er} octobre) ;

– certaines collectivités locales (Bourgogne, Isère, Rhône-Alpes, notamment) ont mis en place des dispositifs d'aides qui s'ajoutent aux aides d'État dans le respect de la réglementation communautaire selon laquelle on ne peut indemniser plus de 75 % d'une perte de récolte.

Au total, le Gouvernement estimait début septembre que ces mesures devraient coûter près de 500 millions d'euros répartis comme suit : 300 millions d'euros du fonds de calamités, 50 millions d'aide au transport des fourrages, 20 millions d'euros sur le FAC et environ 130 millions d'euros de prise en charge d'intérêts. Il est très probable qu'elles seront plus élevées, à cause du grand nombre de départements reconnus victimes de calamités agricoles.

2.– Le Fonds national de garantie des calamités agricoles

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) permet d'indemniser les exploitants agricoles victimes des calamités non assurables et de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles assurables, notamment par le versement de **subventions à l'assurance**, qui devraient atteindre **7,1 millions d'euros en 2003**. Le décret du 9 juillet 2003 prévoit que cette prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance doit être assurée pendant sept ans au minimum ; elle est forfaitaire, dégressive et variable selon l'importance du risque et la nature des cultures. **Votre Rapporteur spécial souligne l'importance de ce dispositif dont le champ s'étend à des dommages aux récoltes qui n'étaient pas assurés auparavant** (gel sur vignes ou arbres fruitiers, combinaison d'aléas climatiques sur oléo-protéagineux et plantes annuelles céréalières). Combiné à la mise en place de la déduction pour aléas, créée par l'article 82 de la loi de finances pour 2002, elle doit permettre de garantir un revenu décent aux agriculteurs quels que soient les problèmes climatiques, et indépendamment de toute intervention de la solidarité nationale.

Les budgets pour 2000 et pour 2001 prévoyaient une dotation budgétaire au FNGCA de 7,62 millions d'euros. En effet, malgré les faibles dotations de l'État, et en l'absence de sinistres majeurs depuis 1992, sa situation financière était alors en adéquation avec ses besoins : il possédait 200 millions d'euros de réserve au 31 décembre 1999, pour une dépense annuelle moyenne (entre 1990 et 1999) de 125 millions d'euros.

Pour ce qui est de la part du financement assuré par les professionnels, une nouvelle contribution additionnelle a été mise en place par l'article 97 de la loi de finances pour 2001 en remplacement de deux des trois contributions additionnelles qui alimentaient auparavant le fonds. Il s'agit d'une taxe à taux unique de 11 %, dont les contrats de type « assurance récolte », qu'il entend favoriser, seraient exonérés. Les recettes sont maintenues au même niveau que celles des contributions antérieures, c'est-à-dire 85,8 millions d'euros en 2001. En 2002, le produit des cotisations était stable à 85,6 millions d'euros.

**RESSOURCES ET DÉPENSES DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE
CONTRE LES CALAMITÉS AGRICOLES**

(en millions d'euros)

Années	Contribution additionnelle	Subvention de l'État	Autres ressources	Total pour l'indemnisation	Indemnités versées
1997	85,00	30,49	24,13	139,62	64,03
1998	84,58	30,49	12,54	127,61	144,83
1999	83,16	—	20,87	104,03	72,67
2000	79,38	4,88	6,88	91,14	76,86
2001	88,15	7,16	15,26	110,57	32,40
2002 ⁽¹⁾	85,80	4,80	18,10	108,70	65,10
2003 ⁽²⁾	85,60	180,00	11,70	277,30	446,70

(1) Le fonds a fait l'objet d'un prélèvement de 130 millions d'euros au profit du BAPSA.

(2) Réalisations du premier semestre et prévisions pour le second.

Source : Caisse centrale de réassurance.

Pour bénéficier des indemnités du Fonds, l'agriculteur doit être assuré contre au moins un sinistre assurable. Un taux de perte minimum doit avoir été atteint : 27 % de la valeur d'une récolte normale pour la culture affectée – est prise en compte une valeur moyenne sans sinistre, aides compensatoires PAC comprises – et au moins 14 % du produit brut théorique de l'exploitation, en appliquant un barème départemental et en tenant compte des aides directes.

En 2002, trente-huit départements ont été victimes d'une pluviosité excessive, qui a entraîné le versement de 39,10 millions d'euros d'indemnités. S'y sont ajoutés 26 millions d'euros payés au titre de sinistres antérieurs. En 2003, plus de 80 millions d'euros d'indemnités ont déjà été versés pour des sinistres intervenus au cours des deux années précédentes et 24 millions d'euros à la suite du gel d'avril dernier.

L'article 2 du collectif budgétaire du 6 août 2002 a opéré un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds. Celles-ci demeuraient importantes : après le paiement des sinistres de 2002, la réserve financière disponible s'établissait encore à près de 173 millions d'euros fin 2002. C'est pourquoi, comme en 1999, il n'a pas été prévu de subvention budgétaire pour 2003. Le Gouvernement s'était néanmoins engagé à doter la ligne budgétaire si de nouveaux sinistres se produisaient, qui dépassaient les capacités d'intervention du FNGCA. Une telle situation s'est hélas produite.

Pour faire face aux graves difficultés provoquées par la sécheresse, le dispositif des calamités agricoles a été lancé en procédure d'urgence et la commission nationale des calamités agricoles s'est tenue dès le 29 août, soit un mois plus tôt que les autres années. Quarante-neuf départements ont été classés éligibles,

ce qui représentait un montant de dommages estimé par le ministère à 1,26 milliard d'euros pour les seuls dégâts aux fourrages. Le taux d'indemnisation proposé par l'État est de 28 %, soit un total de 350 millions d'euros ; c'est le taux normal pour les pertes de prairies. 220 millions d'euros étant d'ores et déjà disponibles, le taux de l'avance versée en septembre a été fixé à 62 %. Une circulaire du ministère de l'Agriculture en date du 10 septembre dernier précise aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt qu'« *une diligence particulière est demandée dans le traitement des dossiers afin de procéder au versement des acomptes dès septembre* ».

La commission nationale des calamités agricoles s'est à nouveau réunie le 30 septembre dernier. Elle a reconnu dix-neuf nouveaux départements éligibles à l'indemnisation des pertes fourragères et étendu les zones géographiques de sept départements déjà reconnus partiellement sinistrés. Elle a aussi estimé que soixante-et-un départements pourraient être indemnisés pour diverses productions non fourragères (grandes cultures, arboriculture, vigne, mytiliculture...), dont vingt-et-un départements non concernés au titre des productions fourragères. Le taux d'indemnisation sera aussi de 28 % pour ces productions. Le taux des acomptes a été porté à 70 % pour l'ensemble des bénéficiaires.

Comme votre Rapporteur l'a mentionné *supra*, le Gouvernement a annoncé l'octroi de **180 millions d'euros supplémentaires** et a déjà ouvert 100 millions d'euros par le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 portant ouverture de crédits à titre d'avance. **Devant l'accroissement du nombre de départements reconnus victimes des calamités agricoles, le ministre de l'Agriculture a indiqué que le FNGCA serait encore doté très prochainement de 100 millions d'euros supplémentaires.** Afin de ne pas alourdir le déficit public, le financement sera, dans la mesure du possible, assuré par redéploiements. Le Gouvernement respecte ainsi les engagements pris à l'occasion des lois de finances précédentes de doter la ligne si intervenaient des sinistres dépassant les capacités du Fonds. Dans cette logique, il n'est pas prévu de dotation pour le FNGCA dans le projet de loi de finances pour 2004.

3.- L'aide aux agriculteurs en difficulté

Le total des crédits destinés à ces actions, partiellement regroupés sur un même article, passera de 41,05 millions d'euros inscrits pour 2003 à 24,89 millions d'euros en 2004, soit une **baisse de 39 %** qui succède au repli de 12,6 % enregistré en 2003. Cette baisse est majoritairement imputable à la dotation du Fonds d'allégement des charges, liée à des impératifs communautaires. En outre, il apparaît que **les crises sont désormais directement traitées par des mesures sectorielles et que les instruments généraux sont donc moins utilisés que par le passé.**

a) Le dispositif « aide aux agriculteurs en difficulté »

La procédure administrative « agriculteurs en difficulté » englobe différentes actions imputées jusqu'en 2003 sur l'article 44-53-80 et sur l'article 44-41-28, permettant respectivement l'établissement de plans de redressement pour les exploitations agricoles reconnues viables (analyse préalable,

prise en charge partielle des frais financiers bancaires, suivi de l'exploitation), ou la mise en œuvre d'une procédure sociale (réinsertion professionnelle) pour les exploitants dont la situation ne peut pas être redressée.

ÉVOLUTION DES ACTIONS AU PROFIT DES AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ

Actions	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de dossiers déposés	11.023	9.648	8.316	6.622	5.037	4.479	4.066	6.247	(nc)
Nombre de plans de redressement payés	4.660	4.147	3.960	2.818	2.706	2.684	2.674	3.152	3.349
Nombre de suivis d'exploitation payés	7.330	7.174	7.767	6.572	5.924	5.290	4.644	4.360	4.356
Nombre de réinsertions professionnelles	1.420	1.158	924	682	683	750	770	1.033	932

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et Rapport d'activité du CNASEA pour 2001.

Les chiffres montrent, jusqu'en 2001, une baisse du nombre de dossiers déposés, qui reflète l'évolution de la situation d'endettement des agriculteurs ces dernières années. A partir de 2001, l'augmentation du nombre de dossiers portant notamment sur les plans de redressement témoigne des difficultés sectorielles ou climatiques rencontrées par les exploitants. Le coût du dispositif est donc en recul rapide depuis quelques années : on est passé, en dépenses effectives, de 118,30 millions d'euros en 1991 à moins de 15,55 millions d'euros en 1999. En 2002, 11,85 millions d'euros ont été consommés. Les crédits ouverts en 2003 (12 millions d'euros) ont été réduits à 10,9 millions d'euros à la suite de la régulation budgétaire. Cette dotation risque d'être insuffisante à la suite des récents aléas climatiques.

Pour ce qui est de l'aide à la réinsertion professionnelle, le nombre de bénéficiaires a progressé en 2001 et demeure élevé en 2002, année où les paiements ont été de 3,7 millions d'euros. On compte en moyenne 1.000 cessations d'activité aidées par an depuis 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la prime de départ, de 3.100 euros, est versée en deux fois et une prime supplémentaire, de 1.550 euros, peut être accordée lorsque le bénéficiaire est dans l'obligation de quitter son lieu d'habitation dans le cadre de sa reconversion.

En 2004, l'aide à la réinsertion professionnelle sera dotée de **3,05 millions d'euros**, comme 2002 et 2003 ; les **actions en faveur des exploitations en difficulté** verront leurs crédits réduits de 2 millions d'euros, à **10 millions d'euros**.

b) Le Fonds d'allégement des charges financières

Depuis 2000, c'est un FAC budgétisé qui assure la prise en charge des intérêts des prêts contractés par des agriculteurs en difficultés, après décision du comité départemental d'orientation agricole présidé par le préfet, grâce à des crédits transitant par le secteur bancaire.

En 2001 et 2002, la dotation du chapitre 44-46– Fonds d'allégement des charges des agriculteurs s'est stabilisée à environ 30 millions d'euros. En 2003, ces crédits ont été votés en baisse de 4,5 millions d'euros, à 26 millions d'euros, et inscrits sur l'article 80 du chapitre 44-53 – Fonds d'allégement des charges des agriculteurs et actions en faveur des exploitations en difficultés.

Dans le cadre du plan de soutien complémentaire aux éleveurs de bovins annoncé le 7 janvier 2002, le FAC a été mis en œuvre à hauteur de 17,23 millions d'euros pour permettre la prise en charge des intérêts de prêts à long ou moyen terme. Par ailleurs, le FAC a été mobilisé en avril 2002 à hauteur de 2,5 millions d'euros en faveur des viticulteurs les plus touchés par la crise concernant les vins de table, vins de pays et vins doux naturels « Rivesaltes », dans le cadre d'un plan de soutien aux exploitations viticoles en situation financière difficile.

En outre, une enveloppe de crédits budgétaires de 4,5 millions d'euros du FAC a été répartie entre les départements touchés par les pluies cévenoles des 8 et 9 septembre 2002, pour prendre en charge une partie des intérêts des prêts professionnels agricoles à long et moyen termes qui devaient être payés, entre le 1^{er} septembre 2002 et le 31 août 2003, par les exploitations agricoles en situation financière tendue et gravement sinistrées.

En 2003, les principales interventions du FAC concernent :

– les producteurs de porcs en grave difficulté financière compte tenu de la crise que traverse la filière porcine depuis plusieurs mois, pour un montant de 5 millions d'euros ;

– les exploitants sinistrés par la sécheresse et en situation financière tendue, pour une enveloppe totale de 20 millions d'euros, la dotation chapitre devant être, pour ce faire, réabondée à hauteur de 4,5 millions d'euros, par redéploiement.

Pour l'année 2004, il est prévu une **dotation de 11,83 millions d'euros** : la baisse de 14,17 millions d'euros est le résultat du respect des lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État. En effet, chaque intervention du FAC doit être notifiée à Bruxelles ; leur autorisation est subordonnée à la mise en œuvre de mesures structurelles lorsque les difficultés sont sectorielles, mais elle est obtenue plus facilement en cas de graves incidents climatiques. Il est donc plus orthodoxe d'abonder le Fonds en cas de besoin, et après autorisation, que de le doter *a priori*, sans justification précise.

4.- L'aide alimentaire

Les crédits du chapitre 44-43 financent l'achat des produits du programme d'aide alimentaire français permettant à la France de respecter ses engagements internationaux pris au titre de la Convention de Londres, et les actions de coopération technique, de l'ordre de 2,5 millions d'euros par an, orientées vers la sécurité alimentaire des pays en développement et en transition.

Le ministère de l'Agriculture finance les produits agricoles alors que le ministère des affaires étrangères prend à sa charge le transport de l'aide. La hausse des dotations, enregistrée en 1999 et 2000, a permis d'assainir les comptes de l'aide alimentaire et de régulariser la situation de la France vis-à-vis de ses engagements internationaux. A ces deux années de rattrapage, ont succédé deux années de baisse, la situation étant encore aggravée par les annulations et les gels de crédits. La dotation a été stabilisée à **21,15 millions d'euros** en 2003, mais amputée de plus de 13 millions d'euros suite aux décrets d'annulation de mars et de septembre. Elle devrait être reconduite à son niveau initial en 2004.

II.- LA SECURITE SANITAIRE ET LA QUALITE DES ALIMENTS

Les actions visant le développement de productions de qualité sont poursuivies et accentuées. Elles ont été complétées, en 2003, par la création d'un **Fonds de valorisation et de communication**, doté de **2 millions d'euros** inscrits sur le chapitre consacré à la promotion et au contrôle de la qualité (44-70). Ce fonds, prévu dans la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, vise à rétablir la confiance entre les Français et le monde agricole et à faire découvrir aux consommateurs les réalités de l'agriculture et de l'agro-alimentaire d'aujourd'hui. Il expliquera les crises récentes tout en mettant en avant les efforts réalisés pour maîtriser les risques et améliorer la qualité des produits. Sa dotation sera reconduite en 2004.

Dans la mesure où le financement du service public de l'équarrissage doit connaître en 2004 une importante réforme qui aura pour effet de réduire très fortement les crédits inscrits sur le budget de l'Agriculture, votre Rapporteur spécial l'abordera dans le troisième chapitre de ce rapport.

A.- DES MOYENS MAINTENUS

La sécurité sanitaire des aliments demeurera en 2004 une action importante pour le ministère. En effet, si aucune crise majeure n'est intervenue en 2003, les alertes sanitaires sont permanentes et certaines pourraient dégénérer si des mesures efficaces de surveillance et de lutte n'étaient pas mises en œuvre.

La sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation, qui constituent l'agrégat 12 du présent budget, seront dotées de 470,6 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 29,4 %, entièrement imputable au financement du service public de l'équarrissage. Hors équarrissage, les crédits passent de 386,7 millions d'euros à **388,6 millions d'euros**, en **progression de 0,5 %**.

LA SÉCURITÉ ET LA QUALITÉ DES ALIMENTS : MOYENS BUDGÉTAIRES (1)

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances 2004	Évolution (en %)
Sécurité des aliments	160,30	169,70	5,86
Maîtrise sanitaire des animaux	108,40	115,19	6,26
AFSSA (2)	28,05	28,76	2,56
AFSSA : crédits d'équipement	1,55	1,45	- 6,45
Identification des animaux	11,00	11,00	-
Protection des végétaux	11,30	13,30	17,70
Qualité des aliments	19,60	19,50	0,51
Sélection animale	14,00	14,00	-
Sélection végétale	2,10	2,10	-
Promotion de la qualité alimentaire	2,60	2,60	-
Promotion et contrôle de la qualité (équipement)	0,90	0,80	- 11,11
Frais de personnel et fonctionnement des services	206,80	199,41	- 3,58
Sous-total (hors équarrissage)	386,70	388,61	0,49
Service public de l'équarrissage et élimination des déchets et coproduits animaux	280,00	82,00	- 70,71
Total	666,70	470,61	- 29,41

(1) en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

(2) une partie des crédits destinés à l'AFSSA figure désormais sur le chapitre globalisé 39-01, article 91 avec les autres dotations d'appui à la recherche, tandis que le soutien aux programmes de recherche du titre VI est rattaché à l'agrégat « Formation, recherche et développement ».

Source : documents budgétaires.

Les moyens d'intervention consacrés à la protection des végétaux, à la maîtrise sanitaire de produits animaux, à la promotion de la qualité alimentaire, à l'identification des animaux et à la traçabilité, bénéficient au total d'une hausse de 5,8 %, passant de 150,3 millions d'euros à 159 millions d'euros, après avoir progressé de 5,3 % entre 2002 et 2003. En particulier, la forte augmentation des crédits relatifs à la **protection des végétaux** enregistrée en 2003 (+ 20,47 %) va se poursuivre en 2004 (+ 15 %). Elle permettra de financer un programme d'analyses et de contrôles sanitaires renforcés et de faire face à d'éventuelles crises, comme celles qui ont menacé certaines cultures ces dernières années : sharka, chrysomèle du maïs, viroses des cultures maraîchères.

Les importants crédits mobilisés pour assurer la **maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits** croîtront eux aussi pour la deuxième année consécutive (115,19 millions d'euros en 2004, en hausse de 6,26 %, après celle de 3,2 % enregistrée en 2003). Les crédits destinés à l'**identification des animaux** sont maintenus au même niveau pour assurer la poursuite de la mise en place de l'identification des espèces ovine et porcine, alors que la base d'identification des bovins sera pleinement opérationnelle à la fin de 2003.

L'**Institut national des appellations d'origine** (INAO), qui est rattaché à l'agrégat « Aide aux produits et régularisation des marchés », a vu sa subvention de fonctionnement relevée de 2,9 % en 2003 ; celle-ci diminuera de 1,4 % en 2004, à **13,88 millions d'euros**, participant ainsi à l'effort général d'économie sur les dépenses de fonctionnement. Cette dotation complète les recettes qu'il tire de droits spécifiques : un droit perçu sur le volume de raisins récoltés en appellation d'origine contrôlée, depuis 1989, un droit perçu sur les quantités des autres produits commercialisés en appellation d'origine contrôlée, depuis 1999, et, en application de l'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2002, adopté sur proposition de votre Rapporteur spécial, un droit sur les quantités commercialisées en identification géographique protégée. Un arrêté établissant pour 2002 et 2003 le taux de ce dernier droit, lequel sera différencié par type de produits, doit paraître prochainement.

Enfin, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments reçoit plusieurs subventions de fonctionnement du ministère chargé de l'Agriculture :

- une subvention relative à l'évaluation des risques et une subvention correspondant à l'appui technique et scientifique, réunies sur un seul article (article 30 du chapitre 36-22), qui atteignent 28,75 millions d'euros dans le budget 2004, enregistrant une hausse de 2,56 % ;
- une subvention destinée à financer ses programmes de recherche, désormais inscrite sur le chapitre globalisé 39-01, article 31, d'un montant de 6,26 millions d'euros.

Elle bénéficie de 656 emplois budgétaires. L'AFSSA reçoit aussi des subventions d'équipement : en crédits de paiement, 2,70 millions d'euros pour soutenir ses programmes de recherche (chapitre 61-21, article 71) et 1,45 million d'euros pour l'équipement de ses laboratoires (article 80 du chapitre 61-21), les autorisations de programme étant un peu inférieures aux crédits de paiement sur la première ligne et égales sur la seconde.

Au total, le seul ministère de l'Agriculture accordera de **39,16 millions d'euros de dotation à l'AFSSA** en 2004, contre 38,6 millions d'euros en 2003 et 33,5 millions d'euros en 2000, soit une nouvelle hausse de près de 1,5 % après trois années successives de progression. Ces dotations sont complétées par 5,86 millions d'euros (contre 4,28 millions d'euros en 2003) inscrits sur la section de la santé et 3,77 millions d'euros (contre 3,12 millions d'euros en 2003) de subvention de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'Économie. Au total, l'AFSSA recevra donc de l'ordre de 49 millions d'euros en 2004. En 2003, son budget s'est élevé à 58 millions d'euros, dont 1 million d'euros de subventions des collectivités locales et 17 millions d'euros provenant d'autres produits. Il était en hausse de 4 millions d'euros par rapport à 2003, essentiellement grâce à la progression de la subvention du budget de l'Agriculture.

B.- LE DEVELOPPEMENT DE PRODUCTIONS DE QUALITE

La politique de la qualité se traduit par la mise en place de signes identifiant les productions qui respectent des cadres plus ou moins contraignants. Ils sont présentés ici dans un ordre d'ancienneté de pratique. La mise en place des critères de l'agriculture raisonnée, qui a vocation à concerner un grand nombre d'exploitations, témoigne de l'avenir de ces dispositifs, qui répondent aux exigences des consommateurs et permettent à l'agriculteur de valoriser ses productions.

1.- Le succès des signes de qualité

L'effort continu en faveur de la politique de qualité se traduit par un nombre important de signes de qualité.

En 2002, 120.000 exploitations sont concernées par la démarche des appellations d'origine contrôlée (dont 28.000 producteurs de lait et 9.500 producteurs de produits agro-alimentaires). Les vins d'appellation ont représenté 14 milliards d'euros, soit 80 % de la production viticole française en valeur et 57,3 % de la superficie totale des vignes. Les surfaces ont crû de 1,8 % entre 2001 et 2002 mais les rendements moyens pour ces vins baissent depuis 2000. 20 % des fromages affinés en 2002 bénéficiaient d'une AOC, soit 1,3 % de plus qu'en 2001. Les autres produits agro-alimentaires bénéficient de plus en plus de ces appellations : 1.000 producteurs de plus qu'en 2001 ont réalisé une telle démarche, pour un chiffre d'affaires de 200 millions d'euros.

Les 450 labels homologués à ce jour regroupent environ 53.500 producteurs et 8.500 autres intervenants et génèrent un chiffre d'affaires de l'ordre de 1,8 milliard d'euros en 2002, soit une progression de plus de 6 % par rapport à 2001 : 38,9 % du chiffre d'affaires concernent des volailles, 16,7 % des viandes, 20 % des charcuteries et salaisons, qui connaissent la plus forte progression entre 2001 et 2002... S'y ajoutent 300 certifications de conformité qui sont à l'origine d'un chiffre d'affaires qui a crû de 50 % entre 1998 et 1999 et atteint 1,95 milliards d'euros en 2001 et 2002.

2.– Vers une relance du développement de l'agriculture biologique

Le lancement en 1997 du plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique avait pour objectif de permettre à la France de retrouver sa première place en Europe dans ce secteur en parvenant à un million d'hectares et 25.000 producteurs en 2005. L'objectif n'est pas encore atteint puisque la France n'occupe que la cinquième place européenne, en terme de surface en agriculture biologique, loin derrière l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Allemagne et que la treizième place communautaire en proportion de la surface agricole utile. Les aides nationales estimées à plus de 50 millions d'euros en 2001 et à plus de 40 millions d'euros en 2002 ont permis un certain développement de ce type d'agriculture, mais n'ont pas suffi à rattraper notre retard. Les 5.200 établissements qui préparent des produits pouvant être qualifiés de biologiques ont néanmoins enregistré un chiffre d'affaires de 1 milliard d'euros en 2002.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN FRANCE

	1997	2000	2001	2002
Surface totale (en ha)	165.400	370.750	419.750	518.000
Part de la SAU (en %)	0,55	1,3	1,4	1,7
Nombre d'exploitations	4.780	9.283	10.056	11.300
Part des exploitations (en %)	0,5	1,6	1,7	2,0

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Un rapport de notre collègue Martial Saddier publié en juillet dernier a souligné les difficultés auxquelles se heurtait l'agriculture biologique en Europe : efforts insuffisants dans le secteur de la formation et de la recherche, difficultés techniques et d'organisation du secteur, divergence dans l'application de la réglementation communautaire, la France étant plus exigeante que ses voisins, et dans les soutiens publics à la conversion, déficit de communication et logos concurrents.

Le ministre de l'Agriculture envisage de lancer un nouveau plan pluriannuel ambitieux, sur la base des propositions du rapport Saddier, notamment en demandant une harmonisation des soutiens publics en Europe, par la création d'aides communautaires à la conversion à l'agriculture biologique.

3.– Les débuts retardés de l'agriculture raisonnée

L'agriculture raisonnée correspond à des démarches globales de gestion d'exploitation qui visent, au-delà du respect de la réglementation, à renforcer les impacts positifs des pratiques agricoles sur l'environnement et à en réduire les effets négatifs, sans remettre en cause la rentabilité économique des exploitations. Au-delà des impératifs de sécurité alimentaire des produits agricoles, qui s'imposent à toutes les productions, les modes de production raisonnés peuvent faciliter la maîtrise des risques sanitaires et contribuer à l'amélioration du bien-être animal et des conditions de travail. La qualification permettra d'attester qu'une exploitation satisfait aux exigences contenues dans le référentiel de l'agriculture raisonnée. Elle sera délivrée pour une durée de cinq ans, suite à un audit de l'exploitation, par un organisme certificateur accrédité et agréé par le ministère chargé de l'agriculture.

Il n'est pas prévu d'aide de l'État spécifique pour les exploitations candidates à la qualification. Les aides à l'investissement ou à l'application de mesures agri-environnementales, peuvent néanmoins être mobilisées dans le cadre des dispositifs déjà en place. En outre, les moyens prévus par le développement agricole dans le cadre de l'ADAR pourront être largement utilisés pour former les conseillers agricoles, mettre en place des structures relais, sensibiliser les agriculteurs et préparer les évolutions ultérieures du dispositif.

Le décret n° 2002-631 du 25 avril 2002 relatif à la qualification des exploitations agricoles au titre de l'agriculture raisonnée, prévu par l'article L. 640-3 du code rural « *définit les modes de production raisonnés en agriculture et précise les modalités de qualification des exploitations et de contrôle applicables, ainsi que les conditions d'agrément des organismes chargés de la mise en œuvre* ». Il est complété par quatre arrêtés d'application datés du 30 avril 2002.

Un second décret d'application de l'article L. 640-3 est en cours d'élaboration depuis plus d'un an. Il doit déterminer les conditions d'utilisation du qualificatif « agriculture raisonnée » ou de toute autre dénomination équivalente. Ce décret doit être soumis à la Commission européenne.

Des exigences territoriales doivent venir compléter le référentiel national. Elles seront proposées par des commissions régionales et validées par la Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations. Leur élaboration est censée commencer cet automne afin qu'elles soient applicables à partir de juillet 2004.

Aucun organisme certificateur n'ayant encore été agréé, le processus de qualification des exploitations n'a pas encore pu être mise en œuvre. Les premières qualifications sont attendues pour la fin de l'année et les débuts seront probablement lents. Dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable, un objectif de 30 % d'exploitations qualifiées d'ici fin 2008 a été fixé.

Votre Rapporteur spécial approuve l'élaboration de ces critères de qualification, qui seront garants d'une production plus respectueuse de l'environnement et de la qualité que les consommateurs attendent. Cette valorisation de la qualité des produits est certainement la voie la plus prometteuse pour l'avenir de l'agriculture française. La phase préparatoire lui semble néanmoins bien longue.

III.- LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS ET DES SOUTIENS SPECIFIQUES A CERTAINES FILIERES

Les soutiens aux productions agricoles relèvent essentiellement de l'Union européenne dans le cadre de la PAC, la plus ancienne et la plus importante en volume et en niveau d'intégration de toutes les politiques communautaires. Le budget national comporte cependant des dotations représentant la participation nationale à certaines interventions communautaires, comme la prime à la vache allaitante ; surtout, l'intervention de l'État est déterminante dans le soutien à l'investissement agricole, à travers la bonification des taux d'intérêts, et les aides à la modernisation des exploitations.

A.- LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

L'article 30 du chapitre 61-40 – Modernisation des exploitations finance à la fois le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et l'aide à la modernisation des bâtiments d'élevage en montagne (voir *supra*). Le présent projet crée un nouvel article 40 dans ce chapitre intitulé « Adduction d'eau et assainissement » sur lequel sera budgétisé le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), section d'un compte d'affectation que l'article 21 du projet de loi de finances propose de clore.

En loi de finances pour 2003, la dotation du chapitre 30 avait progressé de 7 % en crédits de paiement pour atteindre 31 millions d'euros et de 14,7 % en autorisations de programme, à 34 millions d'euros. Pour **2004**, il est proposé de **doubler** le montant des autorisations de programme, qui serait ainsi portées à **68,55 millions d'euros**.

En principe, les autorisations de programme sont réparties pour deux tiers au profit du PMPOA et pour un tiers au profit de la modernisation des bâtiments d'élevage en montagne. Néanmoins, comme le montre le tableau suivant, la baisse des autorisations de programme en 2002 a touché le seul PMPOA, tandis que celles destinées aux bâtiments de montagne ont dépassé celles du PMPOA en 2003. Le partage des crédits nationaux, qui est effectué en exécution, est assez théorique puisque leur fongibilité permet de les faire basculer sur l'une ou l'autre aide selon les besoins, même si la gestion des deux dispositifs est différente (seule la seconde est cofinancée par l'Union européenne).

PMPOA ET AIDE AUX BÂTIMENTS D'ELEVAGE EN MONTAGNE (1)

	<i>(en millions d'euros)</i>					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Chapitre 61-40, article 30, dont :	34,15	34,15	34,15	29,73	34,00	68,55
PMPOA	22,87	22,87	22,87	18,45	16,00	(nd)
Bâtiments en zone de montagne	11,28	11,28	11,28	11,28	18,00	(nd)

(1) en autorisations de programme.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

1.- La budgétisation du FNDAE

L'article 45 de la loi de finances pour 2003 avait supprimé l'affectation d'une partie des recettes du PMU au FNDAE pour l'année 2003 seulement, sur proposition du Rapporteur général. Ces recettes, d'un montant de 65 millions d'euros, soit plus de 50 % des ressources du fonds en 2002, ont été versées au budget général. Il s'agissait de « sanctionner » le bas niveau moyen de consommation des crédits et, surtout, d'assurer la résorption des réserves au cours de l'année 2003 en réduisant les ressources nouvelles. Malgré la suppression temporaire de cette ressource, 330 millions d'euros de crédits de paiement, soit l'équivalent des crédits ouverts sur deux années normales, devaient être disponibles sur le FNDAE pour l'exercice 2003.

Sur les 155,7 millions d'euros de crédits de paiement dépensés en 2002, 126,3 millions d'euros ont été affectés aux dotations départementales consacrées à des travaux d'adduction d'eau et à des investissements liés à l'assainissement, 7,5 millions d'euros ont financé des opérations exceptionnelles et 21,9 millions d'euros le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

En 2003, seuls 36,7 millions d'euros ont été répartis entre les départements, selon une clé complexe. 34 millions d'euros avaient été dépensés au 30 juin. Cette réduction de près de 90 millions d'euros a été nettement supérieure à la perte des 65 millions de recettes provenant du PMU. En effet, parallèlement, le prélèvement affecté au PMPOA est passé de 22,7 millions d'euros à 45,7 millions d'euros. Au 30 juin 2003, les recettes du Fonds étaient inférieures à 40 millions d'euros, provenant des redevances pour consommation d'eau ; elles devraient atteindre 75 millions d'euros en fin d'année.

L'article 21 du projet de loi de finances propose de supprimer le FNDAE et de financer ses actions sur des crédits du ministère de l'Agriculture. Les **crédits de paiements non consommés sur le fonds** seront donc transférés sur le chapitre 61-40 ; ces crédits reportés s'élevaient à 120 millions d'euros en décembre 2002 ; ils seront encore **de l'ordre de 100 millions d'euros fin 2003**. Afin que la pérennité des travaux soit assurée, 75 millions d'euros d'autorisations de programme sont ouverts sur le nouvel article, ce qui correspond au produit des redevances pour consommation d'eau et à environ la moitié des dotations annuelles du FNDAE avant 2003, lesquelles étaient de manière évidentes supérieures aux possibilités de consommation. 14,67 millions d'euros de crédits de paiement sont aussi prévus, pour répondre aux premiers engagements sur les crédits budgétisés.

2.- Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

En plus du doublement des autorisations de programme ouvertes, le PMPOA bénéficiera en 2004 d'une partie des reports de crédits de paiement en provenance du FNDAE, ce qui explique que le projet de loi de finances ne propose pas l'ouverture de crédits de paiement sur l'article 30 du chapitre 61-40.

a) L'évolution du dispositif

Le PMPOA vise à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques, afin de mieux respecter l'environnement. Il se situe à l'interface des réglementations nationales ou communautaires existantes destinées à lutter contre la pollution de l'eau : normes applicables aux installations classées, loi sur l'eau, directive nitrate.

Dans sa première formule, dite PMPOA 1, qui s'est appliquée de 1994 à 2000, le programme commençait par la réalisation, sur l'exploitation dont le chef était volontaire, d'une étude préalable (le diagnostic de l'exploitation d'élevage) afin de diagnostiquer l'état des bâtiments et les pratiques de fertilisation. Au vu des conclusions de cette étude, le bénéficiaire pouvait effectuer les investissements de mise aux normes, subventionnés pour moitié par l'État ou les collectivités territoriales et pour l'autre moitié par l'agence de l'eau du bassin.

Suite aux critiques formulées par l'inspection générale des finances, le comité permanent des corps d'inspection du ministère de l'Agriculture et le conseil général du génie rural des eaux et forêt, le PMPOA a été réformé. Ses nouvelles règles, qui visent une plus grande efficacité, ont été approuvées par la Commission le 30 octobre 2001. Le décret du 4 janvier 2002 a fixé le cadre du programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage. Les arrêtés du 26 février 2002 et du 7 mars 2002 et les circulaires du 23 avril 2002 et du 6 août 2002 ont précisé les modalités d'application du PMPOA 2.

La procédure est simplifiée : les études préalables et les travaux constituent désormais un seul et même dossier ; un projet agronomique est obligatoire et sa réalisation conditionne le versement du solde ; la déclaration d'intention de s'engager dans le programme a dû se faire avant le 31 décembre 2002.

La réforme du PMPOA a été approuvée par la Commission européenne à la condition qu'il contribue à accélérer l'application de la directive nitrates. Ce nouveau programme sera donc mis en œuvre en priorité dans ces zones vulnérables. En outre, tous les élevages situés en zones vulnérables devant respecter, au 31 décembre 2002, les exigences contenues dans cette directive, ceux qui ne les respectaient pas et ne s'étaient pas engagés dans le programme ne peuvent plus bénéficier d'aucune autre aide publique à l'investissement.

Dans ces zones, la mise aux normes devra être achevée au 31 décembre 2006. Hors des zones vulnérables, les élevages dont les effectifs dépassent 90 unités de gros bétail (UGB), ou 70 pour les jeunes agriculteurs, et certains élevages multi-espèces demeurent cependant éligibles. Des zones prioritaires peuvent être délimitées, hors des zones vulnérables, selon des critères stricts de pollution des eaux. Dans ces zones ainsi que dans les zones vulnérables, le programme est désormais accessible à des exploitations de petite taille. Toutefois, conformément aux accords passés avec la commission européenne, 20 % seulement des crédits publics peuvent être affectés au traitement d'élevages situés hors des zones vulnérables.

La liste des investissements éligibles a été révisée afin de ne prendre en compte que ceux qui sont strictement nécessaires au point de vue de leur efficacité environnementale. Un coût plafond a également été fixé pour l'ensemble des travaux éligibles en tenant compte des coûts réels observés depuis le début du programme. Les taux de subventions ont été maintenus. Les modalités de calcul des aides, qui variaient parfois fortement selon les financeurs, y compris d'une agence de l'eau à une autre, ont par ailleurs été harmonisées. La procédure d'instruction des dossiers a été simplifiée afin d'accélérer le démarrage effectif du nouveau dispositif.

Près de 105.000 élevages ont fait l'objet d'une déclaration d'intention avant la date limite du 31 décembre 2002 et sont donc susceptibles de bénéficier de ce programme réformé pour lesquels les financements publics de toutes origines nécessaires jusqu'en 2006 (État, collectivités locales, agences de l'eau) devraient s'élever, au total à 1,3 milliard d'euros. La charge pour l'État sera de l'ordre de 80 millions d'euros par an.

b) L'état d'avancement du programme

Le premier programme a été décidé à la fin de l'année 1993 avec un schéma de financement d'un sixième pour l'État, un sixième pour les collectivités territoriales, un tiers pour les Agences de l'eau et un tiers pour l'éleveur. L'intervention des agences a pour contrepartie le paiement de redevances, qui ont rapporté 1,19 million d'euros en 2000 et 5,06 millions d'euros en 2001.

La part de l'État qui avait alors été inscrite pour cette action dans le cadre des contrats de plan État-régions, pour le XI^{ème} plan, était égale à 84,76 millions d'euros, et au moins autant pour les collectivités locales, certaines d'entre elles apportant un financement complémentaire hors contrat de plan. Cependant un coût des travaux supérieur aux estimations de départ a conduit à revoir le montage financier du dispositif, qui a été évalué à 2,3 milliards d'euros d'investissement. C'est pourquoi le FNDAE a été sollicité depuis 1997 pour contribuer à son financement. La poursuite du programme est prévue pendant la durée du XII^{ème} contrat de plan 2000-2006. Le montant inscrit pour cette action est de 36,96 millions d'euros par an à la charge de l'État.

DOTATIONS CONSACRÉES AU PMPOA DEPUIS SON LANCEMENT ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Année	Chapitre 61-40		FNDAE
	Lois de finances initiales	Après régulation budgétaire	Lois de finances initiales
1994	6,86	6,31	–
1995 ⁽²⁾	16,77	13,72	–
1996	18,29	18,29	–
1997	26,68	20,00	22,87
1998	26,68	26,68	22,87
1999	22,87	22,87	22,87
2000	22,87	22,87	22,87
2001	22,87	22,87	22,87
2002	22,87	22,87	22,87
2003	16,00	16,00	45,69

(1) en autorisations de programme.

(2) y compris 4,57 millions d'euros attribués par la loi de finances rectificative 1994.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les tableaux ci-après résument les crédits engagés et l'état d'avancement du programme, répartis entre réalisation d'études et travaux proprement dits.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENGAGÉS DE 1994 À 2001

(en millions d'euros)

	État		FEOGA	Conseils régionaux	Conseils généraux	Total
	61-40	FNDAE				
Études	20,8	0,2	0,9	–	–	21,9
Travaux	103,2	80,1	18,1	106,3	64,5	372,2
Total	124,0	80,3	19,1	106,3	64,5	394,1

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME ⁽¹⁾

Nombre de projets financés	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Études	3.236	7.403	8.407	7.659	6.991	8.405	5.305	–	47.406
Travaux	19	820	2.708	4.467	6.229	7.486	6.227	7.000	34.957

(1) autorisations de réalisation.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Comme le montre le tableau précédent, aucune étude n'a été menée en 2001 et les travaux financés avaient été décidés antérieurement à la remise en cause des règles du programme. L'année 2002 a marqué la transition entre les deux dispositifs : derniers engagements possibles sur le PMPOA 1 et mise en place, en fin d'année, du PMPOA 2. 6,5 millions d'euros ont été payés, au titre du premier programme, dont plus de 6,1 millions d'euros pour la réalisation de travaux. 618 opérations ont été engagées, pour un montant dépassant 5 millions d'euros.

Au 1^{er} septembre 2003, 1.000 engagements comptables seulement sont intervenus depuis le début de l'année, ce qui témoigne d'un démarrage lent du programme réformé. Cette situation est liée à aux difficultés de la conjoncture actuelle, qui conduisent les éleveurs à repousser l'investissement jusqu'à la fin de la période.

Votre Rapporteur spécial est très sensible aux problèmes rencontrés par les agriculteurs qui doivent remettre leurs installations aux normes alors qu'ils traversent une succession de crises. Cette obligation est aussi très pesante pour ceux qui approchent de la retraite et voudrait céder leur exploitation et pour les nouveaux installés. La réalité des risques environnementaux liés aux nitrates, dénoncés dans les années 1940 par des études américaines, est surtout très ouvertement contestée par de nombreux médecins et chercheurs. Ils estiment qu'un taux deux fois plus élevé que la norme actuellement appliquée serait parfaitement acceptable. Les normes communautaires envisagent d'ailleurs un ajustement aux progrès de la recherche dans ce domaine. La norme la plus rigoureuse continue pourtant d'être imposée aux agriculteurs en matière de nitrates, alors que d'autres dangers, comme ceux des phosphates, ne sont nullement pris en compte.

Votre Rapporteur spécial pense qu'il conviendrait de revoir les normes en fonction des récentes découvertes scientifiques et de ne plus exiger des exploitants agricoles des travaux extrêmement coûteux et souvent mal adaptés aux réalités du terrain. Il n'est pas souhaitable que l'État continue à exiger et à subventionner des mises aux normes dont l'utilité n'est pas parfaitement établie.

B.– LES BONIFICATIONS DE PRETS A L'AGRICULTURE

Les crédits de bonification des prêts à l'agriculture inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à 192 millions d'euros, comme en 2003. Le chapitre 44-42 – Charges de bonification, comprend désormais trois articles : le premier est consacré aux prêts à l'agriculture, le second destiné aux prêts à la forêt, et le troisième, créé en 2004, pour les prêts à la pêche. La dotation du premier sera donc stable, après le progression de 40 % enregistrée en 2003, tandis que le deuxième reçoit seulement 8,28 millions d'euros.

La consommation des crédits de bonification (agriculture et forêt) a atteint 172 millions d'euros pour l'exercice 2001 et 188 millions d'euros, en 2002, ce qui correspondait à la totalité des crédits ouverts, après que ces derniers ont été augmentés de 25 millions d'euros en collectif de fin d'année. Au 31 août dernier, la consommation de ces crédits atteignait 176 millions d'euros, soit 80 % des crédits ouverts.

Certes, les crédits de bonification sont des crédits évaluatifs : la dépense peut être opérée au-delà de la dotation budgétaire sans qu'un acte législatif ou réglementaire n'ait à l'autoriser. La sincérité budgétaire impose pourtant une évaluation réaliste des besoins et l'inscription de crédits à un niveau idoine. Les crédits nationaux sont en outre complétés par un cofinancement communautaire à hauteur de 25 % pour les prêts spéciaux de modernisation et à hauteur de 50 % pour les prêts à moyen terme spéciaux d'installation. Ce sont ces deux catégories de prêts qui bénéficient du plus gros effort financier de l'État ; ils représentent 84 % des charges de bonification.

Nous ne traitons ici que des prêts à l'agriculture proprement dits, donc hors forêt (pour ces derniers, voir *supra*).

En 2001, les prêts bonifiés à moyen et long termes réalisés dans le secteur agricole se sont élevés à près de 1.147 millions d'euros, ainsi répartis entre prêts d'investissements et autres prêts (prêts calamités, prêts de consolidation) :

REPARTITION DES PRETS BONIFIES REALISES EN 2001 ET 2002

(en milliers d'euros)

	2001	2002	Évolution (en %)
Prêts bonifiés			
– Prêts bonifiés d'investissement	1.263	1.127	– 10,8
– Autres prêts	154	18	– 87,3
Total	1.417	1.147	– 19
Prêts non bonifiés	4.852	5.874	21
Total prêts bonifiés et non bonifiés	6.269	7.021	12

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La baisse constatée, de 19 %, est spécifique aux prêts bonifiés, l'ensemble des prêts à l'agriculture – bonifiés et non bonifiés – qui s'élèvent à 7.021 millions d'euros, augmentant de presque 12 % par rapport à 2001. La situation est ainsi strictement inversée par rapport à celle constatée entre 2000 et 2001.

Les prêts bonifiés à l'agriculture représentent, en 2002, 16 % de l'ensemble des prêts d'investissement agricoles contre 22,6 % en 2001, 20,6 % en 2000, 18,8 % en 1999 et 25,5 % en 1998.

En ce qui concerne les seuls prêts bonifiés d'investissement réalisés en 2002, leur volume enregistre une baisse de 10,8 % par rapport à 2001. On passe de 1.263 millions d'euros (pour 69.067 prêts réalisés) en 2001 à 1.127 millions d'euros (pour 59.751 prêts réalisés) en 2002. Après quelques années de relative stabilisation, le mouvement de baisse semble reprendre un rythme proche de celui qu'il avait auparavant (baisse de 15 % entre 1998 et 1999). Cette baisse des réalisations peut s'expliquer d'une part, par la tenue tardive, en avril 2002, du concours d'habilitation

des établissements de crédit à distribuer des prêts bonifiés à l'agriculture, qui a entraîné une suspension de la distribution pendant plus de trois mois, et d'autre part, par le niveau relativement élevé des taux des prêts bonifiés alors que les taux du marché baissaient fortement.

En fait, l'augmentation des réalisations de prêts bonifiés à l'agriculture en 2001 était due à l'augmentation considérable des mesures d'aménagement de dettes (+ 693,6 %) en raison du dispositif mis en place dans le cadre du plan de soutien au secteur bovin ; ce volet enregistre une très forte baisse en 2002 (– 87 %). **Ces mesures d'aménagement seront utilisées en 2003 pour aider les exploitants victimes de la sécheresse, pour des charges de bonification estimées à 130 millions d'euros.**

L'enveloppe de prêts bonifiés ouverte en 2002 a été, comme en 2001, de 1,77 milliard d'euros, dont 1,63 milliard d'euros de prêts bonifiés d'investissement. Elle sera reconduite à l'identique pour 2003. Pour ces prêts, le montant des autorisations de financement engagées s'est élevé à 1.263 millions d'euros, ce qui correspond à 77,4 % de l'enveloppe, alors que cette dernière avait été utilisée à plus de 89 % en 2001. Le taux de consommation le plus élevé (84,5 %) concerne les prêts spéciaux pour l'installation. Le niveau de l'enveloppe et la rapidité des traitements administratifs des autorisations de mise en place des prêts bonifiés ont permis de maintenir les délais d'attente à un niveau bas : le stock des demandes en attente au 31 décembre 2002 était de 6,23 millions d'euros, contre 1,47 millions d'euros fin 2000, mais 128,51 millions d'euros fin 1996.

Pour le premier semestre 2003, les données concernant les réalisations en prêts bonifiés ne sont pas encore disponibles. Cette situation s'explique par une délégation tardive des enveloppes dans les départements en raison de la refonte du dispositif en début d'année, pour le rendre conforme aux exigences communautaires en ce qui concerne la « traçabilité » des dépenses présentées au cofinancement du FEOGA. Les enveloppes ont été déléguées au début du mois de juin et les six banques autorisées à distribuer les prêts bonifiés à l'agriculture ont vu leur habilitation reconduite pour la période 2003-2006 dans le cadre d'une convention pluriannuelle, ce qui devrait permettre d'éviter les dysfonctionnements de distribution constatés ces dernières années à cause de la passation de conventions annuelles avec les banques.

Par ailleurs, l'arrêté du 10 juin 2003 relatif aux taux réglementaires des prêts bonifiés à l'agriculture concernant les prêts aux productions végétales spéciales et les prêts spéciaux d'élevage, a abaissé de 4,5 % à 4 % le taux de ces deux catégories de prêts, pour tenir compte de la baisse des taux de marché. Au cours de cette année, les modalités de sélection et de rémunération des établissements de crédit distributeurs de prêts bonifiés ont été revues afin de mieux encadrer la dépense publique au profit du secteur agricole. Quant au mode de fixation du taux de référence utilisé pour le calcul des charges de bonification, il a été revu afin de contenir la dépense publique et de tenir compte du coût du crédit sur le marché.

ÉVOLUTION DES RÉALISATIONS DES PRÊTS BONIFIÉS (2001 ET 2002) ET FIXATION DE L'ENVELOPPE 2003

(en millions d'euros)

	Réalisations 2001	Réalisation 2002	Évolution 2002/2001 (en %)	Enveloppe 2003	Enveloppe 2003/ réalisations 2002 (en %)
Prêts spéciaux de modernisation	490,2	405,4	- 17	640	57,9
Prêts d'installation (moyen terme spéciaux-installation)	528,4	531,9	1	690	29,7
Prêts aux CUMA (moyen terme spéciaux aux CUMA)	93,7	82,9	- 12	121	45,9
Prêts spéciaux d'élevage	131,4	100,0	- 24	152	52
Prêts aux productions végétales spéciales	18,8	6,9	- 63	27	291,3
Prêts spéciaux DOM	0,5	0,1	(ns)	3	(ns)
Sous-total prêts d'investissement	1.263,1	1.127,3	- 0,6	1.633	44,8
Prêts pour calamités agricoles	14,8	1,6	- 11	(nd)	(nd)
Prêts de consolidation d'encours de prêts	1,6	-	- 100	(nd)	(nd)
Prêts de consolidation d'annuités de prêts	2,6	12,5	383	(nd)	(nd)
Prêts de consolidation d'échéances en capital (pour la filière bovine)	134,9	5,2	- 96	(nd)	(nd)
Sous-total aménagement de dettes	139,1	17,7	- 87	137	674
Total prêts bonifiés	1.416,9	1.146,6	- 19	1.770	54,4

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

C.- LE SOUTIEN SPECIFIQUE DE CERTAINES FILIERES

1.- La part nationale de la prime à la vache allaitante

La réforme de la PAC, qui a accru le montant de la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) pour tenir compte de la baisse des prix, s'est traduite par une succession de hausses pour la dotation du chapitre 44-55 : + 21,5 % en 2000, + 14,3 % en 2001, + 29,3 % en 2002. Stabilisée en 2003, à 178 millions d'euros, elle devrait **diminuer de 7,3 %** en 2004, pour atteindre **165 millions d'euros**.

En effet, la part nationale de la prime à la vache allaitante était en 1999 de 30,19 euros pour les 40 premières vaches de chaque troupeau et de 6,04 euros pour les suivantes : la France utilisait ainsi à plein la possibilité réglementaire de compléter la PMTVA sur fonds national, pour les 40 premières vaches des troupeaux. L'accord sur la réforme de la PAC obtenu à Berlin a accru le montant maximal de cette part nationale en le fixant à 50 euros. Le coût du passage de 30,19 à 50 euros par prime a induit une dépense supplémentaire annuelle pour le budget de l'État de 70,13 millions d'euros. Cette hausse a donc porté le budget total nécessaire à 170 millions d'euros à partir de 2002, année où l'augmentation progressive du complément national, de plus de 69 %, a été achevée.

La demande française majeure au cours de la négociation résidait dans la revalorisation de la PMTVA à 260 euros, afin d'obtenir une juste compensation des élevages naisseurs traditionnels. Au final, seuls 250 euros au maximum ont été obtenus. Il apparaît donc logique autant que nécessaire, d'utiliser à plein cette possibilité.

La baisse prévue pour 2004 n'aura aucun impact sur le niveau des primes perçues ; elle résulte d'un ajustement aux besoins annuels effectifs, alors que la prime est versée par campagne et que certains paiements avaient été anticipés pendant la crise bovine pour soutenir les éleveurs.

2.- Les subventions d'investissement aux industries agro-alimentaires

Ces subventions sont retracées par le chapitre 61-61 des crédits du ministère de l'Agriculture. En 2003, la dotation avait baissé de 6,6 % en crédits de paiement mais augmenté de 41,3% en autorisations de programme. Le projet de budget pour 2004 prévoit une **réduction de 9,3 % des crédits de paiement**, à 20,4 millions d'euros, et de 5,7 % en autorisations de programme, à 26,4 millions d'euros, cette baisse portant uniquement sur la part régionale de la prime d'orientation agricole (POA). Limitée à 2,1 millions d'euros de crédits de paiement, elle est inférieure au montant des crédits gelés, puis annulés en septembre dernier (2,98 millions d'euros).

Les crédits de subventions aux industries agro-alimentaires, se répartissent comme suit :

- **part nationale de la POA**, dont la dotation (article 10) est **stabilisée** : elle bénéficiera de 9,93 millions d'euros en crédits de paiement, au même niveau qu'en 2002 et 2003, tandis que la hausse de 67 % des autorisations de programme enregistrée en 2003, qui les a porté à 13,74 millions d'euros, est consolidée afin de permettre d'accélérer la restructuration des outils d'abattage et d'accompagner les évolutions industrielles et les diversifications d'activité dans certains secteurs en crise structurelle, tel que celui des volailles ; les besoins sont importants aussi en matière de traitement et d'élimination des co-produits animaux ;
- **part déconcentrée de la POA**, dans le cadre des contrats de plan État-régions : elle représentera **7 millions d'euros en crédits de paiement** (contre 9,1 millions d'euros en 2003, soit un **recul** de 23 %) qui seront utilisés en tant que contribution nationale nécessaire à l'obtention des aides complémentaires du FEOGA-Garantie dans le cadre des plans sectoriels ;
- **fonds régionaux d'aide aux investissements immatériels (FRAI)** : ils recevront 3,47 millions d'euros de crédits de paiement, comme en 2003 ; passées de 2,9 millions d'euros à 4,23 millions d'euros en 2003, les autorisations de programme seront reconduites au même niveau pour assurer la couverture des contrats de plan.

S'ajoute à ces crédits, la dotation de l'article 61 du chapitre 61-21 relatif à la recherche appliquée au secteur agro-alimentaire : elle atteint 2,38 millions d'euros en crédits de paiement et 3,1 millions d'euros d'autorisations de programme dans le projet de budget pour 2004.

CHAPITRE III

DES RÉFORMES SOURCES D'ECONOMIES ET DE GAINS D'EFFICACITÉ

I.- DES OUTILS DONT LE FONCTIONNEMENT EST PERFECTIBLE

A.- LA REFORME DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE

Le service public de l'équarrissage a vu son périmètre progressivement élargi à la suite de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine. Financé sur crédits budgétaires (article 44-71) depuis 2001, il devrait à nouveau bénéficier, à partir de 2004, du produit d'une taxe affectée.

1.- Le service public de l'équarrissage

Le service public de l'équarrissage assure la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, des saisies d'abattoir et des matériels à risque spécifié susceptibles de présenter un risque au regard des encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles. Depuis l'échec des appels d'offre lancé en septembre 2001, les préfets ont été conduits à prendre des arrêtés de réquisition des treize entreprises qui assurent le service public. De nouveaux appels d'offres sont actuellement en préparation.

La décision, prise en novembre 2000, de suspendre l'utilisation des farines animales dites « à bas risque » dans l'alimentation du bétail, a entraîné des coûts importants. Intervenu fin 2001, le classement parmi les matières à risques spécifiés des colonnes vertébrales de bovins âgés de plus de douze mois a rendu nécessaire leur collecte auprès des bouchers détaillants, ce qui a encore accru l'activité du service public de l'équarrissage en 2002. Les dépenses induites, inscrites sur l'article 10 du chapitre 44-71, ont crû de 26,36 % entre 2001 et 2002, passant de 181,8 à 229,7 millions d'euros, sous l'effet conjugué de la hausse de l'activité et l'augmentation du prix des prestations.

ÉVOLUTION DES PAIEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

(en millions d'euros)

	2001	2002	Évolution 2002/2001 (en %)
Collecte	90,62	121,08	33,60
Transformation	51,30	61,12	19,14
Transport	5,17	3,33	- 35,66
Incinération	31,55	38,50	22,02
Divers	2,98	5,61	87,96
Prestations annexes	0,14	0,05	- 62,33
Total	181,77	2231,69	26,36

Source : CNASEA, rapport d'activité 2002.

En 2002, ont été collectés 475.000 tonnes de déchets dans les abattoirs, ateliers de découpes et boucheries, dont 13.000 tonnes de vertèbres, ainsi que 480.000 tonnes de cadavres. La collecte et le traitement des cadavres représentent 52 % du coût total, contre 37 % pour les déchets d'abattoirs et 11 % pour les vertèbres en boucherie.

En 2003, le ministère souhaitait parvenir à améliorer la gestion du dispositif d'élimination des déchets afin de maîtriser la dépense. Aussi, les crédits destinés au service public de l'équarrissage ont-ils baissé de 21 % en loi de finances initiale, pour s'établir à 202,11 millions d'euros. L'évolution de la liste des matériels à risque spécifiés et notamment l'ajout des intestins d'ovins et de caprins, dont le coût était estimé à 30 millions d'euros, rendait néanmoins cet objectif difficile à atteindre. Les dépenses pour 2003 sont désormais estimées à 243,5 millions d'euros, mais les 100 millions d'euros de reports enregistrés sur l'ensemble du chapitre permettent de couvrir ce dépassement.

2.- L'élimination des farines et graisses animales

Parallèlement au service public, les équarrisseurs liés aux industries traitant la viande par un régime de prestation de service se chargent des déchets à bas risque, dont les abattoirs produisent 2,4 millions de tonnes par an, transformées en 550.000 tonnes de farines et 378.000 tonnes de graisses. 100.000 à 150.000 tonnes sont incinérées en cimenterie ; 115.000 tonnes de farines et 180.000 tonnes de graisses ont fait l'objet de valorisation (alimentation pour animaux de compagnie, produits fertilisants, oléochimie et savonnerie) en 2001 ; le reste fait l'objet de stockage. Les équarrisseurs ont été indemnisés selon un barème dégressif, qui a enregistré quatre baisses jusqu'en janvier 2002, pour la production de farines et de graisses.

Conformément à ce que votre Rapporteur spécial annonçait dans son rapport spécial sur les crédits de l'Agriculture pour 2003, le système d'aide à l'élimination des farines et graisses animales, lesquelles constituent les déchets à bas risque, a été profondément réformé à l'automne 2002. De nouvelles règles ont été fixées par le décret ⁽⁵⁾ du 18 octobre 2002.

Le régime indemnitaire antérieur est remplacé par des aides financières non soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Il est prévu une aide à la production de farines animales et une aide à la destruction des déchets crus, tandis que l'aide à la production de graisse est supprimée, la graisse étant un produit valorisable. Leur niveau est progressivement réduit : par exemple, entre le début de l'année 2003 et le 1^{er} septembre dernier, l'aide à la production de farine de viande est passée de 185 euros à 40 euros par tonne pour les farines incinérées, alors qu'elle a été supprimée pour les farines stockées. Ces mesures visent à accélérer le développement de solutions plus satisfaisantes pour le traitement de ces déchets et à réduire le coût budgétaire pour l'État.

(5) décret n° 2002-1273 du 18 octobre 2002 relatif aux mesures d'aides financières aux entreprises intervenant dans la destruction de certains déchets et sous-produits des industries et des viandes et des produits de la mer et d'eau douce, et par ses deux arrêtés d'application.

La tendance à la baisse des dépenses d'indemnisation doit donc s'accroître. Elles ont déjà diminué de 21,3 % entre 2001 et 2002, pour atteindre 189,6 millions d'euros en 2002. Elles sont estimées à 119,6 millions d'euros pour 2003.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES EFFECTUÉES
AU TITRE DE L'ÉLIMINATION DES FARINES ET GRAISSES ANIMALES**

(en millions d'euros)

Titre auquel l'indemnisation a été versée :	2001	2002	Évolution 2002/2001 <i>(en %)</i>
Production seule	118,65	79,39	- 33,09
Production et destruction	74,26	56,36	- 24,10
Stocks constatés au 15/11/2000	3,71	2,58	- 30,48
Matières à risques spécifiés	16,18	0,004	- 99,97
Entreposage	13,55	33,09	144,15
Transport	11,91	11,98	0,64
Incinération	2,60	6,16	136,85
Frais de publicité	0,03	0,01	- 56,74
Total	240,90	2191,5748	- 21,30

Source : CNASEA, rapport d'activité 2002.

Les farines animales issues du traitement des déchets relevant du service public de l'équarrissage sont elles aussi éliminées, par incinération comme combustible de substitution dans les fours des cimenteries. Les capacités de destruction des farines animales par les cimenteries françaises sont estimées à 450.000 tonnes annuelles et couvrent donc la totalité des besoins d'incinération de ces farines, soit 250.000 tonnes. Lorsque des difficultés temporaires réduisent les capacités disponibles, des farines sont exportées vers des incinérateurs étrangers, allemands et belges par exemple.

Dès 2003, l'article 20 du chapitre 44-71, consacré à l'élimination des co-produits animaux a vu ses crédits passer de 228,7 millions d'euros en 2002 à 77,89 millions d'euros, les reports prévisibles venant les compléter.

3.- Une réforme indispensable

Entre 1997 et 2000, le produit de la taxe sur les achats de viande était affecté à un fonds géré par le CNASEA. L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2000 a modifié la base imposable, en doublant le seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel cette taxe était due, tandis que la loi de finances pour 2001 l'affectait à compter du 1^{er} janvier 2001 au budget général de l'État. Les taux ont été notablement relevés.

En 2001, la taxe a rapporté 384,4 millions d'euros, pour un total de dépenses de 422,6 millions d'euros sur le chapitre 44-71 du budget de l'Agriculture. En 2002, le rendement de la taxe (526,5 millions d'euros) a dépassé le coût du chapitre (419,3 millions d'euros). Il convient toutefois de souligner qu'en 2001 et 2002, 710.000 tonnes de farines animales ont été stockées. Leur élimination constitue une charge future pour l'État de 70 à 100 millions d'euros environ. Pour 2003, l'écart devrait être plus important, entre un produit de 530 millions d'euros et des dépenses de 363 millions d'euros.

Plusieurs entreprises assujetties à la taxe sur les achats de viande ont contesté son bien-fondé devant les tribunaux. Une affaire a été portée devant la Cour de justice des communautés européennes. Si elle suit les conclusions de l'avocat général, la Cour pourrait prochainement reconnaître que cette taxe constitue une aide d'État au sens de l'article 87 du traité CE. Sans attendre l'arrêt, il a été décidé d'abroger la taxe au 31 décembre 2003.

Par ailleurs, les lignes directrices de la Commission sur les aides d'État à l'élimination des déchets carnés imposent la participation des filières viandes à l'ensemble du financement des coûts d'élimination des déchets d'abattoirs et de boucheries et à une partie de celui de la collecte et de l'élimination des cadavres en exploitation à compter du 1^{er} janvier 2004. L'État peut continuer à prendre en charge le stockage et l'élimination des farines mises en stock jusqu'au 31 décembre 2003.

L'article 13 du projet de loi de finances pour 2004 propose de débudgétiser une partie des dépenses du service public de l'équarrissage. Afin de satisfaire aux nouvelles règles édictées par la Commission européenne, une part du service public de l'équarrissage serait pris en charge par la profession, sous la forme d'une taxe sur les abattoirs affectée au CNASEA, configurée pour rapporter 176 millions d'euros. Son assiette reposera sur le tonnage de carcasses produit par les abattoirs et sur les quantités de déchets relevant du service public de l'équarrissage effectivement éliminés. Son produit contribuerait au financement de ce service public, mais aussi à celui du stockage, du transport et de l'élimination des farines animales.

Globalement, la suppression de la taxe sur les achats de viande entraînerait un allègement des charges pesant sur la filière et la distribution de l'ordre de 550 millions d'euros, ce qui devrait permettre une baisse des prix à la consommation. Néanmoins, il est important de savoir sur qui les entreprises d'abattage vont répercuter le coût, certes moins élevé mais pas négligeable, de la nouvelle taxe. Il semblerait qu'il soit exclu qu'elles puissent le répercuter en pied de facture à la grande distribution. **Votre Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il faut absolument éviter que cette taxe pèse finalement sur les éleveurs, dont la situation est déjà difficile.**

Le projet de budget maintient néanmoins, sur le chapitre 44-71, des crédits destinés à la poursuite des financements publics autorisés. Ceux-ci concernent la destruction et la collecte des animaux morts en ferme, jusqu'à 100 %, et le coût de transformation des cadavres d'animaux, à hauteur de 75 % au maximum. **34 millions d'euros financeront le service public de l'équarrissage pour la collecte, 48 millions d'euros l'élimination des co-produits animaux.** Cette réforme représente une « économie » de 198 millions d'euros pour les crédits de l'Agriculture.

B.— LES OFFICES AGRICOLES EN VOIE DE REORGANISATION

La loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés, leur donne mission de renforcer l'efficacité économique des filières, d'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés, d'appliquer les mesures communautaires.

Le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), qui, depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, associe aux représentants traditionnels des consommateurs, d'associations agréées pour la protection de l'environnement, de la propriété agricole et des syndicats représentatifs des salariés des filières agricoles et agroalimentaires, se prononce sur l'affectation des moyens ouverts par la loi de finances, en matière d'orientation et de valorisation de la production agricole.

1.- L'accentuation de la baisse des crédits

Sur le moyen terme, la diminution des crédits affectés aux offices est une constante. Les interventions des offices financées sur crédits nationaux se décomposent en effet en deux blocs : la participation nationale à des actions communautaires (ou définies à l'échelon communautaire) et les politiques nationales d'« orientation » à proprement parler. Or, le montant global du premier bloc de dépenses s'est fortement restreint depuis 1990 sous l'effet de l'évolution des politiques agricole communautaires.

REPARTITION DES CREDITS DES OFFICES PAR LE CSO

(en millions d'euros)

	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽²⁾	2003 ⁽³⁾	Évolution 2003/2002 (en %)
ONILAIT	74,55	74,86	78,57	70,56	- 0,4
ONIFLHOR	91,39	89,64	93,79	71,05	-
ONIPPAM	3,02	2,98	3,33	2,84	11,74
ONIVINS	72,20	71,45	58,59	52,00	- 18
ONIC	29,89	33,60	36,23	36,04	8,1
FIRS	11,72	11,33	10,68	6,61	- 4,1
ONIOI	14,14	14,93	15,48	15,07	3,7
OFIVAL	142,97	141,12	158,34	131,36	12
ODEADOM	11,21	11,20	13,31	9,70	18,8
TOTAL	451,10	451,10	466,34	395,23	2,1

(1) Figurent dans le tableau les dotations initiales réparties par le CSO pour 2001 ; en plus, un décret d'avance du 21 mai 2001 a attribué 311 millions d'euros supplémentaire à l'OFIVAL ; la loi de finances rectificative a ouvert 13,72 millions d'euros pour l'ONIVINS, 6,1 millions d'euros pour l'ONIFLHOR et 55,34 millions d'euros pour l'ONIC.

(2) Le collectif d'été 2002 a ouvert 50 millions d'euros supplémentaires, dont 35,5 millions d'euros pour les distillations.

(3) En 2003, 18,25 millions d'euros ont été annulés en mars et 4,5 millions d'euros en septembre.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La loi de finances 2003 a réduit de 15 % la dotation de 465,6 millions d'euros inscrite en 2002 au titre des crédits des offices agricoles (chapitre 44-53, article 10), fixée à 395,23 millions d'euros. Sur ces crédits, 139 millions d'euros étaient destinés au fonctionnement des offices. La forte baisse de l'enveloppe globale n'a eu aucun effet sur ces coûts de fonctionnement, puisque ceux-ci atteignaient 137 millions d'euros sur 466,34 millions d'euros de dotation budgétaire en 2002. Le nombre d'emplois (1.974 en 2003) n'a d'ailleurs diminué que d'un poste entre 2002 et 2003. Finalement ce sont donc les crédits d'intervention qui ont été réduits, d'environ 30 %.

La situation s'est encore dégradée en cours d'exécution. Les annulations de crédits ont été réparties entre l'ONILAIT, l'ONIFLHOR, l'ONIVINS et l'OFIVAL. Les offices ont été mis à contribution pour financer les 50 millions d'euros de l'aide au transport de céréales et de fourrages et ont aussi subi le gel de leurs crédits reportés, à hauteur de 279 millions d'euros. L'importance de ces reports serait liée à la lenteur de mise en œuvre des crédits d'orientation, souvent engagés dans le cadre des contrats de plan et systématiquement notifiés à la Commission européenne.

Pour 2004, il est proposé de réduire à nouveau, mais dans une proportion moindre qu'en 2003 (– 2,3 %), les crédits destinés aux offices agricoles, qui seraient limités à **386 millions d'euros**.

La situation budgétaire délicate et les crises successives qui touchent l'agriculture exigent de privilégier les dépenses d'intervention sur les dépenses de fonctionnement. Les efforts que fait le ministère en ce sens doivent trouver un écho dans les organismes dont il a la tutelle. **Aussi est-il absolument indispensable de réduire les coûts de fonctionnements des offices afin de dégager plus de marge de manœuvre pour les actions d'orientation, particulièrement nécessaires à l'heure d'une nouvelle réforme de la PAC.**

2.– Vers une réorganisation des offices

Sur proposition de notre collègue Hervé Mariton, et avec l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, le Parlement a adopté un amendement à la loi de finances pour 2003, devenu son article 112, qui demandait au Gouvernement de réaliser un rapport évaluant les conditions de fonctionnement des offices agricoles et proposant des mesures destinées à en minorer les frais de structure. Le Gouvernement a confié une véritable mission d'audit à l'inspection de finances et à celle de l'agriculture.

Les rapporteurs saluent l'efficacité des offices actuels, « *même si, ponctuellement, des progrès paraissent possibles* » et soulignent la difficulté de leur tâche : « *la combinaison des réglementations communautaires et nationales fait peser un charge telle que les économies envisageables sont limitées* ». Ils proposent néanmoins certaines améliorations jugées indispensables et susceptibles d'être mises en œuvre indépendamment de la réorganisation plus large évoquée par ailleurs : la mise en place d'un véritable pilotage des offices (missions clairement définies, objectifs mesurables et régulièrement évalués, mise en place d'un contrôle de gestion), une clarification des liens entre les offices et les services de l'État, l'amélioration de la gestion du personnel (simplification des conditions de recrutement ou de mise à disposition), une simplification des chaînes de traitement des aides communautaires.

Pour mieux répondre aux évolutions de la PAC, ils proposent trois scénarios de réorganisation des offices :

– la constitution d'un organisme payeur des aides directes, actuellement payées par l'ONIC, l'ONIOL et l'OFIVAL, et la réorganisation par pôles des autres missions des actuels offices (notamment au titre du développement rural) « *relevant*

d'une logique voisine », solution qui a la préférence des rapporteurs car elle semble adaptée aux perspectives de découplage partiel ou total et rapprocherait la France du modèle européen dominant ;

– un regroupement des offices par pôles (FIRS, ONIC et ONIOL constituerait le pôle « grandes cultures », l'OFIVAL et l'ONILAIT, le pôle « élevage », l'ONIVINS et l'ONIFLHOR le pôle « productions spécialisées »), qui présenterait l'inconvénient de se heurter à l'affaiblissement de la logique sectorielle de la PAC ;

– la création d'un office unique pour l'ensemble des aides communautaires, ce qui conduirait à la séparation totale des fonctions d'organisme payeur de celles d'organismes de filière.

C'est au Gouvernement qu'il appartient de choisir, le maintien de l'organisation actuelle ne pouvant être exclue *a priori*. **Votre Rapporteur spécial estime qu'une réorganisation aura certainement un coût, au moins dans un premier temps, mais n'en demeure pas moins nécessaire, et qu'il convient de mettre en œuvre sans tarder les propositions plus ponctuelles suggérées par les rapporteurs. Ce sont elles qui amélioreront rapidement les conditions de fonctionnement des offices et permettront une plus grande transparence de leurs actions.**

C.– LA REDUCTION DES ACTIONS DE PROMOTION

Inscrits sur l'article 30 du chapitre 44-53 du budget de l'Agriculture, les crédits destinés à la **promotion des échanges de produits et techniques agricoles et agroalimentaires** servent à soutenir le dispositif d'appui à l'export de ces produits, mis en place par le ministère de l'Agriculture, en concertation étroite avec la direction des relations économiques extérieures ou à accompagner d'autres actions ayant le même objectif de développement des exportations françaises de produits agricoles et alimentaires, comme, par exemple en 2003, assurer une présence renforcée à la semaine verte de Berlin où la France était à l'honneur.

Les crédits affectés et utilisés sur cette ligne ont baissé de 25 % entre 1993 et 1998, passant de 33 millions d'euros à 24 millions d'euros, pour se stabiliser ensuite. En 2003, une dotation de 24,4 millions d'euros a été inscrite en loi de finances initiale, ce qui correspondait à un maintien de la dotation de 2002. Cependant, le gel budgétaire et l'annulation des reports pourraient conduire le ministère de l'Agriculture à réduire de 1 % les crédits prévisionnels des conventions passées avec les principaux organismes français de soutien à l'exportation de produits et techniques agroalimentaires.

La promotion constitue un levier majeur de gestion des marchés, agissant directement sur la demande, et qui reste indispensable dans des situations de crise, endémiques en agriculture (fruits d'été, viande bovine,...). De plus, la caractéristique de l'agriculture et des industries agro-alimentaires est d'être au plus près de la production, donc sur l'ensemble du territoire national, et de ce fait l'export participe à l'occupation de l'espace rural par une activité régulière.

Dans un souci de maîtrise des dépenses publiques et de rationalisation de la gestion de ces interventions, le ministère de l'Agriculture propose une **baisse** de 6,41 millions d'euros, soit plus de **26 %**, de ces crédits, qui seront fixés à **18 millions d'euros**.

Les crédits de promotion sont principalement destinés à la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), mais bénéficient également au CFCE-Ubifrance – plus précisément à sa direction de l'information des produits et matériels agro-alimentaires –, au Comité des expositions de Paris (CEMEXPO), pour le financement du Salon de l'agriculture, et à l'Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agro-alimentaires (ADEPTA). Le tableau ci-dessous retrace les crédits de promotion :

ÉVOLUTION DE LA VENTILATION DES CREDITS DE PROMOTION

(en millions d'euros)

Année	Loi de finances initiale	Dépenses constatées sur le budget de l'Agriculture et de la Pêche	SOPEXA Paiement définitif	CFCE Paiement définitif	COMEXPO Paiement définitif	ADEPTA Paiement définitif
1997	30,15	28,16	23,75	3,00	1,14	0,26
1998	24,07	25,60	21,04	3,02	1,14	0,26
1999	25,63	25,57	21,04	3,02	1,14	0,26
2000	24,94	24,81	20,28	3,02	1,14	0,26
2001	24,39	24,32	19,82	3,02	1,14	0,27
2002	24,41	24,41	19,82	3,02	1,14	0,27
2003 ⁽¹⁾	24,42	24,60	19,82	3,02	1,14	0,29

(1) Pour les dépenses et les paiements, il s'agit de prévisions antérieures à la régulation budgétaire.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La SOPEXA reçoit une dotation directement imputée sur le budget du ministère de l'Agriculture, destinée à assurer son fonctionnement et la réalisation d'actions d'entraînement général et d'initiatives. Cette dotation était, en 2003, reconduite à hauteur de 19,82 millions d'euros : elle devait représenter 22 % de son budget. Après régulation budgétaire, elle pourrait être réduite à 19,62 millions de francs. Le tableau suivant retrace l'évolution du budget de la SOPEXA et des dotations publiques qui lui ont été versées depuis 10 ans.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA SOPEXA ET DES DOTATIONS PUBLIQUES EN SA FAVEUR

(en millions d'euros)

Année	Budget total SOPEXA	Paiement définitif Dotation imputée directement sur le budget de l'Agriculture	Crédits transitant par les offices	Total des crédits payés
1997	93,10	23,77	18,69	42,46
1998	88,73	21,04	23,26	44,30
1999	101,82	21,04	19,73	40,74
2000	90,34	20,28	17,03	37,30
2001	88,66	19,82	14,73	34,55
2002	91,07	19,82	17,00	36,00
2003 ⁽¹⁾	81,90	19,82	(nc)	(nc)

(1) Il s'agit de la prévision de versements avant régulation budgétaire ; cette dernière pourrait les porter à 19,62 millions d'euros.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Pour 2003, l'incertitude liée à la généralisation des procédures d'appel d'offres auxquelles la SOPEXA doit désormais répondre, a conduit le Conseil d'administration à être prudent en annonçant un budget total en baisse de 10 % par rapport à 2002. La baisse prévisible de la subvention du ministère de l'Agriculture en 2004 devrait se traduire par une diminution des effectifs du siège : au 31 décembre 2002, ils représentaient 141 postes, pour 186 répartis entre trente-et-un pays avec lesquels la France réalise 90 % de ses échanges agro-alimentaires. Un certain rééquilibrage est souhaitable, pour renforcer l'efficacité de la structure.

Une **partie des crédits d'intervention des offices** est aussi utilisée pour des actions de promotion, dans le respect des nouvelles lignes directrices « Publicité ». Le total des crédits notifiés à ce titre est de 42,43 millions d'euros en 2002 et de 42,48 millions d'euros ensuite.

La diminution de la dotation des offices en 2003 n'a pas été intégralement répercutée sur les crédits de promotion, compte tenu de leur importance pour l'activité économique dans un contexte fortement concurrentiel. Les baisses ont varié de 10 à 30 %, avant d'être accentuées par les mesures de régulation budgétaire. Les offices assurent aussi le financement de la part nationale des programmes co-financés par l'Union européenne, part qui est de 20 %. Ils en assurent les contrôles administratif et financier et se chargent, depuis 2003, des appels d'offre devenus obligatoires pour les actions supérieures à 200.000 euros.

ÉVOLUTION DES CREDITS DES OFFICES DESTINES A LA PROMOTION

(en millions d'euros)

	OFFIVAL	ONIFLHOR	ONILAIT	ONIVINS
1997	6,4	8,7	4,88	7,93
1998	7,7	9,1	4,10	9,45
1999	6,4	8,4	3,96	9,45
2000	11,2	8,1	3,51	9,45
2001	14,6	7,8	4,72	9,45
2002	11,6	7,2	3,72	11,4
2003 ⁽¹⁾	8,7	6,3	2,48	10,3

N.B. : les autres offices ne réalisent que peu, voire pas, d'actions de promotion.

(1) prévisions de dépenses, avant les mesures d'annulations de crédits.

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

II.- L'ACCENTUATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DU MINISTERE

Le souci du ministère de l'Agriculture en matière d'économies de fonctionnement est très sensible, même si sa traduction budgétaire n'est pas toujours évidente. La réduction des crédits de fonctionnement courant et d'équipement des services est visible ; en revanche, les suppressions d'emplois, pourtant significatives, n'induiront pas, en 2004, d'économies sur les rémunérations, pour des raisons contingentes. A plus long terme, les effets positifs seront néanmoins perceptibles. Par ailleurs, le ministère a entrepris de réformer son organisation pour la rendre plus efficace et mieux adaptée aux besoins.

A.- DES EFFORTS DE LIMITATION DES DEPENSES

La dotation du titre III ne recouvre plus seulement, contrairement à ce que son intitulé suggère, les moyens des services. En effet, la création, en son sein, du chapitre globalisé consacré aux dépenses ordinaires destinées à l'enseignement, la recherche et la formation fausse les comparaisons par rapport aux budgets précédents.

1.- Les crédits de fonctionnement contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

Les **crédits de fonctionnement courant** des services du ministère, regroupés au chapitre 34-97 avaient augmenté de 13,2 % en 2003, suite à l'inscription sur ce chapitre de dotations relatives au système intégré de gestion et de contrôle des aides de la PAC et au système intégré d'identification permanente et de traçabilité animale, afin de regrouper les crédits informatiques du ministère sur ce chapitre, tout en distinguant leur destination. Pour 2004, ils sont prévus **en baisse** de 10,69 millions d'euros, soit **7,8 %**, sous l'effet des mesures suivantes :

- une réduction des crédits de 4 millions d'euros afin de contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques ; elle s'applique à l'ensemble des postes du chapitre, y compris les projets informatiques et s'accompagnera de mesures de redéploiement interne destinées au financement des dépenses prioritaires ou incompressibles ; elle induira un effort accru de rationalisation de la gestion ;

- un transfert vers le chapitre 44-70 – Promotion et contrôle de la qualité de 6,79 millions d'euros, correspondant aux crédits accordés pour les analyses vétérinaires (auparavant inscrits sur l'article 70, qui sera supprimé) ;

- l'inscription de 100.000 euros provenant du FNDAE, destinés aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt pour le traitement des dossiers du PMPOA.

La perspective de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances constitue l'occasion de rationaliser la nomenclature de ce chapitre 34-97 dans le sens d'une simplification et d'une fongibilité accrue. C'est pourquoi les deux articles de crédits destinés aux services déconcentrés (articles 20 et 30) seront fusionnés dans un article 30 au libellé modifié, lequel accueillera aussi les crédits de fonctionnement du Fonds forestier national et du BAPSA, actuellement répartis sur deux autres articles qui disparaîtront.

S'ajoutent à ces crédits de fonctionnement ceux qui sont inscrits sur le chapitre 37-11, article 30 – Instruction des dossiers d'aides aux agriculteurs au titre de la réforme de la PAC, qui, depuis la loi de finances pour 2001 ne finance plus que les frais de fonctionnement liés au traitement des dossiers d'aides : sa dotation sera en légère baisse, à 3,93 millions d'euros.

Outre cet article spécifique, les crédits destinés à couvrir les frais de gestion de la PAC sont répartis sur deux autres lignes, pour un total de 26 millions d'euros en 2003, en hausse de presque 17 % par rapport à 2002 ; ils représentent

677 équivalents temps plein. Les besoins devraient encore augmenter en 2004. En effet, après la mise en place de la prime herbagère agri-environnementale, devront être assurés, notamment, l'achèvement de la généralisation du registre parcellaire graphique et l'ouverture du guichet Internet intégré pour la gestion des aides. Ces modifications se traduiront par une augmentation des crédits de vacation et de fonctionnement.

Les **crédits d'équipement des services** (chapitre 57-01) **participeront aussi à l'effort d'économie budgétaire** à hauteur de 0,6 million d'euros en autorisations de programme et de 0,3 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui les portera respectivement à 9 millions d'euros et 7 millions d'euros. Cet effort est réparti également entre administration centrale et services déconcentrés. Comme ces diminutions font suite à des restrictions budgétaires intervenues en cours d'exercice 2003, les opérations prévues par la programmation triennale glissante devront être adaptées.

2.- Les crédits de personnel sont plus difficiles à réduire

Les **crédits de rémunération** étaient retracés dans huit chapitres budgétaires classiques ; à partir de 2004, une partie d'entre eux – ceux relatifs à l'enseignement, la recherche et la formation – fait l'objet d'une globalisation sur le chapitre 39-01 avec d'autres crédits de fonctionnement et des crédits d'intervention dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique. Au total, après une stabilisation en 2003, ils devraient passer de 1.575 millions d'euros à 1.618,6 millions d'euros, soit une **progression de 2,77 %**. Cette augmentation est essentiellement due à un ajustement à la hausse de 32 millions d'euros sur les lignes souples du chapitre 31-90 et 33-90 et à la suppression de 323 emplois budgétaires. En loi de finances pour 2003, l'ajustement sur la ligne souple était à la baisse, ce qui avait permis la très faible croissance des crédits de personnel (0,29 %), malgré des suppressions de postes moins nombreuses (104). Hors mesure d'ajustement, la progression des crédits est limitée à 0,69 %.

DÉCOMPOSITION DE LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE PERSONNELS ENTRE 2003 ET 2004

Facteurs d'évolution des crédits	Évolution des crédits (en millions d'euros)	Part dans l'évolution globale des crédits (en %)
Revalorisation des rémunérations publiques	7,82	14,29
Pensions civiles et militaires	9,04	16,52
Ajustement de la ligne souple	32,04	58,57
Ajustements divers et régularisations	0,62	1,13
Mesures indemnitaires	1,87	3,41
Amélioration des carrières de certains corps : adaptation des emplois	0,93	1,70
Amélioration des carrières de certains corps : mesures statutaires	0,64	1,16
Suppressions d'emplois	- 11,00	(ns)
Transferts internes et externes	0,75	1,37
Crédits de vacation	1,00	1,83
Total	43,69	100,00

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, et de la pêche et des affaires rurales.

Les mesures d'ajustement permettent de tenir compte de la situation réelle des personnels. Celle-ci rendra nécessaire l'abondement du chapitre des rémunérations principales, à hauteur de 18 millions d'euros, en fin d'année 2003 afin de couvrir les traitements du mois de décembre. La hausse des crédits prévue pour 2004 devrait éviter que cette situation se reproduise.

B.- LE NON RENOUVELLEMENT D'UNE PARTIE DES DEPARTS A LA RETRAITE

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les effectifs budgétaires du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales **diminuent de 298 emplois nets**, soit de moins d'1 %, passant de 31.098 à 30.800 emplois. Après avoir supprimé 104 postes en 2003, le ministère accélère ainsi le processus mis en œuvre par le Gouvernement visant à réduire, dans la mesure du possible et sans nuire aux actions conduites, les effectifs de la fonction publique. Sauf dans l'enseignement, où seul un départ à la retraite sur quatre n'est pas remplacé, le principe du **non remplacement d'un retraité sur deux** est appliqué.

Cette évolution globale, qui ne comporte aucune création, contrairement à l'année précédente, prend en compte les éléments suivants :

- **323 emplois** sur 767 libérés par les départs prévus en 2004 ne seront **pas renouvelés** ; cette mesure se traduit par la suppression de 23 emplois en administration centrale, 161 dans les services déconcentrés et 139 dans l'enseignement agricole ;
- trois emplois sont supprimés pour financer des mesures catégorielles ;
- huit emplois sont inscrits sur les effectifs du ministère dans le cadre de la partition fonctionnelle des DDAF, en application de la loi⁽⁶⁾ du 11 octobre 1985 ;
- seize emplois supplémentaires correspondent à des agents contractuels d'assistance technique des programmes européens ;
- cinq emplois sont transférés hors du ministère : quatre vers le territoire de la Polynésie française et un vers l'agence de développement de l'administration électronique ;
- neuf emplois sont transférés d'autres sections budgétaires vers celle de l'Agriculture au titre de la prise en charge de personnels du CNASEA, suite à son déménagement à Limoges.

C.- LA REFORME DE L'ADMINISTRATION DU MINISTERE : POUR UN SERVICE PLUS EFFICACE ET MIEUX ADAPTE AUX BESOINS

Au printemps dernier, le Premier ministre a demandé à chaque ministre d'engager dans son département les réformes nécessaires d'adaptation des structures et de gestion des ressources humaines à l'évolution des missions pour mieux répondre aux attentes de la société.

(6) loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité

L'adaptation de l'organisation du ministère a été engagée, avant même le lancement du chantier de réforme par le Premier ministre, avec la création de la direction générale de la forêt et des affaires rurales intervenue le 17 mars 2003. Cette direction générale résulte de la fusion de la direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE) et de la direction de l'espace rural et de la forêt (DERF). Son objectif est de gagner en « lisibilité » et en efficacité grâce à la mise en commun de moyens. Elle compte trois cents agents, la vingtaine d'agents issus des deux directions fusionnées qui n'ont pas intégré la nouvelle structure sera redéployée vers d'autres services.

La nouvelle direction sera mieux à même de traiter, notamment au niveau communautaire, les questions de développement rural, domaine qui était partagé entre la DEPSE, compétente pour le PNDR, et la DERF, en charge des documents uniques de programmation. L'ambition est ainsi de donner plus de lisibilité au deuxième pilier de la PAC, tant au niveau bruxellois, que vis-à-vis des utilisateurs ou bénéficiaires de ces politiques.

L'organisation de la direction générale répond à la fois aux problématiques transversales et sectorielles. Sous l'intitulé « emploi et territoire », sont regroupées trois sous-directions : la « mission Europe et région », la sous-direction « soutien aux territoires et aux espaces ruraux » et la nouvelle sous-direction « travail et emploi ». Quatre sous-directions sectorielles exercent respectivement la tutelle du CNASEA, de la MSA, de l'ONF et des Haras Nationaux. L'enjeu de la création de la direction générale est de mieux travailler en réseau, notamment avec les services déconcentrés du ministère ; l'idée est d'identifier en leur sein des interlocuteurs spécifiques à chaque problématique.

L'avenir des services déconcentrés doit s'analyser au travers des dispositions relatives à l'administration territoriale de l'État qui accompagneront la décentralisation. Le niveau régional dans ses fonctions d'animation, de coordination et d'évaluation sera renforcé avec la constitution d'un pôle « économie agricole et monde rural » animé par le directeur régional de l'agriculture et de la forêt. La poursuite du rapprochement des directions régionales de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des chefs-lieux de région confortera la reconnaissance du rôle de l'échelon régional.

Par ailleurs le ministère s'adresse à un public nombreux et diversifié dont les exigences en matière de qualité du service rendu sont multiples. Pour mieux satisfaire ces publics, plusieurs chantiers sont ouverts :

– la simplification administrative avec une démarche engagée dès l'automne 2002, tournée en particulier vers les agriculteurs qui ont des attentes fortes en matière d'accessibilité, d'efficacité et de qualité du service rendu. Une délégation à la simplification, directement rattachée au ministre, veillera à l'application des mesures déjà décidées à l'issue des travaux du comité de simplification et fera en sorte que les nouvelles réglementations soient aussi simples que possible grâce à l'élaboration d'une charte de la simplification ;

– le développement des technologies de l'information et de la communication qui offre la possibilité de simplifier les relations avec ses interlocuteurs et de faire évoluer les systèmes d'information en mettant ses usagers au centre de leurs préoccupations, avec le souci d'une accessibilité aisée, fiable et sécurisée aux informations qui les concernent ;

– le développement des démarches qualité, avec trois objectifs majeurs : l'écoute des usagers et l'amélioration du service rendu, la maîtrise et la sécurisation des processus et le développement du management par la qualité. Des démarches sont déjà engagées dans plusieurs secteurs : sécurité sanitaire des aliments et protection des végétaux, centres de formation professionnelle et de promotions agricoles (CFPPA) et centres de formation d'apprentis (CFA), formalisation des procédures dans le domaine de la gestion des aides de la PAC.

III.– LA PRÉPARATION DE LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

Le ministère de l'Agriculture apparaît plutôt comme un bon élève en matière d'adaptation aux nouvelles règles de présentation budgétaire induites par la prochaine entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

A.– UNE PREMIERE EXPERIMENTATION INTERESSANTE

Dans le cadre de l'application de la loi organique, les crédits budgétaires relevant de l'enseignement agricole ont regroupés dans le programme 3 « Formation, recherche et développement » du budget du ministère de l'Agriculture. Ces crédits, qui relevaient pour leur quasi-totalité de l'agrégat 11 du même nom, concourent à la mise en œuvre des missions fixées par la loi d'orientation agricole à l'enseignement agricole. Ces missions sont : la formation générale, professionnelle et technologique, initiale et continue, l'animation du milieu rural, l'insertion scolaire, sociale et professionnelle des jeunes et des adultes en formation, l'expérimentation et le développement agricole et la coopération internationale.

A titre expérimental, les crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention relatifs à l'ensemble de ces missions, à l'exception de ceux destinés à la formation et au soutien des organisations syndicales, ont été regroupés dans un nouveau chapitre 39-01. Les dépenses en capital sont maintenues sous leur ancienne présentation.

Le programme 3 se décline en quatre actions reprenant les composantes de l'ancien agrégat 11 :

– l'action 31, enseignement technique, qui totalise près de 80 % des crédits, constitués essentiellement par les dépenses de personnel de l'enseignement technique public et les rémunérations et subventions de fonctionnement des établissements techniques privés ;

– l'action 32, enseignement supérieur, qui représente 14 % des crédits répartis entre 26 établissements d'enseignement supérieur public et privé ;

– l’action 33, évolution des compétences et dynamique territoriale, qui regroupe les crédits dédiés à l’apprentissage, à la formation professionnelle continue ainsi qu’à la mise en œuvre des autres missions de l’enseignement agricole ;

– l’action 34, recherche et transfert de technologie, qui regroupe les crédits du ministère de l’Agriculture destinés aux organismes de recherche (INRA, CEMAGREF, AFSSA), aux soutiens de programmes, au financement des centres techniques assurant des activités de recherche et à des actions dans les domaines de la sélection végétale et de la sécurité des aliments.

L’ensemble de ces crédits concourt incontestablement à un **ensemble d’actions cohérentes** et peut parfaitement constituer un programme dans le sens de la loi organique. Leur répartition indicative par articles au sein du chapitre globalisé reprend la distinction de ces actions : les sept premiers sont liés à l’enseignement technique, en distinguant le public du privé, les quatre suivants sont rattachés à l’enseignement supérieur, un à la formation professionnelle et les trois derniers à la recherche.

L’objet des différents articles est judicieusement choisi : ils isolent notamment les dépenses de personnel des subventions et de l’action sociale. En revanche, la présentation détaillée des crédits par agrégat ne fait absolument aucun effort de pédagogie pour présenter le passage de l’ancienne à la nouvelle nomenclature. Dans la mesure où la globalisation n’est que partielle et ne porte que sur un programme, il est encore possible de tenter de retrouver la provenance des crédits, même s’il ne suffit pas toujours d’additionner les dotations d’anciens articles pour obtenir celles des nouveaux, les partages n’étant pas forcément les mêmes. **Cette difficulté donne pourtant une idée de celle, infiniment supérieure, à laquelle les lecteurs des documents budgétaires ne manqueront pas de se heurter lorsque la nomenclature sera entièrement bâtie selon la nouvelle logique des programmes et des actions. Pour éviter qu’ils se perdent, les auteurs des documents budgétaires devront absolument présenter des tableaux correspondance clairs et précis.**

De la même manière, **l’évolution de la composition de l’agrégat, ou du programme, doit être explicitée et son impact financier être mis en évidence**, ce qui n’a pas été le cas pour le rattachement des crédits de préparation à l’installation qui relevaient auparavant de l’agrégat « Multifonctionnalité de l’agriculture », ou pour celui d’une partie des dotations à l’AFSSA, naguère affectées à l’agrégat « Sécurité et qualité de l’alimentation ». Le partage de celles-ci entre deux agrégats, s’il n’est pas absurde, est néanmoins un peu gênant : la dotation de fonctionnement de l’Agence appartient à ce dernier agrégat, alors que les soutiens à ses programmes de recherche sont comptabilisés sur le programme regroupant les crédits destinés à la recherche.

Malgré ces imperfections, cette expérimentation témoigne de la volonté du ministère de l’Agriculture de respecter la lettre et l’esprit de la loi organique. Il faut néanmoins reconnaître que le programme qui a été choisi pour l’expérimentation était certainement celui qui se prêtait le mieux à l’exercice.

B.- DES PROPOSITIONS A AJUSTER

Globalement, les propositions du ministère de l'Agriculture pour la future organisation de ses programmes sont satisfaisantes. L'idée de participer à une (ou plusieurs) mission interministérielle n'est pas retenue par le ministère, qui estime que « *la profonde unité et complémentarité* » de ses compétences imposent que l'ensemble de ses crédits soient regroupés dans « *une mission unique reprenant l'intitulé actuel du ministère* ».

1.- Des propositions de présentation budgétaire perfectibles

En loi de finances pour 2001, les agrégats étaient au nombre de sept et couvraient des domaines d'activité : enseignement et recherche, activités agricoles productives, industries agro-alimentaires, forêt et espace rural, protection sociale et solidarité, pêches maritimes et aquaculture, services généraux. En loi de finances 2002, ils ont été refondus afin de mieux traduire les objectifs du ministère. Ils sont désormais au nombre de neuf et six d'entre eux (les 12, 13, 21, 22, 23 et 24) correspondent à des interventions économiques agricoles (voir intitulés dans le tableau à la fin de l'introduction). C'est le premier d'entre eux, le 11, qui fait l'objet de l'expérimentation présentée ci-dessus.

Le ministère propose de **remplacer ces neuf agrégats par cinq programmes**. Un premier programme « Gestion durable de l'agriculture, des territoires ruraux et de la pêche » regrouperait les crédits nationaux qui complètent les financements communautaires de la PAC, ainsi que les crédits des secteurs forestiers et de la pêche. Il correspondrait ainsi à cinq agrégats actuels, soit la presque totalité des interventions à caractère économique. Un deuxième serait consacré à la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation, comme l'actuel agrégat 12. Le troisième « Formation, recherche et développement » est celui qui fait l'objet de l'expérimentation en 2004. Un quatrième programme inclurait les moyens budgétaires attribués à la structure qui remplacera le BAPSA, et un cinquième accueillerait les fonctions « supports ».

Le déséquilibre entre le poids budgétaire des différents programmes est évident : le premier regrouperait au moins 2,7 milliards d'euros (c'est le résultat de l'addition des cinq agrégats qu'il englobe), tandis que le programme « Protection sociale » serait presque vide. L'existence de ce dernier assurerait néanmoins la possibilité d'un débat parlementaire sur les prestations sociales agricoles après la disparition du BAPSA, dans la mesure où y serait inscrite la subvention d'équilibre au fonds de financement qui doit remplacer le budget annexe (article 23 du projet de loi).

Le problème de la répartition des emplois entre les programmes a évolué depuis 2002, année où une certaine ventilation entre les agrégats a été opérée. Quatre agrégats se sont vu alors attribués des crédits de personnels : l'agrégat « Formation, recherche et enseignement », l'agrégat « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », auquel sont rattachés les emplois des services vétérinaires, l'agrégat « Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural », auquel sont affectés les autres emplois

déconcentrés, le solde des emplois étant affecté à l'agrégat « Fonctions supports ». Il ne semblait pas inimaginable de poursuivre cette ventilation sur les autres agrégats, notamment sur ceux relatifs à la pêche et à la forêt, qui correspondaient à des personnels faciles à distinguer. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, la Cour des comptes estimait en outre que la ventilation des crédits s'effectuait au niveau de l'article, ce qu'elle jugeait insuffisamment précis.

Dans les propositions du ministère pour 2006, il est proposé de rattacher au programme 1 les crédits des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre opérationnelle de ses actions ; les moyens des services vétérinaires seraient intégrés dans le programme 2 et les personnels d'enseignement dans le programme 3. Les fonctions « support » engloberaient les personnels en charge des fonctions de coordination, de pilotage et de contrôle qui s'exercent de façon transversale et dont la nature est comparable dans tous les secteurs. Il est incontestable que **la constitution de l'énorme programme 1 facilite le rattachement des personnels déconcentrés, qui sont tous en charge d'actions de ce programme**. Néanmoins, le ministère affirme que les moyens des services déconcentrés seront répartis entre les actions, afin que le coût global de chacune des politiques apparaisse clairement. Il semble donc qu'il soit parvenu à progresser dans ce domaine ; des enquêtes dites « missions-moyens » devaient en effet analyser, notamment, le temps passé par les agents aux différentes activités des services afin de permettre une ventilation fine. La composition du **programme support** apparaît **conforme à l'esprit de la loi organique** dans la mesure où il ne regroupe que des dépenses transversales difficiles à répartir entre les autres programmes et où les crédits seraient limités à 7 % des emplois et des crédits du ministère (hors charges de pension).

C'est donc essentiellement la **pertinence du programme 1** qui peut être discutée. Un programme doté d'un aussi large périmètre donne une très grande souplesse de gestion au ministère qui pourra bénéficier de la globalisation et de la fongibilité des crédits entre un grand nombre d'actions. En revanche, il rend l'autorisation parlementaire d'autant moins précise puisque le niveau limitatif des crédits s'apprécie par programme et que celui-ci engloberait plus de la moitié des crédits de la mission. Un juste milieu doit donc être trouvé.

La transformation des cinq agrégats actuels en cinq programmes n'est pas forcément pertinente, mais **la présentation retenue par le ministère des Finances pour la présentation du budget de l'Agriculture pour 2004 constitue un modèle intéressant, sous réserve de la répartition entre les autres programmes d'une partie des charges de personnel affectées aux fonctions supports**. Les actions du programme 1 proposé par le ministère sont regroupées sous trois intitulés : promotion d'une agriculture multifonctionnelle et soutien au développement rural (auquel correspondent 1,63 milliard d'euros), valorisation des produits, orientation et régulation des marchés de l'agriculture et de la pêche (747 millions d'euros), développement d'une gestion durable de la forêt (343 millions d'euros). **Trois programmes pourraient être constitués dans cet esprit, à la place du programme 1.**

2.- Des dispositifs de mesure de la performance en progrès

Comme la Cour des comptes le soulignait dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001, **certains indicateurs étaient peu pertinents, tandis que les objectifs ultimes prenaient le pas sur les objectifs intermédiaires**. Par exemple, le seul objectif opérationnel associé à l'agrégat « Multifonctionnalité de l'agriculture » était la maximisation du nombre de CTE, les autres étant des objectifs ultimes : maintenir l'élevage extensif, maintenir une agriculture familiale, maintenir l'activité agricole dans les zones de montagne. C'est regrettable car seuls les objectifs intermédiaires opérationnels sont maîtrisables par les services administratifs et peuvent donc donner lieu à une appréciation critique de leur action.

Les objectifs associés à un même agrégat sont parfois **hétérogènes** : la Cour critiquait à juste titre que le développement de la pratique équestre et le renouvellement des chefs d'exploitation soient placés sur le même plan parmi les objectifs de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Les **indicateurs** posent un certain nombre de problèmes. **L'interprétation, voire la signification, de plusieurs d'entre eux n'apparaît pas évidente**. Par exemple, pour l'agrégat relatif à la sécurité et la qualité des aliments, comment interpréter l'évolution du nombre de retraits d'autorisation de pesticides sur le nombre d'autorisations de pesticides ou celle du poids moyen de marchandises exportées par certificat phytosanitaire délivré ? Cette interprétation est rendue particulièrement difficile par **l'absence de prévisions du ministère et d'objectifs pour les exercices à venir**. Ces lacunes se retrouvent dans la quasi-totalité des indicateurs. Leur intérêt n'est-il pourtant pas de permettre des comparaisons entre objectifs et réalisations et entre exercices ? **Les comparaisons interannuelles sont aussi limitées par la fréquente absence de données chiffrées pour le dernier exercice achevé**.

Les indicateurs utilisés dans les documents budgétaires pour 2004 n'ont guère évolué par rapport à ceux que critiquait la Cour des comptes. En revanche, **les propositions du ministère, qui doivent être évalués par un conseil en management avant d'être soumis à l'expertise du comité interministériel d'audit des programmes, sont sur la bonne voie**.

Par exemple, aux très nombreux (une trentaine !) indicateurs incompréhensibles figurant actuellement sous l'agrégat « Sécurité sanitaire », il est proposé de substituer cinq **indicateurs plus globaux**. De même, certains **objectifs maladroits** ont été **gommés**, à l'exemple de la lutte contre l'effet de serre parmi les objectifs de l'agrégat « Gestion durable de la forêt », qui dépassait largement les possibilités du ministère de l'Agriculture, ou le développement de la pratique équestre, qui n'avait pas vraiment sa place parmi les objectifs de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Le **renforcement d'objectifs et d'indicateurs liés à la mise en œuvre de la PAC** est particulièrement bien venu, qu'il s'agisse de la rapidité de versement des aides prévues par les organisations communes de marché, ou du respect des prévisions de réalisation du plan national de développement rural.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 16 octobre, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné les crédits de l'**Agriculture et l'article 72 du projet de loi de finances** rattaché à ce budget.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, un débat a eu lieu.

M. Marc Le Fur a souligné que les défenseurs des zones de montagne sont sans doute remarquablement organisés, puisque celles-ci vont bénéficier, une fois encore, de crédits supplémentaires. Or, d'autres régions ne bénéficient pas de la même sollicitude et sont, de plus, situées sur des filières ne bénéficiant pas de financements communautaires.

Dans le cadre de la réforme du financement de l'équarrissage, comment les abattoirs seront-ils en mesure de répercuter la nouvelle taxe sur l'aval de la filière ? Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui les viandes importées contribuent au financement de l'équarrissage par le biais de la taxe sur les achats de viande, la réforme va les exempter de toutes taxes : elles bénéficieront ainsi d'un avantage injustifié, ce qui pose un véritable problème d'équité.

Le projet de budget pour 2004 prévoit une diminution sensible des crédits destinés aux offices, alors qu'ils doivent actuellement faire face à plusieurs crises simultanées. Il ne lève pas, non plus, toutes les interrogations des maisons familiales, qui se sentent quelque peu oubliées et n'ont pas bénéficié, dans le passé, des mesures prises au bénéfice de l'enseignement agricole privé classique.

Dans le contexte actuel de crise, les agriculteurs ne peuvent faire face aux investissements nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles normes environnementales. Il serait dès lors envisageable de prévoir un moratoire, afin de reporter les principales obligations jusqu'à la fin de la crise actuelle.

M. Pierre Hériaud a fait part de sa vive inquiétude face à la diminution du nombre d'installations de jeunes agriculteurs, passé en quelques années de 15.000 à 6.000 aujourd'hui. La baisse du nombre d'exploitants est de l'ordre de 3,5 % par an. On a l'impression que les pouvoirs publics sont résignés devant une telle situation qui, s'il n'y était mis un terme, aboutirait à réduire le nombre d'exploitations agricoles à environ 40 % de leur nombre actuel au cours des prochaines années. Une telle évolution ne manquerait naturellement pas d'avoir des conséquences dommageables en matière de peuplement de l'espace rural ou d'aménagement du territoire.

Il faut se féliciter de la décision du Gouvernement de prévoir, par décret, l'indexation des dotations budgétaires destinées à l'enseignement supérieur agricole privé.

Dans le cadre de la budgétisation du FNDAE, il a souhaité avoir l'assurance que les reports existants viendraient bien abonder les crédits inscrits au titre VI pour 2004.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que la crise actuelle de l'élevage explique en partie la diminution du nombre d'installations de jeunes agriculteurs et, simultanément, l'augmentation des départs d'agriculteurs âgés d'une quarantaine d'années.

Dans le contexte actuel d'évolution des prix à la production, la mise en œuvre du PMPOA reviendrait à obliger les agriculteurs à s'engager dans des investissements lourds qu'il leur serait impossible de rentabiliser, ce qui n'apparaît pas acceptable.

Il a également souhaité savoir s'il est exact que la réforme du financement de l'équarrissage, grâce à la création de la taxe sur les abattoirs et à l'augmentation de la TACA, n'aboutit pas à un niveau de recettes dépassant de 150 millions d'euros environ le coût réel du service. Comment, en outre, s'assurer qu'il n'y aura pas de répercussion, sur les éleveurs, du poids de la taxe mise à la charge des abattoirs ?

En réponse aux différents intervenants, **le Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– il ne faut pas récuser l'idée d'un moratoire s'agissant de la mise en œuvre du PMPOA, d'autant plus que ce programme n'est pas respecté et que ses premiers résultats sont dérisoires ; la réflexion devra être reprise puisqu'il est clair que ce programme est source de difficultés financières, non seulement pour les éleveurs mais pour l'État lui-même ; cette nouvelle réflexion est d'autant plus nécessaire que des travaux scientifiques récents semblent indiquer que les normes actuelles sont trop rigoureuses et non scientifiquement fondées ;

– il est exact que les zones de montagne bénéficient de quelques mesures nouvelles, mais certaines d'entre elles, notamment les indemnités compensatoires de handicaps naturels, ne leur sont pas réservées et sont applicables à d'autres zones ; par ailleurs, le renforcement de l'aide à la modernisation des bâtiments d'élevage ne fait que contribuer au rattrapage d'un retard incontestable ; en outre, il est nécessaire de prévoir un financement public de la part de l'État pour que la France ait droit aux aides communautaires, ces actions étant éligibles au « deuxième pilier » de la politique agricole commune ;

– la diminution des crédits destinés aux offices porte essentiellement sur les dépenses de fonctionnement ; il s'agit, dans l'attente du rapport sur le fonctionnement des offices demandé l'année dernière par le Parlement, lequel devrait être publié prochainement, de remédier à certains dévoiements soulignés par l'Inspection des finances ou la Cour des comptes ;

– la diminution des crédits consacrés aux maisons familiales s'explique par la diminution du nombre des élèves qu'elles accueillent ; en revanche, le projet de budget prévoit les crédits nécessaires à l'extension en année pleine des revalorisations indiciaires prises en 2003 ;

– l'évolution du nombre d'installations de jeunes agriculteurs est en effet inquiétante ; à cet égard, la faute majeure qu'a constitué la suppression de la pré-retraite agricole explique sans doute la situation actuelle ; des discussions sont en cours sur une éventuelle réintroduction d'un dispositif de ce genre ; par ailleurs, le projet de budget pour 2004 répond à une très ancienne revendication en prévoyant le versement de la DJA en une seule tranche ;

– les crédits du FNDAE, sur lesquels M. Augustin Bonrepaux a plusieurs fois attiré l'attention, faisaient l'objet d'une faible consommation au cours des dernières années : les reports, estimés à 100 millions d'euros, viendront effectivement abonder les dotations budgétaires inscrites pour 2004 ;

– la taxe sur les achats de viande est supprimée car elle contrevenait aux règles communautaires ; les mesures prises pour réformer le financement de l'équarrissage aboutiront, en effet, à une recette supérieure au coût du service ; la répercussion « en pied de facture » n'est actuellement pas prévue par le nouveau dispositif.

Votre Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Agriculture et vous *demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Article 72

**Fixation pour 2004 du plafond d'augmentation
du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture**

Texte du projet de loi :

Au deuxième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural, les mots : « pour 2003, à 1,7 % » sont remplacés par les mots : « pour 2004, à 1,5 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de fixer le plafond d'augmentation, pour 2004, du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales.

Observations et décision de la Commission :

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a modifié les règles régissant la taxe pour frais de chambre d'agriculture fixées à l'article L. 514-1 du code rural. Le présent article vise à fixer, pour 2004, le plafond de l'augmentation du produit de la taxe.

Avant la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, le dispositif d'encadrement de la fixation, par les chambres d'agriculture, du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture reposait sur l'article 30 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux et sur l'article 23 de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 relative aux impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes. L'article L. 514-1 du code rural renvoyait à la première et à l'article 1604 du code général des impôts, qui reprenait l'article 23 de l'ordonnance précitée. Il était prévu que les taux maxima soient fixés par décret en Conseil d'État. Comme ce décret en Conseil d'État n'a jamais été pris, une autre procédure l'a remplacé : le ministère de l'agriculture envoyait chaque année une note aux préfets, dans laquelle était indiqué le taux maximum de l'augmentation du produit perçu par chaque chambre au titre de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.

L'article 34 de la loi de finances rectificative précitée a pris en compte la pratique, tout en renforçant l'encadrement législatif du dispositif. Désormais, sauf majoration exceptionnelle dans les cas prévus par la loi, le taux maximal d'augmentation du produit de la taxe que chaque chambre d'agriculture peut inscrire à son budget est fixé par la loi. Ce taux maximal était de 1,4 % pour 2001 ; il a été fixé à 1,7 % pour 2002 par l'article 123 de la loi de finances pour 2002 n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, ce taux ayant été reconduit pour 2003 par l'article 111 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

Le même article a relevé le plafond de la majoration exceptionnelle qui peut être autorisée par le ministre chargé de l'agriculture dans deux cas : compte tenu de la situation financière de la chambre d'agriculture ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser et l'année du renouvellement des membres des chambres d'agriculture. Ce plafond est passé de

une à deux fois l'augmentation maximale de droit commun. Les chambres qui y ont été autorisées peuvent donc augmenter le produit de leur taxe trois fois plus vite que les autres chambres, soit, en 2003, de 5,1 % au lieu de 1,7 %.

Le produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture perçu par l'ensemble des chambres départementales s'est élevé à 247,12 millions d'euros en 2001, 251,34 millions d'euros en 2002 et 257,5 millions d'euros en 2003.

Pour 2004, le présent article propose de fixer le plafond d'augmentation du produit de la taxe à 1,5 %. Ce taux est le même que celui prévu par l'article 76 du projet de loi de finances pour la taxe pour frais de chambre des métiers.

Ce taux d'évolution tient compte, d'une part, des prévisions de dépenses des chambres d'agriculture, en personnel et hors personnel, et, d'autre part, de l'inflation prévisionnelle et de la situation financière globale des chambres. Cette évolution est égale au taux d'inflation prévisionnelle retenu dans le projet de loi de finances (1,5 % hors tabac).

En 2002, seize demandes de majoration exceptionnelle ont été formulées : huit ont été accordées, dont une dans le cadre d'une convention pluriannuelle 2001-2003 et une qui a été prorogée après l'accord d'une dérogation pluriannuelle pour la période 1999-2001. Sur les huit dérogations accordées, deux l'ont été pour la mise en œuvre de programmes d'actions nouvelles et six eu égard à la situation financière difficile des chambres concernées. Cette situation témoigne des difficultés rencontrées par certaines chambres. C'est pour leur permettre de rétablir rapidement leur situation financière que le plafond de la majoration exceptionnelle a été relevé.

En 2003, trente-deux dérogations ont été demandées et toutes ont été accordées : huit l'ont été pour la réalisation d'investissements immobiliers, cinq pour la mise en œuvre d'actions nouvelles et dix-neuf eu égard à la situation financière difficile des chambres concernées. Deux chambres ont demandé et obtenu une dérogation égale au taux plafond maximum autorisé en 2003, soit 5,1 %.

Votre Rapporteur spécial estime que le taux de progression retenu, bien que moins élevé qu'en 2003, est raisonnable. Il est pertinent de maintenir, pour la plupart des chambres, un taux de progression du produit de la taxe au niveau de l'inflation prévue, afin de leur permettre de faire face à l'augmentation de leurs charges, tout en évitant tout dérapage inflationniste qui pèserait sur le monde agricole, alors qu'il traverse une période particulièrement délicate après une année marquée par des troubles climatiques. Les chambres qui rencontrent des difficultés pourront encore être autorisées à augmenter le produit de leur taxe jusqu'à 4,5 %.

*

* *

Votre Commission a, sur proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* l'article 72, sans modification.

*

* *

N°1110 – Rapport de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2004 -
Agriculture