

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 9

AGRICULTURE

Rapporteur spécial : M. ALAIN MARLEIX

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER} : LES AIDES PUBLIQUES A L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION	11
I.- L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE	11
A.- LES CONCOURS NATIONAUX.....	12
1.- Le budget du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.....	12
2.- Les concours des collectivités locales.....	18
B.- LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES.....	19
1.- Le montant des concours communautaires.....	19
2.- Les perspectives financières des aides communautaires.....	20
3.- Le mode de gestion des concours communautaires.....	20
II.- LA GESTION DES AIDES ACCORDEES A L'AGRICULTURE	21
A.- LES SERVICES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES.....	21
1.- Les structures internes.....	21
2.- L'évolution des effectifs.....	23
3.- Les crédits de fonctionnement.....	24
B.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF.....	26
CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES	29
I.- LES AIDES NATIONALES	30
A.- LES AIDES A L'INSTALLATION ET A LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES.....	30
1.- La DJA et les allègements de charges.....	30
2.- Les PIDIL et le FICIA.....	31
3.- Les plans d'amélioration matérielle.....	32

B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	34
1.- Les contrats d'agriculture durable.....	34
2.- La prime herbagère agro-environnementale.....	41
3.- Le PMPOA	42
C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	43
1.- Les expérimentations	44
2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance	45
II.- L'ACCOMPAGNEMENT DE L'EVOLUTION DE LA PAC	48
A.- L'APPLICATION DES NOUVELLES REGLES DE LA PAC	48
1.- Les choix de découplage	50
2.- Le mode de calcul et de transfert des droits à paiement.....	51
3.- Les moyens d'accompagnement	52
B.- LA REGULATION DES MARCHES ET LES AIDES AUX PRODUITS.....	53
C.- L'IMPACT FINANCIER SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	54
CHAPITRE III : LES AUTRES POLITIQUES DE SOUTIEN A L'AGRICULTURE.....	57
I.- LES POLITIQUES SECTORIELLES	57
A.- LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE.....	57
1.- Les conventions interrégionales de massifs	57
2.- Les ICHN.....	57
3.- L'aide aux bâtiments d'élevage	59
B.- LA POLITIQUE DU CHEVAL	60
1.- Les crédits budgétaires.....	61
2.- Le Fonds national des courses et de l'élevage	62
C.- LA POLITIQUE DE LA PECHE.....	63
1.- Les crédits demandés pour 2005	64
2.- La préparation de la mise en œuvre de la LOLF	65
3.- L'évolution de la politique commune de la pêche	65
II.- AMELIORER LA MAITRISE DES RISQUES SANITAIRES.....	69
A.- L'ORGANISATION DES SERVICES.....	69
1.- Les services vétérinaires	69
2.- Le rôle de l'AFSSA.....	70
B.- LA REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE	71

C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	73
1.- Les expérimentations	73
2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance	73
III.- LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PAR L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLES	75
A.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE PUBLIC ET PRIVE	75
1.- Les moyens nouveaux pour l'enseignement public	77
2.- L'application des accords signés avec les établissements privés	78
B.- L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET LA RECHERCHE AGRICOLES	79
1.- L'enseignement supérieur agricole	79
2.- La recherche agricole	80
C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	81
1.- Les expérimentations	81
2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance	82
IV.- LA POLITIQUE DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES AGRICULTEURS	84
A.- LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTES	84
1.- Les assurances des agriculteurs	84
2.- L'ancienne ligne AGRIDIFF du BAPSA	89
B.- LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES	90
1.- L'évolution des prestations	90
2.- Le financement de la protection sociale agricole	91
EXAMEN EN COMMISSION	95
<i>Article 71 : Suppression du dispositif d'indemnisation des communes fermant leur abattoir</i>	<i>99</i>
<i>Article 72 : Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture</i>	<i>100</i>
<i>Article additionnel après l'article 72 : Limitation du service public de l'équarrissage aux cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage</i>	<i>102</i>
OBSERVATION ADOPTEE PAR LA COMMISSION	105
ANNEXE : OBJECTIFS ET INDICATEURS DES PROGRAMMES	107

INTRODUCTION

Ce rapport spécial couvre le fascicule budgétaire « Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales ». Il intègre notamment l'analyse des crédits de la pêche, qui ne font plus l'objet d'un rapport spécial particulier à partir de cette année. En revanche, il ne traite pas des crédits de la forêt, lesquels font l'objet, pour la première fois, d'un rapport spécial spécifique confié à notre collègue Pascal Terrasse (annexe n° 10).

Il comporte également l'examen du compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage ». Compte tenu de la suppression du BAPSA au 1^{er} janvier 2005 et de l'absence de fascicule budgétaire correspondant, il analyse aussi l'évolution des prestations sociales agricoles et de leur mode de financement.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)
Titre III	2.560,3	2.582,0	0,9
Titre IV	2.221,2	907,3	- 59,2
Total dépenses ordinaires	4.771,5	3.489,3	- 26,9
Titre V	12,4	364,4	2.933,3
Titre VI	192,3	1.034,1	438,5
Total dépenses en capital	204,7	1.398,6	582,0
Total crédits de paiement	4.976,3	4.887,9	- 1,78
Titre V	14,8	352,7	2.246,7
Titre VI	322,6	1.821,7	465,5
Total autorisations de programme	336,9	1.821,7	440,7

NB : les très fortes variations observées sur les titres III, V et VI sont dues à des transferts internes de crédits, qui sont globalisés pour expérimenter la mise en œuvre de la LOLF. Elles ne traduisent pas d'évolution réelle des moyens consacrés aux politiques menées, ainsi que permet de le constater le montant total du budget.

Le projet de budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales s'élève à **4,89 milliards d'euros** pour 2005, contre 4,98 milliards d'euros en 2004. Au-delà de ce repli apparent de 1,8 %, il convient de prendre en compte 90 millions d'euros qui seront reportés fin 2004 pour financer les bâtiments d'élevage et le programme de maîtrise des pollutions : avec ce complément de crédits garanti qui sera disponible en 2005, le budget est en reconduction par rapport à l'an dernier.

Il faut cependant rappeler que le budget du ministère ne représente qu'une partie de l'ensemble des **aides publiques à l'agriculture**, lesquelles se montent au total à **29,7 milliards d'euros**. Les aides communautaires (premier pilier de la

PAC pour le soutien des exploitants et des marchés et deuxième pilier concernant le développement rural) s'élèvent à 10,5 milliards d'euros. Par ailleurs, la protection sociale agricole est dotée de 12,5 milliards d'euros de financement public hors cotisations sociales. Enfin, les autres ministères contribuent à hauteur de 600 millions d'euros et les collectivités locales pour presque 1 milliard d'euros.

En ce qui concerne la PAC, on rappellera que la France a versé en 2003 15,1 milliards d'euros au budget communautaire et elle a reçu en retour 13,1 milliards d'euros. La France bénéficie ainsi du quart du budget agricole de l'Union européenne, lequel représente lui-même encore presque la moitié du budget communautaire.

Le budget du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales va permettre de conforter quatre priorités d'actions en 2005.

- Tout d'abord, le **lancement de l'assurance récolte**. Les agriculteurs doivent en effet faire face à des aléas climatiques qui mettent en péril leur revenu et le processus d'adaptation de l'agriculture au nouveau contexte économique. La sécheresse de 2003 a constitué une très bonne illustration de la fragilité de certains systèmes d'exploitation, même s'il s'agit d'un événement exceptionnel. Une réflexion commune entre les pouvoirs publics, les représentants de la profession agricole et des assureurs est en cours, afin de préciser les conditions d'un développement concerté de l'assurance en agriculture, qui serait mieux à même de tenir compte de la diversité des exploitations et de mieux répondre aux conséquences des sinistres climatiques sur chaque exploitation. Une provision de 10 millions d'euros est prévue dans le budget pour amorcer, dès 2005, les nouveaux instruments de couverture des risques que les établissements d'assurance devraient proposer au plus grand nombre possible d'exploitants agricoles. Elle sera bien entendu abondée, en cours d'exercice, en tant que de besoin.

- Le projet de budget prévoit ensuite la création d'un **fonds unique des bâtiments d'élevage**. Beaucoup d'éleveurs sont en effet confrontés à des difficultés de financement de l'investissement lourd que représente l'adaptation d'un bâtiment d'élevage. Cette difficulté est particulièrement sensible dans les zones de montagne et dans les systèmes d'exploitation soumis à des évolutions rapides des marchés, par exemple la production laitière.

La nouvelle procédure permettra de regrouper sur un guichet unique l'ensemble des aides qui étaient précédemment gérées selon des procédures disparates par les services de l'État et par les offices d'intervention, ainsi que par le CNASEA. De même, il est proposé de doter le fonds de 55 millions d'euros d'autorisations de programme en 2005, qui seront complétés dès l'année prochaine grâce aux cofinancements communautaires, pour atteindre 80 millions d'euros.

En complément, le PMPOA nécessite un important effort de financement public, compte tenu de l'enjeu majeur que représente la restauration de la qualité des eaux dans un contexte où l'agriculture se fixe désormais des objectifs tangibles de respect de l'environnement. Une dotation de 133 millions d'euros d'autorisations de programme¹ est donc consacrée à cet enjeu dans le projet de budget.

- Troisième priorité, la dotation consacrée à l'**amélioration de la qualité des productions végétales** est majorée de 7 %. Elle atteint ainsi 15,2 millions d'euros de crédits d'intervention et mobilise d'importantes équipes des services centraux et déconcentrés du ministère, ainsi que des établissements publics de recherche. Cette mission répond à des impératifs de sécurité sanitaire des aliments et de santé des végétaux. Il s'agit en premier lieu de lutter contre les attaques des organismes nuisibles qui touchent de plus en plus de végétaux en raison de l'internationalisation des échanges. Il s'agit également de mieux maîtriser l'utilisation des produits phytosanitaires.

- Enfin, quatrième priorité du budget, le **renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles**, qui sont dotés de 228 millions d'euros, ce qui représente une hausse de près de 5 % par rapport à 2004. En outre, ce programme est le seul du ministère qui bénéficie de la création nette d'emplois pour préparer l'avenir : plus d'une centaine de postes d'enseignants, de chercheurs et de techniciens, autrefois dispersés dans les différents programmes du ministère, sont prévus sur le budget. Ces mesures accompagnent l'organisation de l'enseignement en six pôles régionaux pour favoriser une synergie entre innovation, recherche et développement.

Il faut aussi relever une mesure nouvelle de 14,5 millions d'euros pour financer les protocoles signés avec les fédérations représentatives des établissements privés d'enseignement agricole.

Le budget 2005 conforte également plusieurs axes prioritaires de l'action ministérielle.

- Pour promouvoir une agriculture dynamique et respectueuse de l'environnement, 121 millions d'euros sont prévus en 2005 pour des aides agro-environnementales telles que la prime herbagère, qui bénéficie largement aux éleveurs pratiquant un élevage extensif.

- En ce qui concerne les **ICHN**, qui permettent la présence d'agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément substantiel de revenu, un montant de 234 millions d'euros est prévu. Il semble souhaitable d'aller au-delà, conformément à l'engagement du ministre, l'année dernière, d'augmenter leur montant de 50 % sur trois ans pour les 25 premiers hectares. **Après une augmentation de 10 % l'année dernière, votre**

¹ Comprenant les 55 millions d'euros au titre du fonds unique « Bâtiments d'élevage ».

Rapporteur spécial souhaite que soit inscrite une dotation supplémentaire de 16 millions d'euros pour atteindre l'objectif.

- Plusieurs milliers de nouveaux contrats d'agriculture durable pourront être conclus en 2005. La dotation de 232 millions d'euros tient compte en effet de la baisse des paiements sur les anciens contrats territoriaux d'exploitation. De même, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes reste en place sans découplage, y compris sa part financée sur le budget national, pour 160 millions d'euros.

- Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales apporte également sa contribution à la maîtrise des moyens publics. Dans le cadre de cette politique, 206 départements à la retraite ne seront pas remplacés, ce qui se traduira par des économies de rémunération et de fonctionnement. Parallèlement, des mesures d'accompagnement sont prévues pour favoriser l'accomplissement de cet effort, notamment en matière de progression de la qualification professionnelle des agents. Des réformes de structures sont lancées dans les services, afin de renforcer la pertinence de leur organisation. Au niveau de l'administration centrale, après la création de la Direction générale de la forêt et des affaires rurales en 2003, le ministère va se doter d'un secrétariat général. Le ministère est également l'un des premiers à instaurer une rémunération au mérite pour tous ses directeurs d'administration centrale en fonction de la réalisation des objectifs qui leur sont assignés par lettres de mission. Enfin, la réforme des offices agricoles va rationaliser leur organisation et permettre de maîtriser leurs coûts de fonctionnement, tout en maintenant une présence territoriale dans chaque filière agricole et agro-alimentaire.

- Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales apparaît également exemplaire en ce qui concerne la mise en œuvre de la LOLF. Conformément aux souhaits de la Commission, il a ainsi été procédé au découpage du programme *Agriculture, pêche et territoires ruraux* initialement envisagé en deux programmes, correspondant aux deux piliers de la politique agricole commune. Les indicateurs de résultats proposés semblent pour la plupart cohérents et pertinents au regard des objectifs sous contrôle national envisagés. Manquent cependant des objectifs intermédiaires concernant la qualité du service rendu aux usagers que sont les agriculteurs.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances 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 2004.

À cette date, 36 % seulement des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 94 % des réponses. Une plus grande diligence des services eut été souhaitable. Surtout, il a manqué à votre Rapporteur spécial des réponses à des questions essentielles, concernant par exemple l'enseignement agricole privé, le développement agricole ou les offices agricoles, dont il n'a en conséquence pas pu rendre compte. La collaboration avec le cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales a en revanche été exemplaire.

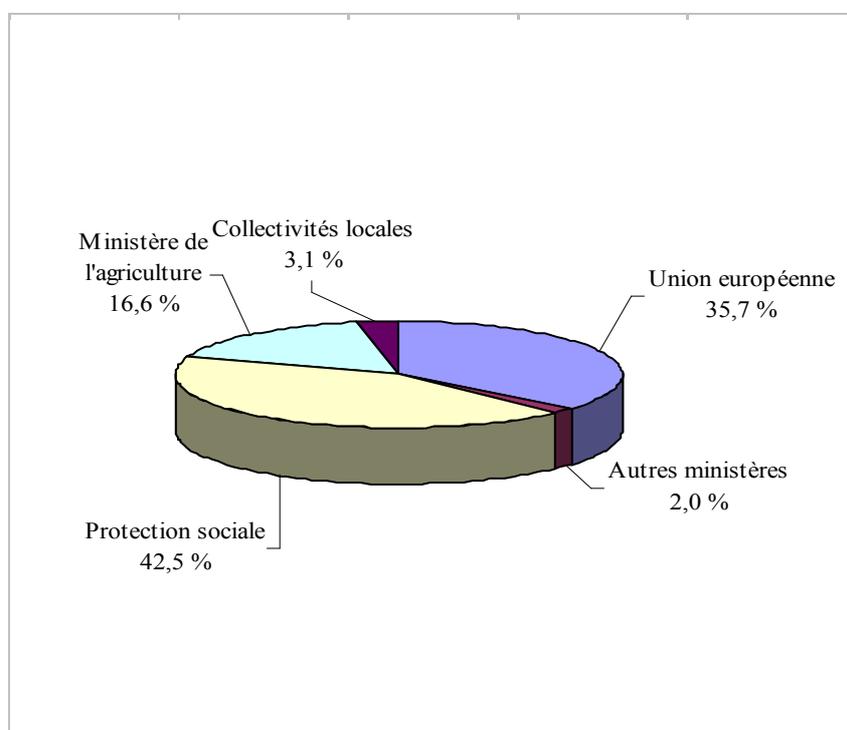
CHAPITRE I^{ER} : LES AIDES PUBLIQUES A L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION

I.- L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

Les concours publics à l'agriculture doivent s'élever à 29,7 milliards d'euros en 2005, s'accroissant ainsi d'1,7 milliard d'euros par rapport à 2004. Cette évolution résulte principalement des augmentations des dépenses publiques dans le domaine des activités agricoles et pour la protection sociale et la solidarité. Ces deux domaines sont particulièrement prépondérants puisqu'ils regroupent 85 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture.

Globalement, l'Union européenne a financé près de 36 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. Ses interventions sont concentrées sur le domaine des activités agricoles où elles sont prépondérantes (81,5 % du total). En revanche, les domaines de la protection sociale et de la solidarité, de l'enseignement et de la recherche, ainsi que des services de gestion, relèvent quasi exclusivement de la compétence nationale.

ORIGINE DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE
29,7 milliards d'euros en 2005



A.- LES CONCOURS NATIONAUX

1.- Le budget du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

a) L'exécution budgétaire

- *L'année budgétaire 2003* a été marquée par les événements explicités ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2003

(en millions d'euros)

	Total DO	Total CP	Total DO + CP	Total AP
Reports de crédits de 2002 sur 2003	733,9	197,5	931,4	78,8
Loi de finances initiale pour 2003	4.956,9	223,2	5.180,1	246,6
Transferts de crédits	- 337,2	- 1,3	- 338,5	- 5,7
Répartitions de crédits globaux	18,4	- 5,0	13,4	- 4,8
Décrets d'avances	283,3	0,0	283,3	0,0
Loi de finances rectificative 2003	229,3	10,0	239,3	12,3
Annulations de crédits	- 442,8	- 82,3	- 525,1	0,7
Fonds de concours	70,9	116,0	187,0	- 47,2
Dotation nette	5.512,7	458,2	5.970,9	280,6
Engagements	5.290,0	372,5	5.662,5	220,1
Paiements	5.110,4	312,2	5.422,5	-
Taux de consommation (en %)	96 %	81 %	95 %	78 %

Source : Direction des Affaires financières du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

Par lettre du 3 février 2003, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a informé le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales qu'à la demande du Premier ministre, une réserve de précaution et d'innovation devait être constituée afin de faire face aux incertitudes budgétaires auxquelles le pays peut être soumis. Cette démarche prudente devait permettre au Gouvernement de faire face aux différents aléas et de répondre aux besoins d'opportunité et aux interventions nouvelles indispensables.

La situation pour le ministère de l'agriculture s'est traduite par une **mise en réserve** de 188,9 millions d'euros en dépenses ordinaires (164,8 millions d'euros, soit 3 % de la loi de finances initiale pour 2003, sur les titres III et IV et 24 millions d'euros, soit 11 % de la loi de finances initiale pour 2003 en crédits de paiement sur les titres V et VI) et de 23,28 millions d'euros sur les autorisations de programme (soit 9 % des AP ouvertes par la loi de finances initiale pour 2003). Certains chapitres supportant des dépenses particulièrement contraintes ont été épargnés ou faiblement touchés (personnel, enseignement agricole, recherche, moyens de lutte contre l'ESB, contrats territoriaux d'exploitation et contrats d'agriculture durable). En conséquence, le taux de gel représente 10 % à 20 % sur les autres chapitres.

Par décret du 14 mars 2003, une partie des crédits mis en réserve en février a été annulée afin de respecter les engagements pris en matière de déficits publics, de sorte qu'ils ne soient pas aggravés par rapport au niveau constaté en 2002. Cela a représenté 99,3 millions d'euros en crédits de paiement (soit 52 % des crédits mis en réserve) et 7 millions d'euros en autorisations de programme (soit 30 % des AP mises en réserve). Cependant, certains crédits ont été dégelés, principalement pour l'aide au transport de fourrages décidée dans le cadre des mesures sécheresse (11 millions d'euros), pour l'enseignement agricole (bourses, vacations et accords passés avec les maisons familiales rurales) et sur les crédits européens rattachés par voie de fonds de concours, afin d'éviter le risque de décisions de dégageement d'office sur les programmes engagés localement mais non couverts en crédits de paiement.

L'exercice de **reports de crédits** de 2002 sur 2003 a été modifié par rapport aux années antérieures. Une circulaire du ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire en date du 10 février 2003 a précisé la méthodologie à suivre et encadré l'exercice afin de permettre le respect en exécution de la norme de progression des dépenses de l'Etat. Il a été décidé que ne seraient ouverts en 2003 que les reports de droits (titres V et VI) ou les reports techniquement indispensables à la gestion et à l'exécution, en particulier les crédits engagés mais non payés, les reports liés à la construction de la loi de finances ou ceux résultant d'une ouverture en loi de finances rectificative, ainsi que les fonds de concours rattachés tardivement.

Les reports de crédits sur les dépenses en capital étant de droit, un montant de 197,5 millions d'euros a été reporté sur la gestion 2003 par arrêté du 25 mars 2003. Pour les dépenses ordinaires, un abattement sur les crédits reportés a été réalisé à hauteur de 66 millions d'euros, soit 8,2 % des crédits reportables. Un montant total de 733,9 millions d'euros a donc été reporté sur l'exercice 2003 par arrêté du 17 avril 2003.

Cet exercice de reports de crédits de 2002 sur 2003 étant finalisé, par courrier du 22 avril 2003, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a notifié au ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales une **mise en réserve sur les crédits reportés** afin de respecter les engagements pris auprès de la Commission européenne en matière de prévisions des déficits publics. Cette notification de mise en réserve de crédits reportés s'élevait à 565,4 millions d'euros, dont 397,9 millions d'euros en dépenses ordinaires (soit 54 % des crédits reportés) et 145,12 millions d'euros en dépenses en capital (soit 73 % des crédits reportés). Certains reports de crédits ont pu être dégelés, afin notamment d'assurer le financement de l'aide au transport de fourrages décidée dans le cadre des mesures sécheresse.

En loi de finances pour 2003, afin d'assurer le financement provisoire du développement agricole entre la dissolution de l'ANDA (Association nationale pour le développement agricole) et la création de l'ADAR (Agence pour le développement agricole et rural), sur une période évaluée à six mois, une dotation

de 25,7 millions d'euros était inscrite sur le chapitre 43-23. Fin mai 2003, il est apparu que l'ADAR ne pourrait être opérationnelle à l'été. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de prolonger le régime provisoire de financement à partir du budget de l'agriculture. À ce titre, le **décret d'avances** du 16 juin 2003 a inscrit un montant de 22,3 millions d'euros. Ce décret d'avance a été gagé par des annulations à hauteur du même montant, portant sur des crédits déjà mis en réserve, là où des mesures d'économies pouvaient être envisagées en cours d'année.

Un second décret d'avances, d'un montant de 100 millions d'euros, est intervenu en septembre 2003, afin d'abonder le Fonds national de garantie des calamités agricoles suite à la sécheresse de l'été. Les gages de ce décret ont, eux aussi, été pris sur les mises en réserve et gels sur reports. Un troisième décret d'avances complémentaire à hauteur de 161 millions d'euros est intervenu en novembre 2003 pour compléter dans les mêmes conditions le Fonds national de garantie des calamités agricoles (149 millions d'euros) et au titre des rémunérations principales (12 millions d'euros) car l'effet conjugué de la hausse du point Fonction publique et de la réduction du nombre de vacances de postes ont fait apparaître une impasse sur les crédits destinés aux rémunérations principales des agents du ministère.

Le solde des crédits gelés en fin d'année s'élevait à 217,1 millions d'euros. 73,6 millions d'euros de ces crédits ont été annulés pour gager les ouvertures de la loi de finances rectificative pour 2003. Le solde (soit 143,5 millions d'euros) doit être reporté pour permettre des redéploiements et couvrir des dépenses dont l'examen interministériel n'a abouti que fin 2003 à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances rectificative, telles que les dépenses liées à l'apurement FEOGA et un complément de subvention exceptionnelle à l'ONF.

- **L'année budgétaire 2004** a été marquée par les événements explicités ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2004 AU 30 SEPTEMBRE

(en millions d'euros)

	Total DO	Total CP	Total DO + CP
Reports de crédits de 2003 sur 2004	397,0	324,3	721,3
Loi de finances initiale pour 2004	4.771,5	204,7	4.976,2
Transferts de crédits	- 375,4	- 2,4	- 377,8
Répartitions de crédits globaux	8,7	- 5,9	2,8
Annulations de crédits	- 142,8	- 35,2	- 178,0
Fonds de concours	85,7	70,3	156,0
Dotation nette	4.744,8	555,8	5.300,6
Paiements	3.419,3	294,5	3.713,8
Taux de consommation (en %)	72 %	53 %	70 %

Source : Direction des Affaires financières du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

Le montant des crédits votés pour 2004 a été augmenté des **crédits de reports** de 2003 sur 2004. La fixation du montant des reports a été établie par une lettre du secrétaire d'Etat au Budget et à la réforme budgétaire, en date du 20 avril 2004, rappelant que ne seraient ouverts en 2004 que les crédits non consommés du collectif de fin d'année, les reports pris en compte lors de l'élaboration de la loi de finances et les fonds de concours tardifs. Quant au solde des crédits correspondant à des engagements de dépenses il a été reporté mais rendu provisoirement indisponible. Ainsi, le montant des reports en dépenses ordinaires s'élève à 397 millions d'euros. Les reports de crédits en dépenses en capital sont de droit et s'élèvent à 328 millions d'euros.

Dans la même lettre, le secrétaire d'Etat au Budget et à la réforme budgétaire a informé le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales qu'à la demande du Premier ministre, une réserve devait être constituée afin de faire face aux incertitudes budgétaires auxquelles le pays peut être soumis. Cette démarche devait permettre au Gouvernement de faire face aux différents aléas et de répondre aux besoins d'opportunité et aux interventions nouvelles indispensables.

Les crédits du ministère de l'agriculture ont ainsi été **mis en réserve** à hauteur de 243,3 millions d'euros en crédits de paiement (209,2 millions d'euros en dépenses ordinaires, soit 5 % de la loi de finances initiale pour 2004, et 34,2 millions d'euros en dépenses en capital, soit 17 % de la loi de finances initiale pour 2004) et de 74 millions d'euros sur les autorisations de programme (soit 22 % des AP ouvertes par la loi de finances initiale pour 2004). En complément à la mise en réserve des crédits ouverts en loi de finances initiale, le gel des crédits de reports s'est élevé à 157,3 millions d'euros, dont 57,1 millions d'euros en dépenses ordinaires (soit 14 % des crédits reportés) et 100,2 millions d'euros en dépenses en capital (soit 30 % des crédits reportés).

Par décret du 9 septembre 2004, une partie des crédits mis en réserve en avril a été annulée afin de respecter les engagements pris en matière de déficits publics, de sorte qu'ils ne soient pas aggravés par rapport au niveau constaté en 2003. Les **annulations de crédits** ont représenté 178 millions d'euros en crédits de paiement (soit 75 % des crédits mis en réserve) et 68 millions d'euros en autorisations de programme (soit 92 % des AP mises en réserve). Il convient de souligner que les annulations en crédits de paiement se sont élevées en moyenne à 3,6 % de la dotation initiale en crédits de paiement.

L'insuffisance de crédits du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) a rendu nécessaire l'abondement du fonds afin d'éviter l'interruption des paiements aux agriculteurs. Un **décret d'avances** du 14 juin 2004 a ainsi apporté 47,3 millions d'euros de crédits supplémentaires. Ce décret d'avances a été gagé en mobilisant le remboursement communautaire d'un montant équivalent obtenu au titre du programme d'achat spécial des viandes pendant la crise de l'ESB. La somme correspondant au remboursement communautaire a été préalablement rattachée aux comptes de l'OFIVAL (cet

établissement ayant supporté la charge des dépenses nationales de l'achat spécial), puis annulée.

Par ailleurs, un décret de virement en date du 6 octobre 2004 est venu soutenir à hauteur de 5 millions d'euros la promotion des vins à l'exportation (chapitre 44-53). Ces mesures ont été gagées par des crédits des contrats d'agriculture durable (chapitre 44-84).

Enfin, les tensions apparues en cours de gestion sur certains chapitres ont rendu indispensable la levée du gel portant sur les lignes suivantes :

- Moyens de fonctionnement – chapitre 34-97 : dégel de 2,6 millions d'euros pour financer notamment la réforme de la politique agricole commune ;

- Enseignement – chapitre 39-01 : dégel de 5,6 millions d'euros afin de financer les assistants d'éducation recrutés à la rentrée 2004, de verser les bourses, de revaloriser la rémunération des formateurs de l'enseignement technique privé et d'assurer la continuité des stages à l'installation et à l'étranger ;

- Intervention pour l'orientation et la valorisation en agriculture – chapitre 44-53 : dégel de 5,1 millions d'euros afin d'assurer une aide aux producteurs de canne à sucre dans les départements d'outre-mer ;

- Protection et contrôle de la qualité – chapitre 44-70 : dégel de 6,8 millions d'euros afin de financer la lutte contre l'ESB et les maladies des végétaux ;

- Pêches et aquaculture – chapitre 44-36 : 1,7 million d'euros a été dégelé afin de financer le plan de sortie de flotte ;

- Politiques industrielles – chapitre 61-61 : dégel de 1,5 million d'euros en crédits de paiement afin de couvrir les dépenses liées aux engagements passés jusqu'en octobre.

b) La construction du budget 2005

Pour atteindre un plafond de dépenses de 4,89 milliards d'euros, il a été tenu compte des principales modifications de périmètre suivantes dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2005 :

- le transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005 se traduit par un transfert budgétaire au profit du budget des charges communes de l'ordre 10,8 millions d'euros,

- le transfert de trois emplois d'attachés agricoles vers les services du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie se traduit par un transfert budgétaire de 412.419 euros,

- le transfert des crédits d'aide alimentaire au profit du ministère des Affaires étrangères, dans le cadre de la préfiguration de la nouvelle nomenclature budgétaire issue de le LOLF, se traduit par un transfert budgétaire de 15 millions d'euros,

- le transfert au ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales des investissements exceptionnels en Corse et l'ajustement de la dotation de compensation du transfert des forêts domaniales à la collectivité territoriale de Corse se traduisent par un transfert budgétaire de 3,7 millions d'euros.

Il faut noter qu'aucune dotation n'est prévue dans le budget pour le financement et la gestion des dépenses d'adduction d'eau et d'assainissement car elles seront prises en charge à partir de 2005 par les agences de l'eau, dans des conditions à préciser. Il s'agit de la conséquence de la budgétisation du FNDAE intervenue l'an dernier.

Enfin, une réduction générale des crédits de 9,8 millions d'euros correspond à l'abattement forfaitaire de 0,2 % décidé par le Premier ministre afin d'assurer le strict respect de l'engagement de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat.

c) La préparation de la mise en œuvre de la LOLF

Dans le cadre de la nouvelle maquette budgétaire applicable pour la première fois au prochain projet de loi de finances initiale, les crédits relevant du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales seront éclatés en huit programmes ministériels :

- quatre programmes (*Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ; Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ; Forêt ; Soutien des politiques de l'agriculture*) participeront à la mission ministérielle *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, qui demeurera en quelque sorte le « cœur de métier » et le seul ensemble vraiment identifié au sein du budget de l'Etat pour la politique de soutien à l'agriculture ;

- trois programmes (*Enseignement technique agricole ; Enseignement supérieur et recherche agricoles ; Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*) participeront à des missions interministérielles, respectivement *Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur* et *Sécurité sanitaire*. Il s'agit en effet d'actions en faveur du monde rural qui peuvent s'intégrer dans des politiques publiques plus globales menées par l'Etat ;

- enfin, un programme, correspondant au compte d'affectation spéciale *Fonds commun de l'élevage et des courses*, constitue à lui seul la mission mono-programme *Courses et élevage*, qui ne relève pas, par construction, du budget général.

La participation de trois programmes à des missions interministérielles n'a pas d'incidence sur la gestion des crédits. En effet, aux termes du II de l'article 7 de la LOLF, ceux-ci sont spécialisés par programme. C'est donc au sein des programmes, et non des missions, que la répartition indicative initiale par titres et actions est susceptible d'être modifiée en gestion, sous réserve du respect du plafond, apprécié par programme, des dépenses de personnel, et de celui, apprécié par ministère, des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat.

Il ne sera en revanche plus possible de présenter « globalement » le budget de l'agriculture. Les crédits seront en effet éclatés en plusieurs missions, ce qui ne permettra pas de rendre compte de l'ensemble de l'effort de la Nation en faveur des agriculteurs. Déjà cette année, le présent rapport spécial ne traite pas de la politique forestière. L'année prochaine, il ne devrait plus traiter non plus, ni de l'enseignement et de la recherche agricoles, ni de la sécurité alimentaire. Surtout, il faudra additionner des crédits relevant de plusieurs missions. Cela risque d'introduire le même « biais », en termes de présentation, que la suppression du BAPSA, effective cette année : on aura l'impression que le soutien public à l'agriculture se réduit, par pur effet d'optique, ce qui, même si ce n'est pas fondé, est très regrettable.

2.- Les concours des collectivités locales

Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales effectue périodiquement une évaluation des montants des concours publics attribués aux secteurs agricole et forestier par les conseils généraux et régionaux. Les premiers travaux, pilotés par le ministère et réalisés par l'École nationale supérieure agronomique de Montpellier (ENSAM), ont porté respectivement sur les années budgétaires 1992 et 1995. Une étude a ensuite été réalisée en 2002 par l'Établissement national supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et a concerné l'année 2000. En 2004, la Direction des Affaires financières du ministère a réalisé une nouvelle évaluation sur l'exercice budgétaire 2002, avec le concours des DRAF et des DDAF, selon une méthode comptable qui consiste à recenser les dépenses effectivement exécutées au cours d'une année budgétaire, telles qu'elles figurent dans les comptes administratifs des départements et des régions.

Suite aux lois de décentralisation de 1982 et 1983, des missions importantes et différenciées en matière agricole ont en effet été confiées aux collectivités territoriales. Ainsi, les compétences du **département** s'exercent essentiellement dans le cadre de ses interventions économiques et de l'amélioration des infrastructures. Il s'agit notamment des opérations de remembrement, de l'aménagement foncier, de l'hydraulique agricole (irrigation, drainage,...), des laboratoires vétérinaires et de la prévention des incendies de forêts. Les domaines de compétence de la **région** concernent la réalisation des actions économiques décentralisées prévues dans les contrats de plan État-Région et la formation et l'apprentissage agricoles.

En 2002, le montant total des soutiens des collectivités territoriales en faveur de l'agriculture s'élève à **896 millions d'euros**, dont 527 millions d'euros sont financés par les régions (59 %) et 369 millions d'euros par les départements (41 %). Les concours publics sont affectés essentiellement à deux domaines d'intervention : les activités agricoles et la recherche et l'enseignement, lesquels représentent ensemble près de 84 % du total. D'après ces données encore provisoires, les montants versés par les collectivités à l'agriculture se sont légèrement accrus de 2,7 % par an en moyenne. Les concours publics aux deux principaux domaines évoluent modérément : ceux bénéficiant aux activités agricoles progressent de 4,4 % en deux ans tandis que ceux pour l'enseignement et la recherche sont quasiment stables (293 millions d'euros). En revanche, les industries agroalimentaires et la promotion des produits et de la qualité bénéficient de très nettes progressions (+ 27 % par rapport à 2000).

Les financements des collectivités locales représentent ainsi au total environ 3 % de l'ensemble des concours publics accordés à l'agriculture. Ces parts relatives des concours publics des collectivités territoriales dans l'ensemble des soutiens à l'agriculture doivent cependant être considérées comme des ordres de grandeur et être appréciées avec prudence en raison des champs de compétence différents de ceux de l'Etat et de l'Union européenne et des difficultés techniques à éviter certains doubles comptes. Elles permettent surtout le rôle important des collectivités décentralisées en faveur des signes de qualité et de la promotion des productions locales.

B.- LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES

1.- Le montant des concours communautaires

Les financements communautaires devraient s'élever à 10,5 milliards d'euros en 2005 et représenter ainsi près de 36 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. Ils sont cependant très concentrés sur le domaine consacré aux activités agricoles (10 milliards d'euros) dont ils représentent 82,5 % des crédits en moyenne au cours des cinq dernières années.

Au sein des concours publics aux activités agricoles, les financements communautaires sont particulièrement importants dans l'ensemble consacré à la régulation des marchés, les aides aux produits et la maîtrise de l'offre. Cet ensemble regroupe en effet la quasi totalité des mesures relevant des organisations communes de marché (OCM), financées par le budget de l'Union européenne. Les plus importantes en termes financiers concernent les produits des grandes cultures et la viande bovine (aides directes versées aux exploitations agricoles et dépenses de soutien des marchés).

Les participations du budget de l'Union européenne sont également importantes dans les ensembles qui regroupent les principales mesures relevant du règlement européen de développement rural, en particulier pour l'installation et la

modernisation des exploitations, la compensation de handicaps naturels et les mesures agro-environnementales. La part des financements européens dans le premier de ces ensembles (26 %) est cependant inférieure à celle des deux autres (près de 50 %) car le taux de participation financière de l'Union européenne pour ces aides est, en général, fixé à 25 %.

2.- Les perspectives financières des aides communautaires

Le Conseil européen de Bruxelles, le 25 octobre 2002, a fixé pour la période 2007-2013 les dépenses du premier pilier de la PAC (dépenses de marché et aides directes) pour l'Union européenne à un montant annuel fixé en euros courants (45,3 milliards d'euros aux prix de 2006), prenant en compte un taux annuel d'actualisation de 1 % pour tenir compte de l'inflation. Le budget agricole est donc stabilisé en euros courants entre 2007 et 2013.

Une deuxième enveloppe est prévue pour les dix nouveaux États membres entrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004, afin de leur permettre d'atteindre un niveau d'intégration communautaire satisfaisant. Enfin, une troisième enveloppe est prévue pour financer l'élargissement de l'Union à la Roumanie et à la Bulgarie. Pour cela, la Commission européenne propose de relever les plafonds de dépenses agricoles à concurrence de la totalité des dépenses nécessaires à l'intégration. Ces augmentations seront progressives, étant donné que les aides directes seront mises en place progressivement. **Elles ne réduiront pas les ressources disponibles pour les dépenses agricoles les 15 États membres avant le 1^{er} mai 2004.**

3.- Le mode de gestion des concours communautaires

Les montants des financements européens abondant les chapitres budgétaires du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales par voie de fonds de concours se réduisent considérablement depuis le 1^{er} janvier 2001, date de mise en place d'un nouveau circuit de financement des principales mesures relevant du règlement européen de développement rural et cofinancées par le FEOGA-Garantie (DJA, ICHN, CTE, CAD et prêts bonifiés notamment).

Ce circuit se caractérise par le rôle d'organisme payeur du CNASEA, qui reçoit les contributions financières de l'Union européenne, après appel de fonds *via* l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA). Ce système est donc devenu identique à celui qui prévalait déjà pour les aides communautaires relevant des organisations communes de marché (OCM), financées par le FEOGA-Garantie et versées par les offices d'intervention agricoles. De même, les crédits du FEOGA-Garantie correspondant au financement européen de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), qui abondaient le budget du ministère jusqu'à la mi-2002, sous forme de fonds de concours, sont-ils désormais eux aussi versés à l'OFIVAL *via* l'ACOFA.

D'autre part, à compter du 1^{er} janvier 2003, les fonds reçus du FEOGA-Orientation et de l'IFOP suite à une demande de paiement des préfets de région (même antérieure à cette date) ont été rattachés directement au niveau local *via* un fonds de concours créé à cet effet. Le montant rattaché en 2003 était de 107,8 millions d'euros.

II.- LA GESTION DES AIDES ACCORDEES A L'AGRICULTURE

A.- LES SERVICES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES

1.- Les structures internes

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales comporte notamment des projets de réforme de structures, tant en administration centrale, que dans les services déconcentrés et dans les établissements publics, dans le but d'optimiser l'organisation du ministère.

- L'optimisation des fonctions de recueil des données statistiques :

Une mission a été confiée au Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales afin d'évaluer les modalités d'organisation et de fonctionnement des différents services du ministère qui assurent le recueil, la valorisation et la diffusion d'informations économiques. En effet, plusieurs services produisent des éléments d'information économique :

- Le Service central d'enquêtes et d'études statistiques (SCEES), de la direction des Affaires financières, appuyé sur le réseau des services statistiques départementaux et régionaux. Celui-ci est chargé, en liaison avec l'INSEE, de l'établissement de l'ensemble des statistiques agricoles et agroalimentaires, du compte de l'agriculture, et constitue l'autorité nationale pour la production des statistiques communautaires ;

- Le Service des nouvelles des marchés (SNM), service à compétence nationale composé d'une antenne centrale au sein de la direction des Politiques économique et internationale et d'antennes dans les principaux marchés nationaux, publie quotidiennement des mercuriales et a élargi son champ d'activité à des relevés de prix dans la distribution. Les chiffres qu'il produit alimentent les indices de prix élaborés par le SCEES et l'INSEE. Le suivi de la conjoncture mensuelle est effectué pour partie en collaboration entre le SCEES et le SNM.

Le COPERCI a remis son rapport au mois d'avril 2004. Il propose de confier la gestion de la connaissance des prix des produits agricoles sur les marchés aux offices par produits, ou de rapprocher le SNM et le SCEES en

rattachant les personnels des antennes du SNM dans les régions aux services régionaux de statistiques agricoles des DRAF. Des analyses complémentaires, en cours de réalisation, devront permettre d'arrêter le choix entre ces différentes options, dans le sens d'une rationalisation de la gestion.

- L'organisation de la gestion des aides :

Depuis la réforme la politique agricole commune en 1992, les dispositifs d'aides aux exploitations ont connu des évolutions par étapes. Certaines aides « animales » se sont ainsi trouvées liées aux aides « végétales » par l'introduction de conditions liées aux « taux de chargement ». L'introduction des aides du second pilier a renforcé la nécessité d'une intégration de multiples données relatives aux exploitations agricoles lors de l'instruction des dossiers. L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 renforce cette tendance avec l'introduction de critères agro-environnementaux pour l'attribution des aides.

Or, les systèmes de gestion des aides à l'agriculture se sont construits à l'origine avec des logiques de gestion verticales et sectorielles. En cohérence avec la réorganisation des offices agricoles qui est en cours, selon le schéma d'un regroupement en trois pôles et d'une agence unique de paiement des aides de masse à l'agriculture, le transfert des tâches opérationnelles à cette agence est étudié par le ministère. En matière d'ingénierie administrative, il s'agirait de l'élaboration de modes opératoires et de manuels de procédure, de la production et de la diffusion des formulaires et notices destinés aux exploitants agricoles, ainsi que du pilotage opérationnel des campagnes. En matière d'ingénierie des systèmes d'information, il s'agirait de la reprise directe de la maîtrise d'ouvrage de ces systèmes. Ainsi la direction des Politiques économique et internationale du ministère pourrait-elle se recentrer sur ses missions d'orientation et d'évaluation des différents régimes d'aides.

- La création de la direction générale de la Forêt et des Affaires rurales :

Pour mettre en œuvre une politique forte, lisible et coordonnée de l'Etat en faveur du monde rural, deux directions d'administration centrale ont été regroupées en une seule, la direction générale de la Forêt et des affaires rurales (DGFAR), qui réunit, depuis mars 2003, les attributions des anciennes directions de l'Espace rural et de la Forêt (DERF) et direction des Exploitations, de la protection sociale et de l'emploi (DEPSE). Au plan technique, ce rapprochement permet une mise en œuvre plus efficace du règlement de développement rural européen qui se décline en France dans le plan de développement rural national et dans les Documents Uniques de Programmation (DOCUP).

Cette réforme, menée à bien en six mois, s'est traduite par un resserrement des structures existantes. Ainsi, la réforme a-t-elle permis de supprimer un poste de directeur et onze unités administratives (bureaux et sous-directions).

- La création d'un secrétariat général du ministère :

Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales va se doter d'un secrétariat général afin d'assurer une optimisation et une mise en cohérence des actions des services-support (finances, ressources humaines, informatique, logistique,...) qui interviennent au bénéfice de directions opérationnelles aux missions très diverses (contrôle sanitaire, développement économique, enseignement, développement durable des territoires ruraux).

Sera aussi ainsi facilité un pilotage, dans la durée, de la stratégie de modernisation du ministère, Surtout, ce nouveau secrétariat général pourra devenir l'instance d'arbitrage de gestion entre des directions opérationnelles dont l'autonomie sera renforcée par l'application de la LOLF.

Dans ce cadre, il faut aussi souligner que le ministère est également l'un des tout premiers à instaurer une rémunération au mérite pour tous ses directeurs d'administration centrale en fonction de la réalisation des objectifs qui leurs sont assignés par lettres de mission.

2.- L'évolution des effectifs

Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales apporte sa contribution à la maîtrise des moyens publics. Dans le cadre de cette politique, **206 postes seront supprimés**, ce qui se traduira par des économies de rémunération et de fonctionnement, les effectifs budgétaires du ministère chargé de l'agriculture passant à 30.594 emplois. Parallèlement, des mesures d'accompagnement sont prévues pour favoriser l'accomplissement de cet effort, notamment en matière de progression de la qualification professionnelle des agents.

Cette évolution globale prend en compte les éléments suivants :

- le **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux** (un sur quatre pour les personnels enseignants) conduit à supprimer 298 emplois budgétaires, dont 20 en administration centrale, 172 dans les services déconcentrés et 106 dans l'enseignement agricole,

- l'inscription de 9 emplois dans le cadre de la partition fonctionnelle des DDAF, en application de la loi du 11 octobre 1985,

- l'inscription de 16 emplois pour la poursuite de la prise en charge programmée des agents du CNASEA sur des contrats du ministère chargé de l'agriculture,

- l'inscription de 49 emplois pour le recrutement des personnels de GIAT-Industrie,

- l'inscription de 33 emplois pour la titularisation et l'intégration de personnels inscrits à la collectivité territoriale de Mayotte,

- le transfert interne de 3 emplois au territoire de la Polynésie française,

- le transfert interne de 2 emplois sur le budget de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments,

- le transfert externe de 3 emplois d'attachés agricoles sur le budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

- le transfert externe de 5 emplois d'administration centrale vers le budget des charges communes au titre de la restructuration des services gestionnaires des crédits de prestations sociales,

- et le transfert de 2 emplois des services déconcentrés au titre du transfert de compétence en faveur de la collectivité territoriale de Corse.

La mise en œuvre de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 conduit à régulariser des transferts d'emplois entre les différents secteurs du ministère chargé de l'agriculture. Le solde de ces mouvements est de + 74 emplois en administration centrale, - 83 emplois dans les services déconcentrés et + 9 emplois dans l'enseignement agricole.

3.- Les crédits de fonctionnement

- L'ensemble des *crédits de rémunération des personnels* passe de 1.619 millions d'euros en LFI 2004 à 1.662 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une augmentation de 42,98 millions d'euros (+ 2,7 %) dont la répartition est la suivante :

- Revalorisation des rémunérations publiques : + 5,8 millions d'euros

L'ensemble de ces mesures représente 8,5 % de l'évolution des crédits. Elles financent l'augmentation de la valeur du point fonction publique de 0,5 % au 1^{er} janvier 2004 et la revalorisation des salaires des personnels ouvriers, la revalorisation de 1,7 % de la base mensuelle des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2004 et le

- Rebasement des crédits sous-évalués et ajustement forfaitaire de la participation aux charges de pensions : + 40,1 millions d'euros

Ces mesures représentent 58,7 % de l'augmentation des crédits. La moitié environ concerne les charges de pension et le fonds de pension des ouvriers. Les charges sociales de l'enseignement sont abondées de 5,8 millions d'euros. Les autres lignes de rémunérations sont abondées au total de 12,5 millions d'euros. Les difficultés rencontrées en gestion 2003 et en gestion 2004 et la nécessité de doter

correctement les différents chapitres de rémunérations avant la mise en place de la LOLF au 1^{er} janvier 2006 justifient l'ensemble des rebasements.

- Amélioration des carrières de certains corps : + 2,4 millions d'euros

Cette mesure recouvre la poursuite de différents plans de requalification au sein de la filière administrative et de la filière technique, la réforme du statut des infirmiers d'Etat et des contrôleurs de travail, ainsi que les repyramidages au sein des différents corps du ministère.

- Créations et suppressions d'emplois : - 4 millions d'euros

Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (un sur quatre pour les personnels enseignants) conduit à supprimer 298 emplois à compter du 1^{er} juillet 2005. L'économie en demie année est de 5,6 millions d'euros. Parallèlement, 98 emplois budgétaires sont inscrits à compter du 1^{er} juillet 2005 ; l'inscription de ces emplois est financée à hauteur de 1,6 million d'euros.

- Crédits de vacances : + 10 millions d'euros

L'augmentation de ces crédits représente 14,6 % de l'évolution globale. Elle permet notamment le recrutement d'informaticiens de haute technicité et le financement des allocations de retour à l'emploi.

- Crédits indemnitaires : + 2,5 millions d'euros

Cette mesure représente 3,6 % de l'évolution globale. Ces crédits sont destinés à poursuivre la politique de rapprochement des régimes indemnitaires des personnels administratifs et techniques.

- Transferts externes et internes : - 21,4 millions d'euros

Le transfert d'une partie des crédits d'allocations familiales gérés par le ministère aux caisses d'allocations familiales se traduit par un transfert de 10,8 millions d'euros. Le remplacement des maîtres d'internat par des assistants d'éducation nécessite un transfert de 10 millions d'euros. Enfin, il s'agit de la traduction budgétaire de l'ensemble des transferts d'effectifs mentionnés au paragraphe précédent.

- Divers : + 7,4 millions d'euros

La mise en place du régime public de retraite additionnel des fonctionnaires nécessite l'inscription de 6,8 millions d'euros de charges sociales. La contribution de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées est financée en 2005 pour 2,8 millions d'euros. Enfin, la mesure horizontale de réduction de 0,2 % des plafonds de dépenses de différents départements ministériels se traduit sur les chapitres de rémunération de personnels par une économie de 2,3 millions d'euros.

- Les crédits correspondant au ***fonctionnement courant des services***, qui s'élevaient à 124,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004, sont proposés en diminution de 5,4 millions d'euros, soit un budget de fonctionnement sur le chapitre 34-97 égal à 119,4 millions d'euros. Cette évolution résulte des mesures suivantes :

- une diminution de 250.000 euros, correspondant à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, s'applique à l'ensemble des postes du chapitre, y compris les projets informatiques,

- un transfert de 3,1 millions d'euros correspondant au financement des examens des élèves, dans le cadre de la préfiguration du programme *Enseignement technique agricole*,

- et un autre transfert de 2 millions d'euros dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale de la LOLF.

B.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Le programme ***Soutien des politiques de l'agriculture*** (410,5 millions d'euros), rattaché à la mission ministérielle *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, comprend l'ensemble des moyens de l'administration centrale (fonctions de contrôle et de pilotage des directions d'administration centrale et services d'inspection), les crédits nécessaires au fonctionnement et à la modernisation des services ou à la formation initiale des agents, les crédits destinés aux statistiques et aux études et les moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Le responsable de ce programme sera le directeur général de l'Administration au ministère chargé de l'agriculture. Quatre actions sont prévues :

- ***Moyens de l'administration centrale*** (294,3 millions d'euros) : charges de personnel, de fonctionnement, de communication institutionnelle, d'action sociale et de formation continue de l'administration centrale et des services d'inspection, financement des projets informatiques (liés notamment au système intégré de gestion et de contrôle des aides PAC) et dépenses liées aux frais de justice et aux réparations civiles. Les indicateurs de performance retenus sont uniquement liés à la fonction ressources humaines : taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste, pourcentage des agents ayant suivi une formation au cours des trois dernières années, nombre d'équivalents temps plein affectés à la gestion du personnel rapportés au nombre d'agents gérés. Ces indicateurs auraient plus de pertinence dans le programme *Fonction publique et réforme de l'Etat* que dans un programme de soutien consacré, il faut quand même le rappeler, exclusivement à l'agriculture ;

- ***Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique*** (15,8 millions d'euros) : moyens consacrés à la mise en œuvre d'études ayant un caractère prospectif et constituant donc des aides à la décision (s'agissant en particulier de l'évolution des marchés et des prix), à l'évaluation des

politiques publiques qui permettra de compléter les documents de performance et à l'élaboration des statistiques agricoles, notamment dans le cadre du dispositif européen de collecte et d'analyse de l'information statistique et du réseau d'information comptable agricole (RICA). Une batterie d'indicateurs de la qualité et de l'audience des services statistiques du ministère est prévue : évolution du nombre de consultations des sites Internet des services concernés, taux de réabonnement aux informations diffusées par ce service, pourcentage des études de bonne qualité (selon une appréciation interne au ministère qui paraît trop subjective), part des actions du ministère soumises à évaluation, retard moyen (ce qui est un affichage *a priori* peu valorisant !) dans la fourniture des statistiques de productions végétales et animales ;

- **Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt** (100,4 millions d'euros) : ensemble des moyens de fonctionnement non mutualisés des directions régionales, en raison de leur activité multifonctionnelle non ventilable. Il est prévu un indicateur d'efficience de la masse salariale en DRAF qui est beaucoup trop hétérogène par rapport à un objectif de qualité de service au moindre coût ;

- **Moyens communs** : cette action, non dotée, a pour vocation d'accueillir les crédits qui ne pourraient pas être ventilés dans l'ensemble des autres actions du programme.

Dès 2005, le nouveau **chapitre 39-04** correspond à une partie de l'action *Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt* du futur programme *Soutien des politiques de l'agriculture*, et regroupe une partie des crédits des chapitres 31-96, 33-90 et 34-97 correspondant à des dépenses de fonctionnement et de personnel vacataire des directions régionales de l'agriculture et de la forêt. Une expérimentation sera menée sur les régions Aquitaine et Haute Normandie pour 630.000 euros, l'objectif étant de se familiariser aux budgets opérationnels de programme et à l'exercice de fongibilité asymétrique entre les moyens de fonctionnement et de personnel.

Cependant, le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a choisi de ne pas ventiler plus avant ses moyens en personnel et en fonctionnement :

– la totalité des moyens des directions régionales, soit 2.537 emplois, et de l'administration centrale, soit 2.020 emplois, est inscrite dans le programme *Soutien des politiques de l'agriculture*. Le ministère veut ainsi préserver l'unité de gestion de ses services régionaux et centraux et instituer une fongibilité entre ses directions centrales. Le découpage proposé aura pour effet de « sanctuariser » les emplois dans un programme spécifique, et d'empêcher les responsables de programme d'une politique publique, identifiée par un programme, d'avoir la maîtrise des agents, notamment centraux, mettant en œuvre cette politique publique ;

– de plus, l'ensemble des moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, soit 6.880 emplois, constitue l'action *Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt* qui figure dans le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, alors que ces services déconcentrés relèvent aussi du programme *Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés*, ainsi que du programme *Forêt*. Le ministère justifie ce choix par la nécessité d'accorder aux directeurs départementaux la possibilité de procéder à des réallocations de moyens pour faire face à l'évolution de leurs missions, et notamment aux cycles des crises agricoles. Les emplois départementaux seraient ainsi autorisés « en bloc ». Cette conception horizontale de la fongibilité pose la question de la maîtrise des masses salariales.

Cette absence de ventilation des moyens des services n'est pas conforme au principe de responsabilisation qui fonde la nouvelle présentation du budget. Les services du ministère de l'agriculture ne sont en effet pas tous polyvalents et peuvent donc être ventilés. **Votre Rapporteur spécial estime donc souhaitable de rattacher les moyens des directions « fonctionnelles » de l'administration centrale et déconcentrée aux programmes que celles-ci mettent en œuvre.**

CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES

Selon les résultats de l'enquête sur la structure des exploitations en 2003, on dénombre **589.700 exploitations agricoles** en France métropolitaine. Plus de 60 % de cet ensemble, soit 367.200 exploitations, sont dites « professionnelles », c'est-à-dire que leur dimension économique est équivalente à celle de la production d'au moins 12 hectares de blé, et que le travail qui leur est fourni est au moins celui d'une personne occupée à trois quarts de temps. Le nombre de ces exploitations professionnelles a diminué de 2,3 % par an entre 2000 et 2003, alors que la réduction avait atteint 3 %, chaque année de 1988 à 2000.

Les plus grandes exploitations, par leur superficie ou par leur dimension économique, sont aujourd'hui plus nombreuses qu'en 2000. De dimension supérieure à l'équivalent de 90 hectares de blé, elles constituent 21 % de l'ensemble des exploitations professionnelles en 2003, contre 18 % en 2000. La superficie moyenne atteint 70 hectares, soit 5 hectares supplémentaires par rapport à 2000. Les superficies se concentrent ainsi dans des exploitations de taille sans cesse croissante. L'augmentation de la taille des exploitations participe d'un phénomène général de développement, mais elle est aussi liée à l'essor des formes sociétaires dont le nombre passe de 125.000 en 2000 à 132.000 en 2003. La quasi-totalité de ces sociétés sont « professionnelles » et rassemblent aujourd'hui un tiers de l'ensemble des exploitations professionnelles, contre 30 % en 2000.

Le mouvement des actifs permanents suit celui des exploitations. Hors salariés saisonniers ou occasionnels, **1.188.900 personnes** travaillent en 2003, à temps plein ou partiel, sur l'ensemble des exploitations, dont 875.200 sur les exploitations professionnelles. Chaque exploitation professionnelle comporte donc en moyenne 2,4 actifs. Cette population est constituée à plus de 80 % par la famille des exploitants. On dénombre, sur les exploitations professionnelles, 146.000 salariés permanents non familiaux, dont l'effectif est relativement stable depuis 2000.

L'ensemble des politiques de soutien, pilotées par le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et la Commission européenne dans le cadre de la PAC, permettent de garantir une certaine stabilité à l'évolution des marchés et de la production agricoles.

I.- LES AIDES NATIONALES

A.- LES AIDES A L'INSTALLATION ET A LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

L'enjeu de la politique en faveur de l'installation est d'assurer le renouvellement des générations en agriculture, en donnant les moyens à de jeunes agriculteurs de s'installer sur une exploitation viable et dont ils assurent, personnellement et de façon autonome, seuls ou en association, la responsabilité. La politique d'installation des jeunes en agriculture s'est inscrite dès l'origine, en 1960-1962, dans la double perspective de production de biens et de services marchands et d'aménagement équilibré de l'espace national par la mise en valeur du milieu rural et sa participation au maintien de l'emploi sur l'ensemble de ce territoire, en donnant une place centrale au renouvellement des chefs d'exploitations et aux conditions de la transmission des entreprises agricoles. Elle s'est plus récemment enrichie d'un volet concernant la modernisation des exploitations, au regard du respect de conditions de production favorables à l'environnement.

1.- La DJA et les allègements de charges

La dotation jeune agriculteur (DJA), créée en 1973, a pour objectif de soutenir financièrement le jeune agriculteur lors de son installation en lui versant une subvention. Elle est cofinancée par l'Union Européenne, à hauteur de 50 %.

La DJA est versée au jeune agriculteur qui s'installe pour la première fois comme exploitant agricole et qui remplit certaines conditions relatives à son âge (18 ans sans avoir atteint 40 ans), à la taille minimum de son exploitation, à sa formation (BTA et stage de six mois chez un exploitant agricole) et à la viabilité de son projet. Le jeune agriculteur doit respecter certains engagements (tenue d'une comptabilité, mise aux normes des bâtiments d'élevage, respect du bien être des animaux...) et rester exploitant agricole pendant dix ans au moins, sous peine de devoir rembourser les montants perçus au titre de la DJA.

La dotation était versée en deux fois, 70 % au moment de l'installation et 30 % trois ans plus tard si le jeune agriculteur avait respecté tous ses engagements et si son exploitation était viable au regard des conditions de revenu imposées par la réglementation. Il a été prévu, lors du vote de la loi de finances pour 2004, son versement en une seule fois. Cette nouvelle réglementation, actuellement soumise pour avis au conseil d'Etat, devrait entrer en vigueur avant la fin de l'année 2004. **Votre**

Rapporteur spécial considère qu'il y a urgence à faire entrer en vigueur cette disposition, votée il y a déjà un an ! Les jeunes agriculteurs concernés doivent dans l'intervalle supporter des frais bancaires que cette disposition importante permettra d'éviter en les soulageant financièrement et en sécurisant leur installation.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE LA DJA ENTRE 2000 ET 2004

	2000	2001	2002	2003	2004*
1 ^{ère} fraction	6.314	5.974	5.992	5.668	3.732
2 ^{ème} fraction	6.866	6.841	6.400	6.947	3.459

* premier semestre 2004.

CREDITS OUVERTS ET CREDITS CONSOMMES POUR LA DJA ENTRE 2000 ET 2004

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004*
Crédits ouverts	91,27	64,75	66,5	76,54	64,67
Crédits consommés**	91,99	62,72	57,34	59,66	28,53

* au 31 juillet 2004.

On rappellera également qu'un certain nombre de dispositifs d'allègements de charges sociales et fiscales existent en complément de la DJA. Les jeunes agriculteurs qui s'installent bénéficient ainsi d'une exonération partielle des charges sociales pendant cinq ans ; cette exonération est dégressive de 65 % la première année à 15 % la cinquième. Les jeunes agriculteurs peuvent aussi, sous certaines conditions, bénéficier d'un abattement de 50 % sur le montant des bénéfices imposables au titre des 60 premiers mois d'activité. Enfin, il existe un dispositif de réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d'immeubles ruraux.

2.- Les PIDIL et le FICIA

Les programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL), institués en 1996, permettent également aux jeunes agriculteurs de bénéficier d'une aide au remplacement, d'aides complémentaires à l'investissement, d'un soutien technique et, le cas échéant, d'un complément de DJA. Le nouveau cadre de programmation, validé par la Commission européenne le 9 juillet 2003, a été mis en place par les régions en septembre 2003 après délégation des crédits qui leur étaient affectés.

En dépit de l'attribution tardive de l'enveloppe budgétaire affectée à ces mesures pour 2003, 80 % des crédits ont été utilisés. En 2004, la

majorité des régions ont jugé insuffisants les crédits attribués par l'Etat pour faire face à la demande. Cependant, la totalité de l'enveloppe budgétaire étant répartie en début d'année, il ne peut pas être procédé à une nouvelle répartition en cours d'année, sauf à procéder à des redéploiements.

Le financement des PIDIL est réalisé par le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), qui a été créé par la loi de finances 2003 et doté en 2003 et en 2004 de 10 millions d'euros. Pour 2005, il est prévu de répartir entre les régions une nouvelle enveloppe de 10 millions d'euros.

3.- Les plans d'amélioration matérielle

Mis en œuvre en application de la réglementation communautaire relative au règlement de développement rural et cofinancé en règle générale à hauteur de 25 % par le FEOGA-Garantie, le plan d'amélioration matérielle (PAM) constitue un outil essentiel dont dispose l'Etat pour favoriser et orienter la modernisation des exploitations agricoles. Le PAM consiste en un plan pluriannuel d'investissement sur une durée comprise entre trois et six ans. Il est agréé après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) et permet d'avoir accès à une aide à l'investissement par l'intermédiaire de prêts spéciaux de modernisation (PSM) à taux bonifié.

Établi à partir d'une réflexion prévisionnelle de l'agriculteur et d'une approche globale du financement de l'exploitation, une étude économique préalable au dépôt du dossier en DDAF permet de déterminer les investissements à réaliser et leur mode de financement en fonction de chaque situation individuelle. Les aides peuvent concerner tous les investissements de modernisation et de diversification, à l'exclusion cependant du foncier et de l'habitat.

Le chef d'exploitation peut bénéficier de PSM bonifiés par l'Etat, dont les taux varient de 2 % (jeunes agriculteurs en zone défavorisée) à 4 % (exploitants des régions de plaine). La bonification des prêts équivaut en moyenne en 2003 à une subvention de 5 % à 15 % du montant du prêt selon la zone et la qualité ou non de jeune agriculteur.

Les soutiens financiers accordés dans le cadre d'un PAM au travers de la bonification d'intérêt doivent contribuer à l'amélioration des revenus agricoles, des conditions de vie et de travail, et de production. À cet effet, les investissements doivent viser au moins un des objectifs suivants :

- la réduction des coûts de production,
- l'amélioration qualitative et la réorientation de la production.
- la préservation et l'amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et de bien-être des animaux,
- l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation.

La surface moyenne des exploitations agréées au titre d'un PAM est de 91 hectares, contre 47 hectares pour la surface moyenne des exploitations françaises. 57 % des exploitations bénéficiaires sont constituées sous forme sociétaire. 45 % des PAM sont attribués aux exploitations situées en zone de plaine, 24 % en zone de montagne et 30,8 % en zone défavorisée.

L'évaluation à mi-parcours du plan de développement rural national (PDRN) montre que les stratégies poursuivies par les agriculteurs s'inscrivent dans une logique de modernisation de l'outil de production dédié à l'activité dominante, ou d'augmentation de cette production. Les objectifs économiques (revenus et performance de l'exploitation) sont mis en avant par les agriculteurs, mais la priorité affichée concerne l'amélioration des conditions de vie et de travail. La réorientation des activités agricoles ne fait partie ni des principaux objectifs affichés par les bénéficiaires de PAM, ni de l'utilisation principale de ces aides.

3.484 PAM initiaux et 441 avenants ont été agréés en 2003, contre 4.036 PAM et 530 avenants au cours de l'année 2002, soit une diminution de 14 % pour les plans initiaux. Cette perte de vitesse des PAM peut être imputée au développement d'autres dispositifs concourant à la modernisation des exploitations qui permettent l'octroi de subventions (tout particulièrement les contrats d'agriculture durable). En outre, le contexte économique actuel qui entraîne une réduction du différentiel entre les taux d'intérêt des prêts bonifiés et ceux du marché rend les PAM momentanément moins attractifs. Enfin les difficultés de solvabilité auxquelles sont actuellement confrontées les exploitations et les inquiétudes engendrées par la réforme de la PAC entraînent une baisse des investissements et n'incitent pas les exploitations à s'endetter.

Sur les six premiers mois de l'année 2004, 1.240 PAM initiaux et 199 avenants ont été agréés. Il est prévu environ 2.800 PAM initiaux d'ici la fin de l'année. Ceci montre une nouvelle diminution du nombre de plans agréés, qui s'explique par un contexte économiquement difficile pour les exploitations et des taux de marché peu élevés. L'enveloppe prévue

d'autorisations de financement de PAM pour 2005 est de 640 millions d'euros.

Les plans d'investissement (PI) doivent prendre le relais de ce dispositif. Un projet de décret relatif aux prêts bonifiés accordés en vue d'opérations d'investissements dans les exploitations agricoles, notamment aux prêts spéciaux de modernisation (PSM) est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat. Ce texte vise notamment à simplifier, rationaliser et harmoniser les caractéristiques et les conditions d'accès à ces aides, ainsi qu'à améliorer leur articulation avec les aides à l'installation.

B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les accords de Berlin de 1999 ont conforté la place du développement rural, soutenu par le FEOGA-Garantie, comme deuxième pilier de la PAC. Cette recherche de cohérence de l'ensemble des dispositifs structurels et environnementaux s'est accompagnée de l'affirmation d'un principe de subsidiarité, laissant le choix aux États membres de définir l'application de mesures de développement rural sur leur territoire dans le cadre d'une programmation prédéfinie.

Dans ce contexte, la France a choisi de décliner le règlement de développement rural principalement sous la forme d'un plan de développement rural national (PDRN) qui mobilise comme contrepartie nationale essentiellement des crédits inscrits en loi de finances. Le PDRN est un instrument de programmation au service d'une politique ambitieuse en matière de développement rural mobilisant, jusqu'en 2006, 86 % de l'enveloppe FEOGA-Garantie consacrée au développement rural accordée à la France, soit près de 5 milliards d'euros, ce qui porte à 12 milliards d'euros les crédits consacrés au développement rural si l'on ajoute la part de l'Etat et celle des collectivités territoriales.

Ce plan couvre un éventail très large d'interventions puisqu'il comprend une vingtaine de dispositifs d'aide, dont les plus importants sont présentés ici.

1.- Les contrats d'agriculture durable

a) Un nouveau dispositif de soutien agro-environnemental

Les contrats d'agriculture durable (CAD) ont été créés par décret du 22 juillet 2003. Ce dispositif a vocation à orienter le système de production agricole vers une meilleure prise en compte de l'environnement

et du bien-être animal. Il permet également, dans certains cas, d'accompagner le financement des investissements destinés à améliorer la qualité des produits, à diversifier l'exploitation ou à améliorer les conditions de travail. L'arrêté précisant les modalités d'attribution des aides versées en contrepartie des engagements contractuels souscrits par le bénéficiaire est daté du 30 octobre 2003. Ce même jour, une circulaire détaillait les orientations du dispositif et les procédures permettant l'élaboration et le suivi des contrats.

Le CAD est un contrat administratif signé entre l'Etat et un exploitant agricole (ou des associés exploitants dans le cadre d'une personne morale), ou une fondation, une association sans but lucratif, un établissement d'enseignement ou de recherche agricoles, ou encore une personne morale de droit public, pour une durée de cinq ans. Une personne morale apportant un concours public peut le cas échéant contresigner le contrat.

L'exploitant à titre individuel doit remplir les conditions minimales requises dans les domaines du bien-être et de l'hygiène des animaux et de l'environnement et faire la preuve de la viabilité économique de son exploitation. Pour souscrire un CAD, l'exploitant agricole doit déposer une demande de contrat. Celle-ci contient un diagnostic environnemental de son exploitation et, le cas échéant, un diagnostic socio-économique. Elle contient également une liste d'actions agro-environnementales et, le cas échéant, une liste d'objets d'investissements.

Les **actions agro-environnementales** qui peuvent être souscrites sont choisies parmi celles qui s'appliquent sur le territoire de l'exploitation, définies dans un contrat-type. Le choix de ces actions est réduit ; dans un contrat-type territorial environnemental, deux enjeux au maximum peuvent être retenus avec trois actions prioritaires au maximum par enjeu. Les contrats-types sont arrêtés par le préfet après consultation de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Les enjeux environnementaux possibles sont la diversité biologique, la qualité des sols, les risques naturels, la qualité des ressources en eau, la gestion quantitative des ressources en eau, la qualité de l'air, le paysage et le patrimoine culturel. Les actions souscrites dans le volet économique répondent quant à elles aux enjeux suivants : qualité des produits, diversification des activités, emploi, conditions de travail, hygiène et bien-être animal.

En ce qui concerne les aspects budgétaires, des enveloppes régionales de droits à engager sont réparties entre les départements qui les composent, et chaque département doit maintenir une moyenne

départementale des contrats (hormis les actions de conversion à l'agriculture biologique) au-dessous de **27.000 euros par contrat, soit en moyenne 5.400 euros par an et par contrat.**

Les enveloppes régionales de droits à engager sont constituées d'une part réservataire pour les actions de conversion à l'agriculture biologique, d'une part permettant le renouvellement des opérations locales agro-environnementales (OLAE) arrivant à échéance et d'une part fondée sur des critères techniques, tels que la surface agricole utilisée (SAU), le nombre d'exploitations, la surface en site Natura 2000, la surface en zones défavorisées, l'emploi et la surface fourragère principale, ces deux dernières parts étant fongibles.

Après avoir été instruites en DDAF, les demandes sont examinées par la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Le préfet décide alors d'accepter ou de refuser la demande de contrat. S'il l'accepte, le contrat peut être signé par les différentes parties ; il prend effet à partir du 1^{er} mai ou du 1^{er} septembre de l'année en cours et se poursuit pour une période de cinq années.

b) Un dispositif mieux maîtrisé que les contrats territoriaux d'exploitation

On peut examiner les différences entre les CAD et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qu'ils ont vocation à remplacer, d'une part sur la philosophie, d'autre part sur la mise en œuvre.

- Deux systèmes à la portée très différente :

Les CTE étaient l'outil d'orientation vers une agriculture multifonctionnelle : l'exploitation était soutenue parce qu'elle prenait en compte au sein de son organisation productive les aspects sociaux et environnementaux qui s'exprimaient sur le territoire. Ainsi, le diagnostic d'exploitation préalable à la contractualisation était-il global, et le choix des mesures à souscrire était-il assez vaste. Le contrat était le résultat d'un compromis pertinent à l'échelle de l'exploitation et du territoire. D'une exploitation à l'autre, d'un territoire à l'autre, ces compromis pouvaient s'avérer très différents sur les mesures à mettre en œuvre.

À l'inverse, **les CAD sont l'outil d'une agriculture durable**, c'est-à-dire que la contractualisation porte sur l'utilisation raisonnée des ressources, le maintien des capacités environnementales et patrimoniales des exploitations. La demande sociale s'exprime en amont des contrats, dans la définition des contrats types qui indiquent sur une zone (les

départements sont généralement découpés en trois à cinq zones) les enjeux et les actions attendues, en nombre limité.

Ainsi, alors que les CTE étaient une tentative de compensation des défaillances du marché liées aux externalités de la production agricole, tentative compromise par l'obligation de ne financer que des surcoûts et manques à gagner, les CAD rémunèrent l'agriculteur parce qu'il met en œuvre des actions que la société souhaite voir appliquer afin de répondre aux enjeux de la zone.

La dispersion et la diversité des actions souscrites dans les CTE ont nui à son impact environnemental. Les compromis individuels que constituent les contrats n'ont pas été mis en cohérence avec des arbitrages plus globaux qui auraient pu se faire à des échelles plus grandes (niveau de la petite région agricole, du bassin versant,...) et ont été souvent déséquilibrés en faveur du monde agricole. Ceci est dû en partie aux conditions de mise en œuvre : volonté de réaliser un grand nombre de CTE, difficulté de faire émerger des autres acteurs sociaux capables de peser en CDOA. Dans les CAD, cette difficulté est résolue par le renversement opéré du mode d'élaboration du contrat. Le recentrage environnemental sur un petit nombre de mesures, donc la cohésion de l'action sur un territoire, s'effectue en amont.

- Des modalités de mise en œuvre aussi différenciées :

Du point de vue de la mise en œuvre, les CTE devaient obligatoirement comporter deux volets, l'un environnemental et territorial, l'autre économique et social, puisque les CTE soutenaient une agriculture multifonctionnelle. Dans les CAD, seul le volet environnemental est obligatoire. Dans les CTE, le diagnostic et le projet d'exploitation étaient individuels ou s'appuyaient sur un CTE collectif, porté par une structure territoriale. Dans les CAD, le diagnostic est beaucoup plus resserré puisque les actions souscrites reposent sur un contrat type formalisé au niveau départemental.

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité des personnes physiques, la différence la plus flagrante concerne l'âge des bénéficiaires. Dans les CTE, l'âge limite était de 55 ans. Pour les CAD, le demandeur ne doit pas avoir fait valoir des droits à la retraite.

Par ailleurs **dans les CTE, le montant des contrats n'était pas encadré. Les demandes étaient traitées à guichet ouvert.** L'augmentation substantielle de la demande en 2002 aurait conduit à des niveaux de dépense incompatibles avec le budget consacré à cette opération. Dans les CAD, un encadrement budgétaire strict est donc mis en

œuvre. Cet encadrement a une conséquence sur les quantités de surface engagées par contrat, qui sont moins importantes dans les CAD que dans les CTE.

c) Des moyens budgétaires importants mais maîtrisés

Sur une enveloppe budgétaire totale de 324 millions d'euros en 2004, 135 millions d'euros de droits à engager sur cinq ans ont été notifiés fin 2003 pour financer 5.000 contrats prenant effet dès le 1^{er} mai 2004 et 189 millions d'euros ont été notifiés en juillet 2004, permettant l'engagement d'au moins 7.000 CAD qui pourront prendre effet soit au 1^{er} septembre 2004, soit au 1^{er} mai 2005.

Au 30 avril 2004, 2.260 contrats étaient signés dans 80 départements. Les régions Poitou-Charentes et Pays de Loire représentent le plus grand nombre de CAD signés. Sur ces 2.260 contrats :

- 1.980 CAD ne comportent pas d'actions de conversion à l'agriculture biologique. Le montant moyen de ces contrats s'élève à 19.785 euros, les investissements représentant 2.279 euros tandis que les actions agro-environnementales représentent 17.506 euros ;

- 280 CAD comportent des actions de conversion à l'agriculture biologique. Le montant de ces contrats s'établit à 37.815 euros, dont 29.431 euros pour la partie consacrée à l'agriculture biologique. Les 8.384 euros restants se répartissent entre 3.187 euros d'investissement et 5.197 euros d'actions agro-environnementales.

Sur l'ensemble de l'année 2004, étant donné le niveau de la dotation, au moins 12.000 CAD sont susceptibles d'être signés. En 2005, le projet de budget permet de dégager une enveloppe de droits à engager de 270 millions d'euros, soit au moins 10.000 CAD supplémentaires. Le montant des paiements effectués au titre des CAD en 2004 est estimé à 10 millions d'euros. Le montant des paiements en 2005 est estimé à 57 millions d'euros.

Ces montants sont à comparer avec le bilan qui peut être dressé des CTE, qui continueront de peser encore lourd pour longtemps sur le budget, compte tenu de la nécessité d'honorer les engagements souscrits.

Au total, entre 2000 et 2003, 49.368 CTE ont été signés. Ces contrats couvrent une SAU totale de 4,6 millions d'hectares, dont 2,9 millions contractualisés. La surface moyenne des exploitations en CTE est de 93 hectares, dont 60 hectares contractualisés, alors que la SAU moyenne de l'ensemble des exploitations est de 40 hectares. Le

tableau figurant page suivante, comparant la SAU moyenne des CTE signés par rapport à la SAU moyenne de l'ensemble des exploitations, illustre bien que, dans une large majorité de départements, les CTE ont privilégié les grandes voire les très grandes exploitations.

COMPARAISON DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE (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
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

Compte tenu d'un coût moyen par contrat (sur 5 ans) de 42.619 euros, le coût total des CTE sera de 2,1 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros pour le budget national. Ainsi, demeurent à payer 233 millions d'euros en 2004, 190 millions en 2005, 122 millions en 2006 et 24 millions d'euros en 2007.

Le dispositif des CAD, tout comme celui des CTE, est cofinancé par l'Union Européenne, à hauteur de 50 %. La participation de l'Etat prenait la forme de subventions inscrites au chapitre 44-84¹, en contrepartie desquelles le cofinancement par le FEOGA-Garantie est appelé. Le paiement des aides correspondantes est effectué par le CNASEA, organisme payeur agréé pour la plupart des dépenses du FEOGA-Garantie effectuées au titre du développement rural.

2.- La prime herbagère agro-environnementale

La modification de la réglementation communautaire en 1999, avec la mise en place du nouveau règlement n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien du développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole signe la fin du dispositif agro-environnemental français mis en œuvre dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC en 1992. Dans le cadre de ce règlement de développement rural, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) 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 le 30 avril 2003 car elle estimait que cette mesure s'apparentait davantage à un soutien de marché qu'à une aide environnementale éligible à ce titre au cofinancement communautaire.

Le précédent Gouvernement n'ayant pas prévu de poursuivre le dispositif, la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a donc été mise en place en 2003. Elle est ouverte prioritairement aux anciens bénéficiaires de la PMSEE. Ils peuvent souscrire l'une des mesures agro-environnementales visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive ou la gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage de la synthèse régionale agro-environnementale, retenues par le préfet du département en fonction des priorités environnementales pour les territoires. La PHAE, dont le montant est très fortement revalorisé par rapport à la PMSEE, rémunère des surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratique de gestion de prairies favorables à l'espace naturel, qu'il s'agisse d'objectifs de fertilisation ou d'ouverture de milieux en dynamique de déprise.

En 2003, la PHAE a concerné 56.554 bénéficiaires pour 3.167.561 ha. La surface moyenne engagée est de 56 hectares, le montant moyen de la rémunération de 67 euros/ha. Les surfaces engagées se trouvent principalement dans le massif central, dans le bassin allaitant bourguignon, ainsi qu'en Franche-Comté et dans les massifs alpins et pyrénéens. Pour la

¹ Dans le cadre de l'expérimentation de la LOLF, ces crédits sont globalisés sur le nouveau chapitre 69-01.

campagne 2003, la totalité des crédits alloués, soit 105 millions d'euros pour la part nationale, a été consommée.

Les prévisions pour la campagne 2004 font état d'environ 3.000 dossiers supplémentaires, soit 5 % de plus qu'en 2003. Par rapport à 2003, pour des raisons budgétaires, les critères définissant l'éligibilité des nouveaux demandeurs ont été restreints. Pour 2005, la dépense publique (part nationale + part communautaire) est estimée à 232 millions d'euros. La PHAE est un dispositif cofinancé par le FEOGA-Garantie à hauteur de 50 %.

3.- Le PMPOA

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) répond au besoin d'améliorer la qualité de l'eau par l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles. Son principe est d'accorder des aides pour favoriser, dans les exploitations agricoles, des investissements de nature à réduire les pollutions dues aux effluents d'élevage, et pour mieux raisonner la fertilisation azotée, notamment en améliorant l'épandage des effluents d'élevage.

Ces aides financent les études (diagnostic de l'élevage, projet de travaux, projet agronomique) ainsi que les investissements nécessaires au stockage, à l'amélioration des épandages et à la prévention contre des risques de pollutions ponctuelles. Elles concernent de façon prioritaire les zones vulnérables où la responsabilité des élevages en matière de pollution par les nitrates est avérée.

Depuis sa mise en place en œuvre en 1994, près de 50.000 éleveurs sont entrés dans le programme, en réalisant le diagnostic environnemental et l'étude préalable aux travaux. 35.000 d'entre eux ont obtenu l'autorisation de réaliser des travaux d'amélioration. Compte tenu des délais liés aux entreprises, 20.000 élevages avaient achevé ces travaux fin 2002.

Le programme a été suspendu en décembre 2000 suite à une mission d'évaluation demandée en 1999 par les ministres chargés des finances, de l'agriculture et de l'environnement et à l'engagement d'une procédure d'examen par la Commission européenne, clôturée en février 2004 par l'application rétroactive du règlement d'exemption qui permet d'assouplir les règles de procédure en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole. Afin de tenir compte de l'expérience acquise et des remarques faites tant par la mission d'inspection que par la Commission européenne, ce programme a été réorienté pour en améliorer l'efficacité environnementale, par la mise en place d'un projet agronomique approfondi et par une intégration des élevages par zones prioritaires, et pour mieux en maîtriser les coûts, par le plafonnement des investissements éligibles.

Le PMPOA2 est donc un régime notifié d'aide d'Etat sans cofinancement communautaire, limité dans le temps au 31 décembre 2006 et dans l'espace aux

zones vulnérables. Un peu plus de 125.000 éleveurs ont fait parvenir aux guichets uniques une déclaration d'intention d'engagement (DIE) dans le programme au 31 décembre 2002. Parmi celles-ci, 105.000 étaient éligibles. En 2003, on a dénombré au total 1.700 dossiers, pour un montant d'engagements de 15,3 millions d'euros. Fin juin 2004, on a constaté, en cumulé, 2.234 dossiers engagés.

Des mesures de simplification de la procédure d'instruction et d'attribution des subventions versées au titre du PMPOA2 ont été prises en mai 2003 : suppression de certaines pièces à fournir, diminution du nombre d'indicateurs agronomiques, harmonisation des documents d'enregistrement. Le travail de simplification s'est poursuivi en 2004, au travers de la mise en place d'une pré-étude, outil de conseil pour l'éleveur afin qu'il ait connaissance de sa situation au regard du respect des exigences requises, et d'un nouveau mode de calcul des capacités de stockage éligibles, basé sur le projet effectif de l'éleveur. **Votre Rapporteur spécial se félicite de ces mesures de simplification administrative, car les agriculteurs ne doivent pas se voir accaparer par des tâches purement administratives correspondant à des exigences disproportionnées au regard des objectifs à atteindre en termes de protection de l'environnement.**

Sur la base du respect des contrats de plan Etat-régions et du respect de l'engagement de couvrir l'ensemble des zones vulnérables avant fin 2006, l'Etat a prévu de consacrer au total 353,7 millions d'euros à ce programme de 2003 à 2006 et les agences de l'eau le double. Les financements publics de toutes origines (Etat, collectivités locales et agences de l'eau) jusqu'en 2006 devraient s'élever, au total à 1,4 milliard d'euros. La part de chacun des financeurs est de 1/6 pour l'Etat, 1/6 pour les collectivités territoriales et 1/3 pour les agences de l'eau. Le dernier tiers est à la charge de l'éleveur.

DOTATIONS DE FINANCEMENT DU PMPOA

(en millions d'euros)

Année	Etat (AP)	FNDAE	TOTAL
2000	22,9	22,9	45,7
2001	22,9	22,9	45,7
2002	22,9	22,9	45,7
2003	17,0	45,0	62,0
2004	48,5	0,0	48,5
2005	117,0	0,0	117,0

C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Dans la maquette budgétaire proposée par le Gouvernement le 21 janvier 2004, le programme *Agriculture, pêche et territoires ruraux* regroupait, avec 2,5 milliards d'euros, plus de 70 % des crédits de la mission *Agriculture pêche et affaires rurales*, qui comportait également le programme *Forêt*, le

programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et le programme soutien et recouvrait la plupart des interventions économiques du ministère :

Ce programme *Agriculture, pêche et territoires ruraux* agrégeait ainsi des finalités très différentes : participation de l'État au financement du service public de l'équarrissage, subvention au fonds des calamités agricoles, charges de bonification des prêts, contrôle des pêches maritimes... En couvrant la totalité des interventions à caractère économique du ministère (celles destinées à la forêt mises à part), soit 70 % des crédits de la mission, il donnait au ministère la fongibilité la plus large possible.

Le ministère justifiait l'hétérogénéité de ce programme par l'absence de prévisibilité et le caractère évolutif des politiques agricoles : en privilégiant une approche globale des territoires ruraux, il s'agissait de donner aux services une capacité maximale de réallocation des moyens d'intervention. Cette conception s'écarte sensiblement de la définition du programme, qui doit se limiter à un ensemble cohérent d'actions. Elle ne va pas dans le sens d'une clarification de l'autorisation parlementaire. C'est pourquoi la mission d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a proposé de scinder ce programme en deux, en fonction de la séparation entre les deux piliers de la politique agricole commune :

- un premier programme dédié à la promotion de l'agriculture et au soutien au développement rural,
- un second programme regroupant les actions de valorisation des produits, d'orientation et de régulation des marchés.

Le Gouvernement a accepté cette proposition, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. La nomenclature budgétaire pour 2006, arrêtée le 16 juin 2004, prévoit ainsi que la mission ministérielle *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* comprend un programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable* et un programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*.

1.- Les expérimentations

Le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable* représenterait, en 2005, 1,3 milliard d'euros en autorisations de programme et 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 69 % et 32 % des crédits du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Sur les sept actions prévues, quatre passent sous expérimentation en 2005, dont deux en intégralité, pour un total de 1.035,3 millions d'euros en autorisations de programme et 857,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit près de 83 % du total du programme en engagements.

- Le **chapitre 39-03**, doté de 5 millions d'euros, est créé pour expérimenter par anticipation la création de budgets opérationnels de programme (BOP) dans deux régions, l'Aquitaine et le Nord-Pas-de-Calais, au profit des services déconcentrés, qui pourront exercer la fongibilité asymétrique des crédits, dans le cadre d'un dialogue de gestion avec l'administration centrale. Il correspond à l'action *Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt*, à l'exception de la subvention de fonctionnement au CNASEA. Cette action regroupe une partie des crédits des chapitres 31-96, 33-90 et 34-97 correspondant aux dépenses de fonctionnement et de recrutement de personnel à titre temporaire des services déconcentrés du ministère au niveau départemental, ainsi qu'aux crédits du chapitre 37-11 dédiés aux aides PAC.

- Le **chapitre 69-01**, doté d'un million d'euros en autorisations de programme et de 822.485 euros en crédits de paiement, est créé pour expérimenter à la fois la gestion globalisée des moyens et la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le champ correspondant aux actions suivantes : l'*appui au renouvellement des exploitations agricoles*, qui rassemble les aides à la cessation d'activité, les dispositifs d'aides au départ, les aides à l'installation et les crédits d'appui à la restructuration foncière des exploitations ainsi que les aides en faveur du redressement des exploitations en difficultés et les *mesures agro-environnementales et territoriales*, qui rassemblent les crédits destinés à la PHAE, à la mesure rotationnelle, à la mesure loup, aux ICHN et au financement des CTE et CAD.

En ce qui concerne le futur programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, une expérimentation sur la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est menée sur la partie des crédits correspondant aux actions de sélection animale et végétale, par la création d'un **chapitre 69-02**, doté de 19.371 euros en AP et 14.571 euros en CP. Les crédits servant actuellement à subventionner des actions pluriannuelles, la gestion en AE/CP devrait permettre un meilleur suivi des engagements.

2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance

• Le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* (1,5 milliard d'euros), dont le responsable sera le directeur général de la Forêt et des Affaires rurales au ministère chargé de l'agriculture, traduit la mise en œuvre de la politique en faveur du monde rural, compte tenu des attentes de la société en matière de développement durable des territoires ruraux. Il favorise une approche globale de la place des agriculteurs en tant qu'acteurs économiques majeurs et principaux gestionnaires de l'espace rural, dans la lignée des évolutions de la politique agricole commune, et notamment de la montée en puissance des aides du deuxième pilier (financements communautaires en faveur du développement rural). Il intègre les contraintes environnementales et vise à concilier l'équilibre écologique et la viabilité économique des exploitations, en

regroupant les mesures en faveur de l'installation des jeunes et le développement de l'emploi en milieu rural, afin de préserver la vitalité des territoires ruraux.

Ce programme sera structuré en sept actions, dont deux (*Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture* et *Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt*) sont analysées de manière plus détaillée par ailleurs dans le présent rapport spécial :

- ***Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux*** (45,8 millions d'euros) : moyens permettant une meilleure prise en compte de la diversité de l'espace rural, au travers du financement de l'hydraulique agricole et de l'animation rurale. Seront ainsi financées sur cette ligne les dotations accordées aux organisations professionnelles agricoles, dont votre Rapporteur spécial souhaite, dans un souci de transparence, rappeler la répartition en 2003-2004 :

FNSEA	3.988.719 euros
JA	3.988.719 euros
CP	2.424.953 euros
CR	881.034 euros
MODEF	103.734 euros
UDSEA	46.518 euros
TOTAL	11.433.676 euros

- ***Politique du cheval*** (63,4 millions d'euros) : interventions encourageant l'amélioration des races et le développement économique de la filière, en s'appuyant sur les Haras nationaux. Il est fort regrettable qu'aucun indicateur ne soit associé à cette action ;

- ***Appui au renouvellement des exploitations agricoles*** (230,9 millions d'euros) : aides à la cessation d'activité, dispositifs d'aides au départ, aides à l'installation, crédits d'appui à la restructuration foncière des exploitations et aides en faveur du redressement des exploitations en difficultés. L'indicateur de résultat retenu pour le suivi de cette action est le taux de renouvellement des chefs d'exploitation ;

- ***Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions*** (71,2 millions d'euros) : moyens pour soutenir la modernisation et la mise aux normes des exploitations, au travers du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Aucun indicateur de performance n'a été prévu ;

- ***Mesures agro-environnementales et territoriales*** (589 millions d'euros) : crédits destinés aux mesures agro-environnementales au titre de la prime herbagère agro-environnementale, de la mesure rotationnelle et de la mesure loup notamment, indemnités compensatoires de handicaps naturels, financement des contrats d'agriculture durable et des contrats territoriaux d'exploitation.

L'indicateur pertinent retenu est la part des surfaces agricoles sous engagement agro-environnemental ;

- ***Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture*** (32,4 millions d'euros) : moyens permettant d'assurer la pérennité et la rentabilité économique des entreprises de pêche et d'aquaculture grâce à une gestion durable de la ressource halieutique et à un suivi de la qualité des milieux aquatiques ;

- ***Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt*** (503 millions d'euros) : moyens d'investissement courant, de fonctionnement et de personnel des directions départementales de l'agriculture et de la forêt. L'indicateur de performance sera la part des frais de gestion par rapport au total des aides versées. Il sera important de définir les aides prises en compte à ce titre, notamment compte tenu de l'existence des cofinancements communautaires.

• Le programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* (710,5 millions d'euros), dont le responsable sera le directeur des Politiques économique et internationale au ministère chargé de l'agriculture, entend améliorer le développement économique et qualitatif des filières agricoles et alimentaires. Il s'inscrit dans la mise en œuvre du premier pilier de la politique agricole commune et vise à renforcer la compétitivité des produits et des filières, à adapter la production à la demande - en l'orientant plus particulièrement vers des produits de qualité - et à en développer les débouchés. Sa mise en œuvre repose notamment sur l'action des établissements publics sous tutelle que sont les offices agricoles et l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

Les actions conduites dans le cadre de ce programme s'articulent autour de quatre priorités :

- ***Adaptation des filières à l'évolution des marchés*** (482,7 millions d'euros) : prise en charge de deux types de mesures : d'une part, le développement et la promotion de la production agricole sous signes officiels de qualité, au travers de l'agriculture biologique ainsi que des indications géographiques protégées (IGP) et des appellations d'origine contrôlées et protégées (AOC et AOP), et, d'autre part, le renforcement de l'organisation économique et de la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires, par des actions menées, tant dans le domaine réglementaire que financier, visant à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, ainsi que par différents plans sectoriels ciblés sur des filières prioritaires (porcine, laitière, fruits et légumes,...). Les indicateurs de suivi des objectifs portent sur la part des surfaces cultivées en agriculture biologique, les volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée, l'évolution des démarches de regroupement officiel d'associations de producteurs (fusions ou unions) et la part des produits à forte valorisation dans le chiffre d'affaires des exploitations (on peut cependant se demander pourquoi cet indicateur est limité à l'industrie laitière) ;

- **Gestion des aléas de production** (41,5 millions d'euros) : mesures de soutien financier aux exploitations touchées par des calamités agricoles, afin de mieux gérer les aléas de production. Le seul indicateur de performance retenu concerne le délai moyen de mobilisation des aides d'urgence en cas de calamités agricoles. Cet aspect, procédural et administratif, ne saurait cependant suffire à évaluer la pertinence et l'efficacité des aides, qui ont pour objectif d'apporter une solution pratique aux agriculteurs concernés ;

- **Promotion des produits et du modèle agro-alimentaire français** (37,4 millions d'euros) : actions menées dans le domaine international pour contribuer à la présence des produits et des entreprises françaises dans les domaines agricole et alimentaire, notamment en ce qui concerne la promotion et la défense des signes d'indication géographique. Deux indicateurs mesurent la réalisation de ces objectifs : la présence des entreprises françaises sur les salons agroalimentaires internationaux et le nombre de pays tiers ayant adopté une réglementation protégeant les indications géographiques. Ce dernier indicateur semble peu pertinent car il n'est guère possible d'affirmer qu'il relève directement de la mise en œuvre d'une politique publique nationale. En revanche, il pourrait être utile de suivre l'évolution des ventes des produits agro-alimentaires français hors du territoire national ;

- **Gestion des aides nationales et communautaires** (148,8 millions d'euros) : moyens nécessaires pour mettre en œuvre les soutiens publics à l'agriculture (politiques communautaires du premier pilier de la PAC et mesures nationales relevant du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*) dans des conditions optimales de coût et de qualité du service rendu aux agriculteurs. Des indicateurs spécifiques seront mis en place pour suivre et rendre compte de la réalisation de cet objectif. Ils porteront sur deux domaines : d'une part, les délais de paiement des principales primes de la PAC aux exploitants agricoles et, d'autre part, les coûts globaux de mise en œuvre des mesures communautaires intégrant notamment les montants des pénalités financières éventuelles supportées par la France. De ce fait, les moyens nationaux mis en œuvre sont bien rapportés aux montants communautaires versés, ce qui correspond à la réalité financière des soutiens.

II.- L'ACCOMPAGNEMENT DE L'EVOLUTION DE LA PAC

A.- L'APPLICATION DES NOUVELLES REGLES DE LA PAC

Le 26 juin 2003, une nouvelle réforme de la PAC a été adoptée à Luxembourg par le Conseil de l'Union européenne. L'accord conclu préserve les principes essentiels des réformes de 1992 et de 1999, notamment la substitution partielle des aides directes aux aides indirectes de soutien de marché. Il s'en différencie en revanche profondément en introduisant un régime de paiement découplé, c'est-à-dire non lié à l'acte de production, de la plupart des

aides directes. Il renforce également la conditionnalité des aides et la politique de développement rural.

La réforme de Luxembourg instaure une aide unique au revenu par exploitation, découplée de la production : son attribution n'est pas conditionnée par la nature et le volume de production. Aux termes du règlement européen, l'aide unique découplée a vocation à remplacer les aides directes existantes dans les secteurs des grandes cultures, de la viande bovine, de la viande ovine et des produits laitiers. L'entrée en vigueur de ce nouveau régime s'effectuera, au choix de chaque Etat membre, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007.

Le règlement européen ouvre pour les États membres plusieurs possibilités dans la mise en œuvre de ses mesures : en particulier, le droit à paiement unique, dont disposera chaque exploitant, pourra être déterminé à l'échelon individuel ou à l'échelon régional ; en second lieu, le découplage des aides pourra n'être que partiel afin d'éviter le risque d'un abandon de l'activité agricole dans les zones fragiles ; enfin, les échanges entre agriculteurs des droits à paiements, qui seront marchands, pourront se faire avec ou sans terre, sous certaines conditions.

Dans le cadre d'Agenda 2000, les accords de Berlin avaient introduit le **principe d'éco- conditionnalité des aides directes**, c'est-à-dire du lien entre l'octroi des aides et le respect de normes et de réglementations environnementales. La réforme de Luxembourg entérine définitivement ce principe et l'élargit à une conditionnalité des aides directes en subordonnant leur attribution au respect de dix-neuf directives européennes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé des animaux et des végétaux et de bien-être animal. L'application des dix-neuf directives sera obligatoire dans l'ensemble de l'Union européenne et sera progressivement mise en place entre 2005 et 2007. Au-delà de ces éléments réglementaires, les bénéficiaires des aides devront également veiller au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, l'objectif étant en particulier d'entretenir les terres retirées de la production.

Enfin, le besoin en crédits supplémentaires affectés au développement rural au titre du deuxième pilier de la PAC, ainsi que pour mettre en place des dispositifs de gestion de crises au niveau national, sera en partie couvert par un système de **modulation des aides directes** du premier pilier. Ainsi, au-delà d'une franchise de 5.000 euros, les subventions versées aux exploitations seront annuellement réduites de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % ensuite. La répartition des fonds générés par la modulation sera assurée à raison d'un point de pourcentage redistribué au pays dans lequel il a été généré, le reste étant redistribué sur la base de trois critères : la surface agricole utilisée, l'emploi agricole et le PIB par habitant. Chaque Etat membre sera toutefois assuré d'un retour au moins égal à 80 % de sa contribution, afin d'éviter un déséquilibre trop marqué entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets de ce système.

1.- Les choix de découplage

La France a fait le choix d'appliquer un **découplage partiel des aides directes à compter du 1^{er} janvier 2006** seulement. Ce délai d'un an par rapport à la date d'entrée en vigueur la plus rapide possible (1^{er} janvier 2005) permettra de mieux préparer le monde agricole à cette évolution importante des aides. Par ailleurs, afin d'éviter tout risque de déprise agricole, la France a souhaité profiter au maximum des possibilités laissées aux États membres pour maintenir certaines aides directes sous forme partiellement couplée, c'est-à-dire en perpétuant leur mode d'attribution actuel, lié à la production.

Ainsi, dans le secteur végétal, les aides couplées aux cultures arables seront maintenues à hauteur de 25 % de leur niveau actuel. 40 % de l'aide à la fécula de pomme de terre et 100 % des aides aux semences fourragères seront découplées. Dans le secteur ovin et caprin, les aides directes à la tête seront maintenues couplées à hauteur de 50 % de leur niveau actuel. Dans le secteur laitier, l'aide directe par tonne de quota détenue sera totalement découplée. En outre, les aides versées dans les quatre départements d'outre-mer seront exemptées de découplage.

S'agissant du secteur de la viande bovine, certaines aides demeureront totalement ou partiellement couplées. En particulier, parmi plusieurs choix possibles, il a été décidé de **maintenir couplée la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)** afin de favoriser la persistance de l'élevage allaitant qui constitue une spécificité française et un secteur très important dans les régions concernées. La **prime à l'abattage sera maintenue partiellement couplée**, à hauteur de 40 % de son niveau actuel, **pour les gros bovins, et totalement couplée pour les veaux**. La prime spéciale pour les bovins mâles sera, elle, totalement découplée. Au total, les autorités françaises ont voulu placer les filières d'élevage en situation d'aborder les années à venir avec les atouts qui leur sont nécessaires pour la préservation de l'élevage allaitant français, la recherche de l'équilibre du marché et des filières, et l'avenir de l'activité vitellière, qui joue un rôle important dans les équilibres des secteurs viande et lait.

Pour autant, les conséquences de la réforme seront fonction, certes des choix français, mais également des orientations qui sont retenues dans d'autres États membres. À cet égard, les conséquences de la décision des autorités italiennes de découpler intégralement les aides animales dès 2005 devront être observées. En effet, l'Italie constitue un débouché très important pour l'exportation des jeunes bovins maigres de France (environ un million de têtes annuellement) qui sont engraisés et consommés dans la péninsule. Avec le découplage total dans leur pays, les engraisseurs locaux pourront bénéficier des primes, à l'abattage notamment, sans mettre forcément en place les bovins correspondants. Ceci constitue un risque pour le commerce transalpin des animaux français.

2.- Le mode de calcul et de transfert des droits à paiement

La France a choisi de fonder le découplage sur le principe général de la référence historique individuelle et a opté pour un découplage partiel. Les droits à paiement seront ainsi nettement liés au foncier, notamment par l'application d'un prélèvement important sur les ventes de droits sans terre.

Ainsi, le droit à paiement sera calculé sur la base des **paiements historiques reçus par l'exploitant au cours des années de référence 2000, 2001 et 2002** et divisé par le nombre d'hectares ayant donné droit aux aides (surfaces en grandes cultures et surfaces fourragères dans le cas d'élevage d'animaux). Les surfaces qui étaient en jachère obligatoire donnent lieu à un droit à paiement spécifique, également ramené à une valeur par hectare. Dans le secteur laitier, pour lequel l'aide directe par tonne de quota détenue entrera en vigueur fin 2004, les montants de référence intervenant dans le calcul des droits seront déterminés par le produit des quantités de références individuelles au 31 mars de l'année du découplage et du montant de l'aide fixé au cours de cette même année.

Comme le règlement européen en donne la possibilité, la France a choisi un **encadrement du marché des droits à paiement**, afin de décourager les comportements spéculatifs et d'éviter la déprise agricole. Ainsi, le titulaire des droits pourra les céder librement, avec ou sans terre, sous certaines conditions :

- les transferts ne s'effectueront qu'au sein d'un même département ;
- en cas de vente de droits sans terre, le montant des droits sera soumis à un prélèvement à 50 % (au maximum pendant les trois premières années de fonctionnement de ce régime) et ce prélèvement sera affecté à une réserve nationale; les prélèvements étant réduits pour les transactions portant sur les droits cédés au nouvel exploitant à l'occasion d'un transfert foncier ou sur ceux cédés par un fermier sortant au repreneur des terres. Afin de conforter la situation des jeunes agriculteurs, aucun prélèvement ne sera effectué lors de la cession des droits, avec ou sans terre, au bénéfice d'un agriculteur qui s'installe ;
- un exploitant ne pourra transférer ses droits sans terre qu'après avoir utilisé au moins 80 % d'entre eux. Cette clause anti-spéculation concerne en particulier les exploitants qui auraient cessé leur activité après la période historique de référence.

Par ailleurs, si le titulaire des droits est propriétaire des terres, il pourra également louer ses droits, avec le foncier, pour la même durée.

Une réserve nationale de droits à paiement sera créée dès la première année d'application du régime de paiement unique. Comme le prévoit le règlement européen, l'abondement initial pourra atteindre jusqu'à 3 % des montants de référence de l'Etat membre. Elle sera par la suite alimentée de diverses façons : droits non utilisés pendant trois années consécutives, prélèvements sur la vente des droits notamment.

Dans un premier temps, elle permettra d'assurer la mise en place du régime de paiement unique en assurant la transition avec le régime d'aides actuel. Les références individuelles des exploitants seront ainsi ajustées pour tenir compte des évolutions foncières survenues entre le 1^{er} janvier 2000 et le 15 mai 2004 et la réserve nationale permettra le règlement des situations spécifiques liées aux difficultés rencontrées par les agriculteurs de certains secteurs du fait de la mise en œuvre du découplage.

Par la suite, elle sera, en priorité, utilisée pour attribuer gratuitement des droits aux personnes ne disposant pas de référence historique (nouveaux installés). Des programmes spécifiques d'attribution des droits pourront également être mis en œuvre dans les zones soumises à des programmes globaux de développement, de renforcement ou de restructuration de l'activité agricole.

Tous les hectares sont éligibles au bénéfice de l'aide, à l'exception de ceux occupés par des forêts ou de ceux affectés à une activité non agricole ; en outre, afin d'éviter toute distorsion de concurrence, ces hectares ne peuvent pas concerner des cultures pérennes (vignes, vergers, ...), la production de fruits et légumes ou de pommes de terre de consommation.

3.- Les moyens d'accompagnement

Les outils suivants permettront d'accompagner l'évolution de la PAC :

- l'ensemble des productions agricoles va tenir compte d'objectifs qualitatifs. Ainsi, l'Institut national des appellations d'origine voit sa dotation budgétaire reconduite, l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique est dotée d'un budget de 1,1 million d'euros, les offices poursuivent la restructuration de leurs interventions afin d'en assurer la cohérence avec l'ensemble des autres financements publics et la promotion des produits agroalimentaires bénéficie d'une dotation spécifique reconduite ;

- une campagne directe d'information et de communication a été lancée en direction des agriculteurs avec le concours des chambres d'agriculture. Le débat « agriculture, territoires et société » qui se déroule de septembre à décembre dans toute la France complète cette sensibilisation et permettra de préparer la loi de modernisation agricole. En 2005, une année de préfiguration servira de test grandeur nature. En effet, l'application de la réforme de la PAC implique de modifier les relations entre les agriculteurs et l'administration. Il s'agit en particulier de calculer les nouveaux droits à paiement d'aide découplée et d'organiser le respect de la réglementation environnementale. Des moyens humains (à hauteur de 8,5 millions d'euros) et matériels sont inscrits dans le budget pour préparer ces changements.

B.- LA REGULATION DES MARCHES ET LES AIDES AUX PRODUITS

La réforme de Luxembourg modifie certaines dispositions sectorielles. Les mesures les plus importantes sont les suivantes :

- pour les **produits laitiers** : la mise en œuvre des mesures prévues par Agenda 2000 (baisse progressive des prix partiellement compensée par des aides directes) a été avancée d'une année, soit 2004, la baisse du prix d'intervention du beurre a été accrue (- 25 % au total sur quatre ans) et celle prévue pour le lait écrémé en poudre est restée inchangée (- 15 % sur trois ans). La mesure de compensation importante est la mise en place, dès octobre 2004 et jusqu'en 2007, de l'aide au revenu des producteurs de lait (ARPL), à raison de 11,81 euros par tonne. Les volumes de beurre livrables à l'intervention sont limités à partir de la campagne 2004-2005. En outre, les quotas laitiers sont maintenus au moins jusqu'à la campagne 2014-2015 et augmentés de 0,5 % par an pendant trois campagnes consécutives à partir de 2006 ;

- pour les **céréales** : dès 2004, les majorations mensuelles, reçues par les producteurs lors de leurs livraisons tout au long de la campagne, sont réduites de moitié. Le supplément pour le blé dur, qui sera découplé à 75 % en France, est progressivement supprimé dans les zones non traditionnelles et ajusté à la baisse dans les zones traditionnelles et une prime à la qualité est introduite. Le seigle est exclu de l'intervention. Le prix d'intervention du riz diminue de moitié, les quantités acceptées aux achats publics sont réduites et les aides directes compensatoires sont augmentées ;

- pour les **protéagineux** : dès 2004, le supplément pour les protéagineux est transformé en un paiement spécifique aux producteurs de 55,57 euros/ha, accordé pour une superficie maximale garantie ;

- pour les **cultures énergétiques** (cultures arables servant à produire des biocarburants par exemple) : à partir de 2004, un crédit carbone de 45 euros/ha est octroyé pour des superficies dont la production fait l'objet d'une contractualisation avec l'industrie de transformation. Cette aide n'est pas accordée pour les surfaces en jachère ;

- pour les **fruits à coque** : dès 2004, une aide forfaitaire est accordée aux producteurs dans la limite d'une superficie maximale garantie et pourra être complétée par une aide nationale ;

- pour les **fourrages séchés** : dès 2005, outre l'aide versée aux entreprises de transformation dont le montant unitaire sera fixé à 33 euros/tonne, une aide spécifique sera octroyée aux producteurs et entièrement intégrée au paiement unique à compter de 2006, année du découplage en France ;

- pour les **semences** : dès 2005, l'aide à la production, dont le montant unitaire sera variable d'une espèce à l'autre, sera attribuée pour les semences de base ou certifiées (sauf pour les semences potagères et de betterave) ;

Les secteurs du houblon, du tabac, de l'huile d'olive et du coton ont également été réformés par le Conseil des ministres de l'Union européenne en avril 2004, en s'inspirant des principes retenus lors de l'accord de Luxembourg. Par ailleurs, il est prévu une réforme de l'OCM du sucre dont le système actuel arrive à échéance le 30 juin 2006.

C.- L'IMPACT FINANCIER SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Votre Rapporteur spécial tient à démontrer que l'accord de Luxembourg maintient le budget affecté aux agriculteurs français.

Avant modulation, le découplage et la réforme des OCM (lait, riz, blé dur,...) débouchent sur un accroissement des versements à la France (+ 160 millions d'euros), dû principalement à la revalorisation de la nouvelle aide aux éleveurs laitiers en compensation de la baisse supplémentaire du prix du beurre. La modulation diminue légèrement ce solde positif (réduction des aides de 325 millions d'euros compensée par des retours à hauteur de 260 millions d'euros, soit un impact net de la modulation de - 65 millions d'euros).

Au total, le retour pour la France se trouve donc légèrement amélioré (+ 100 millions d'euros).

À partir de 2007 (pleine application des décisions), le retour pour la France au titre du premier pilier de la PAC sera d'environ 9,8 milliards d'euros (dont 8,4 milliards d'euros d'aides directes aux exploitants) avant modulation et 9,5 milliards d'euros après modulation. Le taux de retour pour la France est préservé à 22,8 %, contre 23 % sur le premier pilier en 2001.

IMPACT BUDGETAIRE APRES 2007 POUR LA FRANCE DE L'ACCORD DE LUXEMBOURG

(en millions d'euros)

Impact sur le premier pilier		
Lait	Aides directes	+ 254
	Soutiens de marché	- 31
Découplage		- 73
Blé dur		- 12
Autres secteurs végétaux (céréales, riz, fourrages, cultures énergétiques)		+ 27
Total		+ 165
Réduction modulation (5 %)		- 325
Impact sur le deuxième pilier		
Retour modulation (80 % de la réduction)		+ 260
Impact global		+ 100

Source : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

En conséquence, le revenu des agriculteurs tiré des aides demeurera inchangé puisque l'enveloppe budgétaire est maintenue. Les références retenues pour l'aide découplée permettront de stabiliser les paiements à leur niveau moyen 2000-2002. Dans le secteur du lait, la baisse supplémentaire du prix du beurre (- 10 %) sera compensée à 82 % sous forme d'aides au revenu pour les éleveurs laitiers. Si l'on tient compte en outre de la baisse du prix du lait (- 15 %), décidée à Berlin en 1999 pour une entrée en vigueur à partir de 2004, le taux de compensation global sera de l'ordre de 60 %.

Au total, le nouveau système d'aides doit favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement grâce au nouveau soutien à la mise aux normes des exploitations assorti d'un dispositif de sanction en cas de non respect des normes communautaires applicables dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire et du bien-être animal. La production agricole française et sa répartition sur le territoire seront maintenues grâce au maintien couplé d'une partie des paiements, qui continuera d'être versée en contrepartie d'une production. En effet, les études d'impact économique conduites par l'INRA montrent que, dans le secteur des céréales, la possibilité de maintenir couplée 25 % de l'aide actuelle garantit contre le risque d'abandon de production dans les zones dites intermédiaires, qui correspondent à une trentaine de départements, notamment en bordure du bassin céréalier. De même, dans le secteur de la viande, le maintien couplé de la prime à la vache allaitante et de la prime à l'abattage (à 40 %) assure la pérennité de l'élevage allaitant français et des conditions de compétitivité acceptables pour la filière bovine française.

CHAPITRE III : LES AUTRES POLITIQUES DE SOUTIEN A L'AGRICULTURE

I.- LES POLITIQUES SECTORIELLES

A.- LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE

1.- Les conventions interrégionales de massifs

Les conventions interrégionales de massifs, conclues pour la période 2000-2006, ont pour objectif de soutenir des programmes spécifiques aux zones de montagne, dont des actions concernant les secteurs agricole et forestier. Sur une participation globale de l'Etat de 450 millions d'euros, le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales contribue à hauteur de 45,4 millions d'euros, soit une participation de 10 %.

Suite au CIADT de décembre 2002 et avec l'objectif d'une gestion simplifiée par les préfets coordonnateurs de massifs, il a été décidé de transférer les crédits correspondants relevant des titres IV (hors crédits des offices agricoles) et VI sur le FNADT à compter de 2004, soit 3 millions d'euros dans le cadre de la LFI 2004. Un comité de programmation, en début d'année, et un comité de bilan, en fin d'année, pilotés par la DATAR, doivent permettre le suivi de l'ensemble des crédits ainsi transférés.

2.- Les ICHN

Les Indemnités Compensatoires de Handicap Naturels (ICHN) existent depuis 1974 et sont des aides annuelles versées dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées. Leurs objectifs principaux sont d'assurer l'exploitation continue des surfaces de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable, de préserver l'espace naturel et de maintenir et promouvoir les modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences environnementales.

Les ICHN 2001 ont été mises en œuvre selon les modalités nouvelles prévues dans le plan de développement rural national, à la suite de la parution du règlement de développement rural n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999. Elles ont été versées en fonction du nombre d'hectares de superficies fourragères (surfaces en prairies et céréales consommées par les animaux) avec un maximum par exploitation individuelle de 50 hectares. Les montants à l'hectare sont plus élevés en zone de haute montagne qu'en zone de montagne et, *a fortiori*, qu'en zone de piémont ou défavorisée simple. Les 25 premiers hectares sont payés 20 % plus chers que les 25 suivants et une majoration est prévue pour les élevages ovins pratiquant le pâturage estival.

Les éleveurs ou les agriculteurs doivent respecter les bonnes pratiques agricoles habituelles (mesurées essentiellement par le chargement en UGB/ha, le bien-être des animaux et le respect des normes en matière d'épandage des effluents dans les zones vulnérables). Pour ce qui concerne la zone de montagne sèche, une indemnité spéciale montagne sèche végétale a été versée à certaines cultures dans la limite de 50 hectares.

Les surfaces concernées sont, en majorité, des surfaces fourragères. Certaines cultures végétales telles que la canne à sucre, la banane (dans les DOM), la pomme, la poire ou la pêche sont parfois primées dans le cadre des ICHN. Cependant les surfaces fourragères primées sont beaucoup plus importantes (4,3 millions d'hectares contre 65.000 hectares primés pour les cultures végétales).

BILAN ET PERSPECTIVES DES ICHN EN 2003, 2004 ET 2005

Années	2003	2004	2005
Nombre de dossiers payés	105.704	105.000	105.000
Montant des paiements (en euros)	448.510.050	477.000.000	477.000.000
Surfaces concernées primées (en hectares)	4.365.000	4.300.000	4.300.000

Source : Direction Générale de la Forêt et des Affaires rurales.

Ce bilan montre qu'après une montée en puissance des aides ICHN sur deux ans, il y a stabilisation. Les surfaces primées restent stables, mais le montant des aides versées augmente. Cela s'explique par la revalorisation des 25 premiers hectares primés de 20 %.

La mise en place de la réforme des ICHN a permis de maintenir les grands équilibres des dépenses entre les zones défavorisées simples et piémont (21 %) et les zones de montagne et haute montagne (79 %). De plus, l'augmentation de l'enveloppe a permis à la fois de renforcer le soutien à la montagne et d'aboutir à une augmentation nette des ICHN pour les deux tiers des bénéficiaires. Parmi les dossiers déjà primés en 2000, les deux tiers ont conservé une structure équivalente, c'est-à-dire variant de moins de 5 %. Ces exploitants ont connu une augmentation de leur ICHN pour 70 % d'entre eux, une stabilité pour 16 % et une diminution pour 14 % d'entre eux.

Depuis 2002, dossiers et déclarations de surface sont déposés en même temps en avril. Pour la campagne 2003, le paiement a été effectué en deux parties : un premier paiement, anticipé, au 15 septembre sur la base d'un stabilisateur à 70 % pour aider les éleveurs touchés par la sécheresse ; un complément de paiement versé au 15 octobre pour 95 % des demandeurs.

Afin de prendre en compte les surcoûts supplémentaires des exploitations ovines pratiquant la transhumance d'été, la majoration ovine en zone de piémont et en zone défavorisée est passée de 20 % à 30 %. Pour prendre en compte les spécificités du marais poitevin et mieux préserver cette zone, une majoration des ICHN a été décidée à hauteur de 60 euros/hectare pour les prairies du marais desséché et de 121 euros/hectare pour les prairies du marais mouillé.

La réglementation 2004 intègre une revalorisation de la majoration des 25 premiers hectares. Fixée à 10 % depuis 2001, elle passe à 20 % à partir de 2004. Les exploitations de moins de 25 hectares bénéficient également de règles préférentielles pour le calcul de l'écrêtement. Une autre évolution réglementaire de cette campagne est la prise en compte des cervidés et des camélidés pour le calcul du taux de chargement.

Pour 2005, le dispositif devrait être reconduit à l'identique, des ajustements à la marge pouvant cependant être opérés sur les conditions d'éligibilité des pluriactifs.

3.- L'aide aux bâtiments d'élevage

L'aide aux bâtiments d'élevage attribuée sous forme de subvention a pour objectif de compenser les surcoûts de construction liés aux conditions topographiques et climatiques difficiles en zone de montagne. La subvention finance partiellement les dépenses d'investissement relatives à la construction, la rénovation ou l'extension de bâtiments d'élevage bovin, ovin et caprin contribuant à l'amélioration des conditions de travail pour l'agriculteur, de l'état sanitaire et du bien-être des animaux, de la protection de l'environnement et de la qualité du paysage. Ce soutien vient en complément d'aides aux bâtiments de l'OFIVAL (et/ou des collectivités territoriales) délivrées sur l'ensemble du territoire.

Le taux de subvention est majoré dans les zones de haute montagne, en cas de construction de bâtiment comportant du bois et pour les jeunes agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation afin de prendre en compte leur situation particulière. L'aide aux bâtiments d'élevage en zone de montagne est cofinancée à hauteur de 25 % par l'Union européenne dans le cadre du Règlement de développement rural au travers du Plan de développement rural national.

En 2003, on dénombre 1.223 dossiers bâtiments en zone de montagne engagés pour un montant de 14,6 millions d'euros, dont 11,4 millions d'euros pour la part de l'Etat. La consommation a légèrement chuté du fait de la conjoncture difficile liée en particulier à la sécheresse et aux incertitudes de la réforme de la PAC. Pour 2004, le niveau actuel des engagements est de 512 dossiers pour un montant de 5,9 millions d'euros. Ces constats sont proches de ceux effectués à la même période en 2003 et laisse présager un niveau d'engagement comparable à celui de 2003.

En raison de l'importance des besoins de modernisation et de mise aux normes des exploitations, le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a annoncé la mise en place d'un plan d'aide aux bâtiments d'élevage bovin, ovin et caprin **concernant l'ensemble du territoire** à compter du 1^{er} janvier 2005 en vue d'améliorer les conditions d'élevage des animaux et d'intégrer les mesures environnementales requises

Ce plan de modernisation sera financé par un fonds unique qui doit se substituer aux dispositifs existants pour financer les investissements relatifs aux bâtiments d'élevage (aides nationales de l'OFIVAL et de l'ONILAIT et aides en faveur de la zone de montagne du ministère cofinancées par l'Union européenne). Il fera appel à un cofinancement communautaire dès 2005, qui sera porté à 50 % en 2006 *via* le Plan de développement rural national. Ce fonds pourra être complété par les collectivités territoriales, à qui l'accès au cofinancement communautaire sera ouvert.

En terme de gestion, le dispositif a vocation à simplifier l'accès à l'aide pour les éleveurs et s'appuie sur la mise en place d'un guichet unique en DDAF ainsi que sur une gestion par les DRAF d'enveloppes régionales de droits à engager prenant en compte l'équilibre entre filières et la répartition entre département après concertation locale. L'organisme payeur désigné est l'OFIVAL (et à terme le futur office de l'élevage qui résultera de la fusion OFIVAL-ONILAIT). Il aura également un rôle de concertation nationale avec les organisations professionnelles.

Ce dispositif devrait permettre d'accroître le nombre d'agriculteurs bénéficiaires de l'aide aux bâtiments d'élevage et de revaloriser la subvention. Pour cela, il est prévu l'inscription de 55 millions d'euros d'autorisations de programme dans le budget 2005, sur le chapitre 61-40, générant un retour de 25 millions d'euros de crédits communautaires. **80 millions d'euros seront donc disponibles pour ce plan dès 2005.** Il s'agit de la deuxième priorité du budget.

En régime de croisière, dès 2006, ce plan devrait être doté de 120 millions d'euros (part Etat + part communautaire) et permettre sur dix ans d'accompagner la modernisation de nombreuses exploitations d'élevage.

Les spécificités de la zone de montagne seront préservées, notamment pour ce qui concerne leurs particularités en matière de revenus, de pluri-activité et d'investissements. Le surcoût lié aux difficultés d'exploitation inhérentes à ces zones géographiques sera compensé par un montant de subvention supérieur pour les exploitations situées en montagne et en haute montagne.

B.- LA POLITIQUE DU CHEVAL

Le cheval constitue un véritable secteur économique, contribuant par ailleurs aux activités sportives, sociales et culturelles. Avec 44 races d'équidés reconnues, 900.000 animaux (chevaux, poneys et ânes), plus de

460.000 personnes ayant une licence de la Fédération française d'équitation et près de 58.000 emplois, la filière présente, de plus, un réel potentiel de développement. Plus largement, le cheval est un facteur de diversification et de dynamisme pour le monde rural.

Le cheval trouve tout naturellement sa place au sein d'une politique agricole soucieuse du respect de l'environnement et du développement durable. La politique du cheval s'articule ainsi autour de trois axes : reconnaître le secteur économique du cheval comme une activité agricole à part entière, conforter les structures équestres et faciliter les interactions entre les métiers des mondes sportif et agricole. Le niveau général des interventions en faveur de l'élevage équin est à peu près constant en 2005 par rapport à 2004 et 2003.

1.- Les crédits budgétaires

a) Les crédits d'intervention et d'investissement pour 2005

Pour 2005, les crédits inscrits sur le budget du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales concernant la politique du cheval se caractérisent par un léger repli :

- à 4 millions d'euros (- 308.003 euros) des interventions déconcentrées au profit du cheval. La répartition de l'enveloppe devra donc se fonder sur une sélectivité accrue dans l'octroi de subventions à divers organismes et associations, tout en maintenant au meilleur niveau les crédits gérés à l'échelon régional.

- à 798.000 euros (- 452.000 euros), des investissements réalisés par des organismes nationaux et directement soutenus par l'État, permettant de maintenir le soutien apporté aux infrastructures des pôles hippiques d'intérêt national.

b) La prime à la jument allaitante

La prime aux races équines locales menacées d'abandon (PRME), communément appelée - mais à tort - prime à la jument allaitante, est une mesure agro-environnementale intégrée dans le cadre du plan de développement national 2000-2006, agréé par la Commission européenne. Elle est désormais souscrite dans le cadre des CAD.

La prime équine a pour objectif d'inciter les agriculteurs à conserver pendant cinq ans sur leur exploitation des équidés appartenant à des races pures menacées de disparition. Elle comprend deux actions :

- la première concerne les races locales équines et asines menacées de disparition conduites en race pure. Les animaux éligibles sont les reproducteurs des races de trait françaises reconnues, Ardennais, Auxois, Boulonnais, Breton, Cob Normand, Comtois, Mulassière du Poitou, Percheron, Trait du Nord, les reproducteurs des races asines, Baudet du Poitou, Âne de Provence, Âne des

Pyrénées, Âne du Cotentin, Âne Normand, Grand Noir du Berry, ainsi que les reproducteurs des races Camargue, Castillon, Landais, Mérens et Pottok,

- la seconde concerne les races locales équines menacées de disparition conduites en croisement d'absorption. Les animaux éligibles sont les reproductrices inscrites au registre du cheval de trait sous réserve que ne soient utilisés pour les saillies que des mâles d'une des races de trait françaises reconnues.

Chaque région a reçu pour 2004 une enveloppe de droit à engager dans les CAD comprenant le renouvellement de la PRME équine sur la base des engagements précédents de 1996 à 2001, lesquels représentaient un peu plus de 4.300 dossiers pour un montant total de 14 millions d'euros.

c) Les Haras nationaux

L'établissement public Les Haras nationaux définit avec les socioprofessionnels de la filière, au sein de son conseil d'administration et de diverses commissions spécialisées, les modalités et le montant des aides à apporter à l'élevage, aux races, aux concours et aux manifestations, grâce à un budget d'intervention de 7 millions d'euros en 2004. Il assure également le paiement de subventions aux compétitions équestres et aux épreuves d'élevage pour les jeunes chevaux, pour un montant total de 4,2 millions d'euros en 2004.

La dotation de fonctionnement, financée sur le budget du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, diminue en 2005 à 44,8 millions d'euros (- 700.000 euros), compte tenu de l'impératif de maîtrise des dépenses publiques. Conformément au contrat d'objectifs signé par l'établissement avec l'Etat, ces financements doivent concourir à la réalisation de trois catégories d'objectifs : rénover les modes d'intervention, favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval et positionner l'établissement public comme un acteur du développement local.

2.- Le Fonds national des courses et de l'élevage

a) L'évolution des crédits

Le compte d'affectation spéciale n° 902-19, intitulé « Fonds national des courses et de l'élevage », a été institué par l'article 60 de la loi de finances pour 1984. Il retrace l'utilisation des ressources affectées à l'élevage des chevaux de courses, à savoir une fraction du produit du prélèvement sur les sommes engagées au PMU.. Il permet à la Fédération nationale des courses françaises d'accorder des aides essentiellement constituées de primes aux éleveurs. Depuis la loi de finances pour 2002, il ne comporte qu'un seul chapitre *Fonds commun de l'élevage et des courses*, entièrement dédié aux courses

En **2003**, ce compte a enregistré 91,3 millions d'euros de recettes affectées en dépenses, *via* le fonds commun géré par la Fédération nationale des courses

françaises, pour 48,1 millions d'euros aux aides aux sociétés de courses de province et aux primes aux éleveurs et pour 43,2 millions d'euros aux aides prévues dans le cadre du protocole d'accord conclu entre l'Etat et l'institution des courses pour que cette dernière poursuive son plan de modernisation.

Pour **2004**, la progression des recettes du compte ne devrait pas être au niveau de celle des enjeux au pari mutuel, prévue à hauteur de + 8 %. En effet, la baisse des prélèvements sur les paris simples et la fusion des réseaux du GIE-PMU (au 1^{er} juillet 2003), qui permet à l'ensemble des points de vente d'offrir l'enregistrement de tous les paris jusqu'au départ de la course, conduisent les joueurs à développer les enjeux sur les paris simples alors que les paris événementiels (*Tiercé*, *Quarté* et *Quinté* +), plus rémunérateurs pour l'Etat, stagnent.

Pour **2005**, le compte est équilibré, en recettes et en dépenses, à **90 millions d'euros**, soit 4 millions d'euros de plus qu'en 2004. Un nouveau protocole d'accord entre l'Etat et l'institution des courses est en cours de négociation et devrait avoir un impact important sur la structure du compte et le niveau de ses recettes.

b) La préparation de la mise en œuvre de la LOLF

Le projet de nouvelle maquette budgétaire prévoit, sous la forme d'une mission, le maintien d'un compte d'affectation spéciale correspondant à l'actuel Fonds national des courses et de l'élevage. Conformément à l'article 20 de la loi organique, ce compte fait l'objet d'une mission spécifique. Cette mission mono-programme ***Courses et élevage*** se contenterait de voir transiter une fraction du prélèvement sur les sommes engagées au PMU, qui est directement gérée par l'institution des courses au travers du Fonds commun de l'élevage et des courses pour le paiement des primes aux éleveurs.

Le recours à un compte d'affectation spéciale est sujet à caution. En effet, la Cour des comptes a estimé souhaitable, dans son rapport public de 2003, de supprimer ce compte dont l'utilité lui paraît incertaine. Son point de vue semble partagé tant par l'institution des courses elle-même que par les tutelles (ministères des finances et de l'agriculture). Cependant, la proposition de la mission d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, consistant à demander la mise à l'étude de la possibilité de supprimer ce compte d'affectation spéciale, n'a toujours pas été suivie d'effet. Cela est d'autant plus regrettable qu'a pourtant été créée une action *Politique du cheval* au sein du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural*.

C.- LA POLITIQUE DE LA PECHE

Après le succès de la négociation européenne qui a permis de mettre en œuvre le plan Gaymard et d'adapter les capacités de pêche en les modernisant, le

budget 2005 de la pêche permettra de poursuivre l'effort en faveur de ce secteur économique dont l'importance est cruciale dans de nombreuses zones littorales. De nouveaux crédits d'initiative nationale sont prévus pour les sorties de flotte, ainsi que pour le soutien à la filière, la modernisation des navires et des structures professionnelles à terre. Le contrôle des pêches, mis en œuvre par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, permet parallèlement de s'assurer du respect des règles visant à préserver la ressource en poisson.

1.- Les crédits demandés pour 2005

Le montant de la dotation prévue pour l'année 2005, soit **32,4 millions d'euros**, en diminution de 5,7 % par rapport à 2004, traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre, dans le cadre de la politique commune de la pêche, les actions en faveur du secteur de la pêche et de l'aquaculture, en favorisant le renforcement de l'organisation des marchés, l'incitation à l'amélioration de la qualité des produits, ainsi qu'une politique active de sécurité sanitaire accrue des produits de la mer et des coquillages.

On notera en particulier l'augmentation de 18,6 % des crédits consacrés au contrôle des pêches. La réglementation communautaire impose en effet aux États membres l'embarquement d'observateurs à bord de navires qui exploitent des stocks faisant l'objet de mesures techniques spécifiques. Par ailleurs, cette politique de contrôle de l'activité des navires doit se renforcer compte tenu de la dégradation biologique de certains stocks halieutiques.

De même, les crédits nécessaires au financement des caisses chômage intempéries, à l'accompagnement des actions inscrites aux contrats de plan Etat-régions et au financement d'actions en aquaculture hors contrats de plan augmentent de 5,8 %.

En revanche, la subvention de l'Etat à l'OFIMER a été ajustée aux besoins réels constatés depuis quelques années et anticipe une plus forte mobilisation des fonds européens (IFOP) au profit des organisations de producteurs. La baisse en 2005 des crédits destinés à couvrir le différentiel entre les taux d'intérêts du marché et les taux des prêts bonifiés accordés à la pêche résulte quant à elle uniquement de la réduction du coût de refinancement de l'encours des prêts accordés avant 2002 et n'a pas d'incidence sur la capacité de l'Etat à accompagner les besoins nouveaux qui s'exprimeront en 2005.

Enfin, il faut noter une augmentation très substantielle (+ 54 % par rapport à 2004) des crédits destinés au paiement des réalisations prévues dans le cadre du « Plan Gaymard » (constructions et modernisations des navires), ainsi qu'aux liquidations des actions initiées les années précédentes, au titre des contrats de plan Etat-régions. Les autorisations de programme correspondantes augmenteront, elles, de 22,2 %, afin de poursuivre la politique volontariste de modernisation de la flottille de pêche initiée en juillet 2003.

2.- La préparation de la mise en œuvre de la LOLF

L'action *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture* regroupera, au sein du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural* de la mission ministérielle *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, la subvention de fonctionnement à l'IFREMER, les dépenses d'assistance technique, les subventions et l'apurement du FEOGA et les subventions d'équipement en faveur du transport et de la commercialisation des produits de la mer.

a) *Les expérimentations*

Le **chapitre 59-01**, doté de l'intégralité des crédits de la pêche, soit 32,4 millions d'euros, est créé pour expérimenter, par anticipation, la globalisation de l'ensemble des crédits de la pêche et de l'aquaculture. Il correspond à l'action *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture*, à l'exception du cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural en matière de pêche. Ce choix de gestion permet la fongibilité des fonds et la mesure de la dépense consacrée à chacun des objectifs. La gestion en autorisations d'engagements et crédits de paiement (AE/CP), ainsi que la fongibilité asymétrique seront testées.

b) *Les objectifs et indicateurs de performance*

Les indicateurs qui permettront le pilotage de l'action *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture* sont :

- l'état biologique des ressources halieutiques exploitées par les navires français, permettant de mesurer la conciliation entre les activités économiques et la préservation des milieux,
- l'indice de concentration géographique des capacités de pêche, afin d'évaluer l'attractivité du secteur - d'une manière apparemment trop « mécanique »,
- et l'évolution de la rentabilité des entreprises de la filière pêche, pour mesurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique.

3.- L'évolution de la politique commune de la pêche

Suite au diagnostic qu'elle avait établi dans son livre vert, la Commission européenne a proposé, le 28 mai 2002, une réforme globale et ambitieuse de la politique commune de la pêche (PCP). Elle a souhaité, par son projet, répondre de façon générale et le plus rapidement possible à l'ensemble de ces problèmes qui illustrent à ses yeux l'échec de la PCP conduite depuis vingt ans.

Objectivement, le diagnostic de la Commission est juste. Le secteur de la pêche communautaire se caractérise, en effet, par une capacité disproportionnée au

regard des ressources halieutiques disponibles. Cette situation est le résultat d'un certain laxisme observé par la quasi totalité des États membres dans l'application et le contrôle des règlements communautaires, notamment en matière de respect des quotas de pêche, des mesures techniques, des tailles minimales de commercialisation des poissons et de l'objectif de non accroissement voire de réduction des capacités de pêche de la flotte.

Pour autant, si l'objectif d'une réforme de la PCP est louable, en revanche, la méthode proposée par la Commission, qui se caractérisait par sa brutalité et un certain technocratisme, était politiquement inacceptable et devait être substantiellement amendée. À l'issue de négociations acharnées, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté, après y avoir apporté de nombreux amendements, les trois projets de règlement que la Commission avait présentés en mai 2002.

Le premier règlement est relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques. Ce texte introduit un nouvel instrument de régulation des captures en concurrence avec le système des TAC et des quotas : l'effort de pêche, c'est-à-dire la durée d'activité des navires. L'effort de pêche s'applique obligatoirement pour les stocks dont l'état biologique justifie un plan de reconstitution. De tels plans sont établis progressivement pour les espèces dont la biomasse se situe très en deçà du seuil limite scientifiquement admis. À ce jour, trois stocks, concernant les pêcheurs français, ont été identifiés pour faire l'objet de plans de reconstitution : le cabillaud, le merlu et la sole.

Les deuxième et troisième projets de règlement qui ont été adoptés concernent les aides structurelles au secteur de la pêche. Les deux modifications majeures sont la suppression, à partir du 1^{er} janvier 2005, de l'ensemble des aides publiques (nationale et communautaire) à la construction des navires de pêche, ainsi que la suppression des plans d'orientation pluriannuels et de la segmentation des flottilles qui y était attachée. Dorénavant, l'encadrement de la flotte de chaque Etat membre se fait globalement et les niveaux de référence établis au 1^{er} janvier 2003 constituent des limites infranchissables, réduites automatiquement du montant des capacités sorties avec aides publiques.

En outre, et afin d'accompagner socialement la mise en place des plans de reconstitution, le troisième règlement ouvre la possibilité aux États membres de majorer de 20 % les primes maximales de sortie de flotte pour les navires qui verraient, du fait de ces plans, leur activité réduite de plus de 25 %.

Au-delà de la politique commune de la pêche, de sa réforme et des nouvelles dispositions réglementaires, la pêche maritime française est confrontée à un problème de fond : une surcapacité structurelle par rapport à la disponibilité des ressources halieutiques. En d'autres termes, la restructuration de la flotte de pêche ne sera pas seulement la conséquence de textes communautaires mais d'abord le résultat d'une réalité économique et biologique incontournable.

C'est pourquoi, en lançant un plan ambitieux de modernisation de la flotte de pêche, le Gouvernement a souhaité consacrer un budget de 30 millions d'euros (IFOP + Etat) au financement de sorties de flotte ciblées. En modulant les primes proposées, le Gouvernement a cherché à inciter à sortir de flotte les navires qui pêchent principalement sur les stocks pour lesquels la France dispose des marges de manœuvre les plus faibles en terme de quotas : cabillaud, merlu, baudroie, sole et langoustine. Cette politique permettra en outre d'alléger les contraintes qui découleront de la mise en place des schémas d'efforts de pêche prévus dans les plans de reconstitution.

La principale nouveauté induite par la réforme de la PCP est la suppression des aides publiques (nationales et communautaires) à la construction et à la modernisation des navires de pêche. Dans un pays comme la France où cet interventionnisme économique sur l'outil productif était extrêmement fort, qu'il soit le fait de l'Etat ou des collectivités territoriales, cette réforme aura des conséquences structurelles importantes. Si des inquiétudes sont parfois exprimées sur les conséquences de la fin des aides publiques, on peut néanmoins espérer qu'elles inciteront les armateurs à éviter des surinvestissements coûteux dans un contexte caractérisé par la raréfaction de certains stocks halieutiques.

Enfin, la réforme de la PCP devrait conduire à des évolutions importantes dans les modalités de gestion de la ressource halieutique, comme par exemple la mise en place progressive, conformément aux dispositions de la loi d'orientation de 1997, de quotas non transférables mais alloués, individuellement, par navire ou groupe de navires afin de gérer au mieux une ressource devenue rare.

a) L'organisation commune des marchés et les quotas

L'organisation commune des marchés (OCM) et la politique des totaux admissibles de captures (TAC) et des quotas constituent l'un des piliers de la politique commune de la pêche, afin de répondre aux deux priorités économiques que sont le développement de la production communautaire, dans le respect de la gestion de la ressource, et la gestion de l'approvisionnement extérieur de l'Union en produits de la mer (la production communautaire ne pouvant, en effet, satisfaire que la moitié des besoins de consommation européens).

La réforme de la PCP, adoptée en décembre 2002, a consacré le principe des plans de gestion et des plans de récupération. Ces plans comportent notamment des règles pluriannuelles de fixation des niveaux de TAC, ce qui a pour effet de renforcer la pertinence et l'efficacité de cet outil de gestion.

La gestion des quotas français se base sur le principe d'une répartition équitable entre les différentes organisations de producteurs. Ces sous quotas sont établis en prenant en compte les antériorités de pêche mais aussi les orientations du marché et les équilibres socio-économiques, conformément à un décret du 9 janvier 1852.

En 2004, par le biais de certains stocks (merlan bleu, lieu noir, merlu, baudroie), les quotas français ont globalement augmenté, même si certains quotas ont vu leur taux diminué de façon inquiétante. Dans les eaux communautaires, ils se sont élevés à 284.801 tonnes. Les transferts avec les autres États membres ont permis de relever les possibilités de captures à 325.370 tonnes. Les quotas les plus consommés sont ceux des espèces suivantes : sole, maquereau, cabillaud, langoustine, baudroie, chinchard et thon rouge.

Malgré des contraintes de plus en plus drastiques imposées par la réglementation liée aux TAC et quotas, on constate que les habitudes des professionnels n'ont guère évolué. On observe alors des fermetures de quotas de plus en plus nombreuses et de plus en plus tôt dans l'année. Cette absence d'organisation des campagnes de pêche est au cœur du débat sur la gestion de la ressource. Le rôle central des organisations de producteurs prend donc ici tout son sens et demande à être renforcé afin de préserver la ressource et, par voie de conséquence, la pérennité de la profession.

b) Les programmes structurels cofinancés par l'IFOP

L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) regroupe, dans le cadre des fonds structurels, les actions destinées à l'adaptation des structures de la pêche, de l'aquaculture et à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Le document unique de programmation (DOCUP) dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture a été approuvé par la Commission européenne le 12 décembre 2000 pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006. Il comporte cinq axes prioritaires couvrant l'ensemble des investissements relatifs à la flotte, l'aquaculture, les équipements à terre, la commercialisation, la transformation ou la promotion des produits.

Le renouvellement progressif et régulier des navires ainsi que leur modernisation doivent être mis en œuvre pour répondre aux besoins créés par le vieillissement de la flotte. L'ensemble de ces interventions s'inscrivent dans le respect des règles imposées par le programme d'orientation pluriannuel (POP) fixant l'encadrement des capacités de pêche, dont les objectifs doivent être atteints par le biais de toutes les voies d'ajustement mobilisables. À la suite de la réforme de la PCP, **l'octroi des aides publiques à la construction s'arrête au 31 décembre 2004 en métropole et en Corse et le 31 décembre 2005 pour les bateaux immatriculés dans les départements d'outre-mer.**

L'accent sera donc désormais mis sur la modernisation des entreprises, la restructuration des bassins conchylicoles et les investissements rendus nécessaires par les fortes contraintes environnementales auxquelles sont soumises ces activités. L'IFOP sera aussi appelé à soutenir les investissements concernant l'équipement des ports de pêche et la modernisation des halles à marée, destinés à améliorer les services et la qualité des produits.

À l'aval, l'intervention de l'IFOP est concentrée sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises de transformation et l'accroissement de la valorisation des produits traités. La promotion des produits de la mer, l'information du consommateur, les opérations de normalisation et de dénomination des produits ainsi que la certification de qualité sont aussi privilégiées. Enfin, des mesures de nature socio-économique sont cofinancées par l'IFOP tel qu'un régime d'aide communautaire à l'installation des jeunes.

Les crédits mis à disposition de la France métropolitaine (hors Corse et DOM) au titre de l'IFOP s'élèvent à **243 millions d'euros pour la totalité de la période de programmation**. Sur la période 2000/2003, 133 millions d'euros étaient prévus, 97 millions d'euros ont été engagés et 40,2 millions d'euros ont été versés aux bénéficiaires à la date du 31 décembre 2003. L'utilisation réduite des crédits peut s'expliquer par un certain nombre de problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de l'IFOP, plus particulièrement liés aux délais de mise en place et d'approbation. Il convient néanmoins de noter qu'en 2003 les versements aux bénéficiaires ont doublé et qu'au 31 juillet 2004 ils s'élèvent à 56,4 millions d'euros.

II.- AMELIORER LA MAITRISE DES RISQUES SANITAIRES

Plus de **495 millions d'euros** sont consacrés à la politique sanitaire et de qualité des produits. Les succès obtenus légitiment l'effort consenti par le ministère dans ce domaine : par exemple, le nombre de cas constatés d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) a diminué spectaculairement ; le contrôle des produits phytosanitaires est mieux assuré ; le service public de l'équarrissage est en place et les moyens sont prévus pour accélérer la destruction des farines animales qui avaient été stockées.

A.- L'ORGANISATION DES SERVICES

Afin de mieux répondre aux exigences prioritaires exprimées de plus en plus fortement par les consommateurs, les pouvoirs publics ont remanié et renforcé le dispositif juridique relatif au contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et l'organisation administrative des services vétérinaires adaptée.

1.- Les services vétérinaires

L'organisation des services vétérinaires a été revue avec la création de directions départementales des services vétérinaires en février 2002. Cette réforme a participé de la volonté du ministère de l'agriculture de mener à son terme le processus de renforcement de l'indépendance des services de contrôle par rapport à ses propres missions d'intervention économique.

Cette réforme s'est poursuivie par l'installation de l'échelon régional vétérinaire au sein de la direction départementale des services vétérinaires du chef-

lieu de région. Cet échelon se veut être un échelon de coordination et d'harmonisation des pratiques au niveau régional dans un certain nombre de domaines (expérimentation animale, alimentation animale, gestion des déchets animaux,...). Cet échelon se veut par ailleurs souple dans la nature des missions qui lui sont confiées de façon à répondre au mieux aux besoins identifiés dans la région. Il s'appuie pour cela sur le collège des directeurs départementaux de la région qui décident des missions qui doivent faire l'objet d'une mutualisation. C'est également un échelon d'expertise, notamment pour l'ensemble des sujets relatifs à la modernisation de l'Etat (mise en œuvre de la LOLF, contrôle de gestion, assurance qualité, systèmes d'information), des agents spécialisés dans ces domaines étant progressivement nommés par redéploiement au sein des services de la région.

Cette réforme permet d'assurer une organisation du service public vétérinaire plus lisible et mieux reconnue. Elle facilite l'évolution des services que la nature des missions qu'ils exercent exige (modernisation des procédures de contrôle, planification et évaluation des actions conduites, développement de la coopération interministérielle sous l'égide des préfets). Elle s'est faite à coût budgétaire nul car elle a été réalisée à moyens constants. Les deux directions départementales (agriculture et forêt d'une part et services vétérinaires d'autre part) partagent ainsi un même service des affaires générales. Par ailleurs, les emplois affectés à l'échelon régional résultent de redéploiements des moyens des services départementaux et de mutualisation d'emplois entre les directions des services vétérinaires de la région.

2.- Le rôle de l'AFSSA

La loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme a permis de mieux coordonner les différentes structures en charge de la sécurité des aliments. En créant l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), elle a conduit à la séparation d'une entité d'évaluation scientifique et indépendante, de l'entité de gestion que représente l'administration française. Cette séparation, préconisée au plan international par le *Codex alimentarius*, est désormais réalisée en France.

L'AFSSA est un établissement public administratif placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et de la consommation. Elle a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation. Dans ce cadre, elle a un rôle de veille et d'alerte sans pouvoir de contrôle direct, sauf dans le domaine du médicament vétérinaire. L'AFSSA émet des avis, formule des recommandations, accomplit des recherches, fournit de l'expertise et mène des actions d'information. Pour l'exercice de ses missions, elle a accès à toutes les données nécessaires, y compris celles collectées par les services de l'Etat. Elle peut s'autosaisir, être saisie par les ministères ou par les associations de consommateurs agréées.

L'AFSSA est chargée de l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels que peuvent présenter les aliments destinés à l'alimentation humaine ou animale, qu'ils soient d'origine animale, végétale, ou qu'il s'agisse des eaux d'alimentation. L'évaluation concerne toutes les étapes de la chaîne alimentaire : production, transformation, stockage, transport, distribution.

L'AFSSA fournit au Gouvernement l'expertise et l'appui scientifique et technique qui lui sont nécessaires, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, s'agissant notamment du médicament vétérinaire, de la santé animale et du bien-être des animaux, ainsi que de la sécurité sanitaire de l'alimentation humaine liée à la consommation de produits d'origine animale.

Par ailleurs, dans le cadre des missions de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), intégrée en son sein, l'AFSSA est chargée de l'évaluation des dossiers d'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires, du contrôle de la qualité de ces médicaments, ainsi que de la publicité, de la gestion de la pharmacovigilance vétérinaire, des autorisations de mise sur le marché et des essais cliniques.

Aux budgets 2003 et 2004, l'Agence dispose de 673 emplois budgétaires, soit 17 de plus qu'en 2002. Ils correspondent à 12 emplois créés en année pleine par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et 5 emplois nouveaux ouverts à mi-année par le ministère chargé de la santé. 123 emplois ont ainsi été créés depuis la création de l'Agence en 1998.

Pour 2005, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales envisage de doter l'AFSSA avec les moyens budgétaires suivants :

- 28,7 millions d'euros au titre de l'appui scientifique et technique et de l'évaluation des risques, soit une baisse 0,2 % par rapport à 2004,

- 6,3 millions d'euros au titre de l'appui à la recherche et au transfert technologique, soit un montant stable par rapport à 2004,

- 2,8 millions d'euros en autorisations de programme (+ 5,6 %) et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1 %) au titre du soutien aux programmes de recherche,

- et 1,5 million d'euros en autorisations de programme et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement (- 1,2 %) pour l'équipement des laboratoires.

B.- LA REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE

Le service public de l'équarrissage (SPE) assure la collecte et la transformation des animaux morts dans les exploitations agricoles mais aussi de

tous les cadavres, saisies sanitaires et déchets à risque collectés dans les abattoirs. Ce service est fondamental pour garantir la sécurité sanitaire des viandes françaises et préserver la santé publique. Afin d'assurer l'exécution du SPE, des appels d'offres régionaux selon un modèle national ont été lancés en septembre 2001. En raison de l'insuffisance des offres déposées et de leur non conformité au document de consultation, ces appels d'offres ont dû être déclarés sans suite. Le SPE ne pouvant souffrir de discontinuité sans risque sanitaire et d'ordre public, les préfets ont été conduits, en 2002, à réquisitionner les entreprises qui assurent le service public. Le SPE fonctionne toujours sous le régime de réquisition en 2004.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la taxe sur les achats de viande a été remplacée par la taxe d'abattage perçue sur la filière au niveau des abattoirs afin d'assurer la meilleure lisibilité au dispositif. Compte tenu d'un rendement moyen mensuel de cette nouvelle taxe estimé à 15 millions d'euros, elle devrait rapporter 180 millions d'euros en année pleine, à comparer au rendement de 515 millions d'euros de l'ancienne taxe sur les achats de viande en 2003.

Le service public de l'équarrissage est donc pris en charge par la filière *via* la taxe d'abattage et par l'Etat dont les dépenses au titre du SPE sont plafonnées par les lignes directrices de la Commission européenne. En 2005, l'Etat continuera à participer au financement du SPE dans les limites fixées par le droit communautaire et à hauteur de la dotation 2004 reconduite, soit 34 millions d'euros. Par ailleurs, une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros devrait être accordée en loi de finances rectificative pour 2004 en faveur des secteurs du porc et de la volaille.

Les éleveurs continuent à bénéficier d'un service gratuit pour l'enlèvement et le traitement des animaux morts sur leur exploitation. De même, les bouchers artisans bénéficient du même service gratuit pour la collecte et la transformation des déchets à risques (colonnes vertébrales notamment) collectés dans leurs magasins.

Toute personne redevable de la taxe d'abattage doit informer chacun de ses clients du montant des charges dont elle s'acquitte au titre du financement du service public de l'équarrissage, à proportion des viandes ou des prestations d'abattage facturées. Cette somme doit faire l'objet d'une mention particulière au bas de la facture destinée à chaque client, afin de favoriser la négociation commerciale pour les opérateurs des filières viande et les industries de transformation. Dans leur intérêt et celui de leurs clients, les abatteurs ont ainsi été invités à augmenter depuis le 1^{er} janvier 2004 le prix de leurs prestations du montant de la taxe et à provisionner cette dépense certaine, afin de mieux en lisser le coût au titre des prestations qu'ils factureront tout au long de l'année.

Les groupes d'équarrisseurs enregistrent depuis le début de l'année 2004 une baisse de 20 % à 30 % des tonnages collectés dans les abattoirs, ce qui signifie une amélioration du tri des déchets par les abattoirs. Pour autant, les difficultés rencontrées par les abattoirs pour financer cette nouvelle charge et en répercuter

tout ou partie vers l'aval peuvent mettre en péril les plus fragiles d'entre eux, qui se retourneraient alors en direction des éleveurs. **Aussi votre Rapporteur spécial souhaite-t-il que les interprofessions se saisissent de la question et proposent une solution permettant de préserver l'équilibre économique de toute la filière, en respectant les obligations sanitaires au coût le plus faible possible.**

Concernant l'**élimination des farines animales**, une augmentation de la dotation de 4 millions d'euros (+ 8 %) en 2005 vient accroître les capacités du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales à réduire au plus vite les stocks qui s'élèveront à 750.000 tonnes fin 2004. Il est ainsi prévu que le ministère en 2005 engage les opérations nécessaires au déstockage de près de 350.000 tonnes. Les derniers appels d'offre pour le déstockage devraient être passés en 2007.

C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Le programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* (499 millions d'euros) sera rattaché, à côté du programme *Veille et sécurité sanitaires* du ministère chargé de la santé, à la mission interministérielle *Sécurité sanitaire*. Il comprend les personnels et le fonctionnement des services vétérinaires et phytosanitaires, les crédits d'intervention, la subvention de fonctionnement à l'AFSSA et une partie de ses subventions d'investissement.

La proposition de la mission d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, consistant à rattacher l'élimination des farines et des co-produits animaux - qui recouvre notamment le service public de l'équarrissage - à la mission interministérielle *Sécurité sanitaire*, a été acceptée.

1.- Les expérimentations

Les moyens d'intervention affectés à la réalisation des actions vétérinaires, concernant la maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits, font l'objet d'une expérimentation par la création d'un **chapitre 69-03**, doté en 2005 de 184 millions d'euros en autorisations de programme et de 115 millions d'euros en crédits de paiement, le but étant d'expérimenter la gestion en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP). Cette démarche vise à mieux appréhender l'impact des opérations et la mesure, en fin d'exercice, des restes à payer.

2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance

Le programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*, dont le responsable sera le directeur général de l'Alimentation au ministère chargé de l'agriculture, est structuré en sept actions :

- **Prévention des risques sanitaires et phytosanitaires** (15,2 millions d'euros) : interventions pour surveiller les risques phytosanitaires, contrôler les

conditions de production des végétaux, détruire des organismes de quarantaine (chrysomèle du maïs) et promouvoir des modes de production respectueux de la santé et de l'environnement. Deux indicateurs mesurant la pression de surveillance et de contrôle des pépinières, de l'utilisation et la distribution des produits phytopharmaceutiques, et l'évolution des pratiques de protection des cultures, permettront de suivre la réalisation des actions engagées ;

- ***Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*** (105,7 millions d'euros) : interventions destinées à la surveillance et de gestion des risques (épizooties majeures), à l'établissement, au moyen du maillage vétérinaire, de bilans sanitaires annuels du cheptel et à la mise en œuvre des procédures d'identification des animaux. Les indicateurs retenus sont l'incidence de l'ESB et l'évolution de la prévalence des autres maladies animales. Par ailleurs, les moyens destinés à la protection des animaux de rente et au contrôle de leur alimentation, aussi retracés dans cette action, peuvent être suivis par le biais du système automatisé SIGAL (Système d'Information Généralisé de l'Alimentation) ;

- ***Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*** (16,1 millions d'euros) : interventions des directions départementales des services vétérinaires, chargées d'assurer l'inspection et le contrôle sanitaires à chaque étape de la chaîne alimentaire (abattoirs, établissements de transformation et de restauration) en vue de la détection et de la gestion des risques. Cette démarche est complétée par la réalisation, sur l'ensemble du territoire, de plans de contrôle et de surveillance de la contamination des denrées dans le cadre d'obligations communautaires. Les indicateurs mis en place pour suivre ces actions sont le taux d'inspection des principaux établissements de transformation, le taux d'infection à la salmonella et le taux d'alerte sur les produits alimentaires ;

- ***Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*** (51,1 millions d'euros) : subventions de fonctionnement (appui scientifique et technique, évaluation) et d'investissement allouées par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales à l'AFSSA, pour lui permettre de remplir ses missions dans le domaine de la santé animale et de l'hygiène des aliments. Un indicateur de qualité des évaluations fournies par l'agence, se basant sur le délai de réponse et la présentation et la structuration de l'avis, doit être mis en place ;

- ***Élimination des farines et des coproduits animaux*** (85,8 millions d'euros) : moyens dédiés au service public de l'équarrissage et d'élimination des co-produits, évalués au travers du coût unitaire d'élimination des stocks de farines animales ;

- ***Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation*** (224,9 millions d'euros) : fonction support avec les moyens humains et de fonctionnement des services vétérinaires ;

- Mise en œuvre des politiques pour le compte du ministère de l'Écologie et du Développement durable : action, encore non dotée, destinée à accueillir les moyens mis en œuvre pour le compte du ministère de l'Écologie et du Développement durable au titre des installations classées et de la protection de la faune sauvage.

III.- LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PAR L'ENSEIGNEMENT ET LA RECHERCHE AGRICOLES

A.- L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE PUBLIC ET PRIVE

Enseignement, formation et recherche agricoles :						
Principales catégories de dépenses	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	
					Crédits	2005 / 2004 %
Crédits de l'enseignement technique agricole (DO+CP)	955,60	975,02	988,63	1 004,93	1 027,10	2,21%
Dépenses de personnel de l'enseignement public	434,75	446,69	445,90	459,47	457,72	-0,38%
Subventions aux établissements : enseignement technique public	11,33	12,02	12,20	11,67	24,17	107,19%
Rémunération des enseignants des établissements privés du temps plein	188,73	191,72	200,00	177,90	177,54	-0,20%
Subventions de fonctionnement aux établissements privés du temps plein et du rythme approprié	243,92	246,42	253,40	277,50	291,42	5,01%
Aide aux élèves (bourses sur critères sociaux et bourses à l'étranger)	74,73	74,97	74,04	75,42	73,27	-2,85%
Réparations des accidents du travail des élèves	0,73	2,13	2,13	2,13	2,13	0,00%
Investissements (CP)	1,42	1,07	0,95	0,84	0,84	-0,24%
<i>Investissements (AP)</i>	<i>1,52</i>	<i>1,07</i>	<i>1,07</i>	<i>0,95</i>	<i>0,86</i>	<i>-9,66%</i>
Actions de formation en milieu rural	22,29	33,39	32,73	35,58	31,71	-10,88%
Crédits de l'enseignement supérieur agricole (DO+CP)	158,17	163,49	163,34	160,29	170,21	6,19%
Dépenses de personnel	90,87	93,88	94,02	87,79	94,49	7,62%
Subventions aux établissements publics	35,52	35,52	36,01	36,61	37,11	1,37%
Subventions aux établissements privés	17,07	18,29	18,60	18,60	20,56	10,53%
Aide aux étudiants (bourses sur critères sociaux, bourses sur critères universitaires et bourses à l'étranger)	7,46	7,56	6,86	6,67	7,45	11,80%
Investissements (CP)	7,24	8,23	7,85	10,62	10,60	-0,21%
<i>Investissements (AP)</i>	<i>10,52</i>	<i>13,57</i>	<i>13,57</i>	<i>10,60</i>	<i>10,60</i>	<i>0,00%</i>
Recherche	21,20	20,94	21,82	30,50	24,49	-19,70%
Dépenses de personnel	3,64	3,72	4,47	4,47	4,47	0,00%
Subventions aux établissements publics de recherche (1) + ACTA et ACTIA	9,59	9,59	9,59	15,76	9,49	-39,82%
Investissements (CP) (1)	7,98	7,63	7,76	10,26	10,53	2,61%
<i>Investissements (AP) (1)</i>	<i>8,26</i>	<i>8,18</i>	<i>8,52</i>	<i>10,54</i>	<i>7,82</i>	<i>-8,20%</i>
Total DO + CP	1 157,26	1 192,84	1 206,51	1 231,30	1 253,51	1,80%

(1) intégration en 2004 des crédits BCRD de l'AFSSA (6,231 M€ en fonctionnement et 2,760 M€ en investissement) et rattachement de ces derniers en 2005 au programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.

Après trois années consécutives de baisse, les effectifs de la rentrée 2003 dans l'enseignement technique agricole sont globalement en légère hausse : 172.780 élèves étaient présents, soit 658 élèves de plus qu'à la rentrée 2002.

Cette évolution globale à la hausse présente des évolutions différenciées selon les composantes de l'enseignement agricole. L'enseignement public poursuit une baisse depuis la rentrée 2000. L'enseignement privé à temps plein se redresse après trois années de baisse. L'enseignement privé à rythme approprié poursuit sa progression depuis plus de dix ans. Les élèves se répartissent de la façon suivante :

- 67.080 élèves (soit 38,8 % du total) dans les établissements publics,
- 54.521 élèves (soit 31,6 %) dans les établissements privés à temps plein,
- et 51.179 élèves (soit 29,6 %) dans les établissements privés à rythme approprié.

Les premiers chiffres de la rentrée 2004 laissent présager une stabilité globale des effectifs au niveau national avec des évolutions très hétérogènes d'une région à l'autre et d'un secteur de formation à l'autre.

1.- Les moyens nouveaux pour l'enseignement public

Les deux mesures budgétaires importantes pour le secteur public en 2005 sont d'abord la création de 30 postes supplémentaires de directeurs adjoints dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA). Ces personnels seront chargés pour certains de la formation professionnelle et de l'apprentissage, pour d'autres des exploitations et du développement.

La seconde mesure concerne le personnel de surveillance, à savoir les maîtres d'internat, les surveillants d'externat et les assistants d'éducation. Les surveillants d'externat (SE) sont inscrits sous forme d'emplois budgétaires, alors que la rémunération des maîtres d'internat (MI) et des assistants d'éducation (AE) est inscrite sous forme de crédits.

Le dispositif des assistants d'éducation a vocation à remplacer progressivement les MI/SE démissionnaires ou arrivant en fin de contrat. Dans ce cadre, les MI/SE sont remplacés nombre pour nombre par des assistants d'éducation. En outre, dans la mesure des possibilités restantes dans le cadre des quotas inscrits en loi de finances, des assistants d'éducation peuvent être recrutés pour remplacer des emplois jeunes.

EVOLUTION DES PERSONNELS DE SURVEILLANCE DANS LES ETABLISSEMENTS

	1^{er} janvier 2003	1^{er} septembre 2003	1^{er} septembre 2004	1^{er} sept. 2005 (prévision)
MI	981	704	379	0
SE	125	125	125	75
AE ex MI/SE	0	277	602	981
SOUS-TOTAL	1.106	1.106	1.106	1.056
AE ex emplois jeunes	0	74	148	148
TOTAL	1.106	1.180	1.254	1.204

Source : Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

2.- L'application des accords signés avec les établissements privés

L'enseignement privé verra l'application, en 2005, des protocoles d'accord signés par l'Etat avec les fédérations des établissements privés, mettant ainsi fin aux contentieux relatifs au financement des élèves scolarisés dans le temps plein ou le rythme approprié.

Afin de mettre fin au contentieux opposant les fédérations de **l'enseignement agricole à temps plein** (CNEAP et UNREP) et l'Etat sur le coût à l'élève pris en compte dans le calcul de la subvention, un dispositif de revalorisation a été formalisé dans un protocole signé le 20 janvier 2003. L'application des dispositions financières prévues dans ce protocole se poursuivra en 2005 avec le versement de la dernière annuité du rattrapage 2002 (pour 2,8 millions d'euros en 2005, portant le total à 11,2 millions d'euros) et l'application des nouvelles modalités d'actualisation de la subvention suite à la parution du décret du 31 août 2004.

De même, un accord signé le 26 juillet 2004 entre l'Etat et les fédérations représentatives de **l'enseignement privé à rythme approprié** (UNMFREO et UNREP) prévoit un rattrapage du coût du formateur au titre de l'année 2002, arrêté à la somme maximale de 14 millions d'euros, dont le versement est réparti sur cinq ans. À ce titre, il est prévu de verser 2 millions d'euros sur le budget 2005, lequel prend également en compte l'actualisation du calcul du coût moyen d'un poste de formateur, à hauteur de 4 millions d'euros. En contrepartie, les fédérations s'engagent à maîtriser leurs effectifs afin de ne pas dépasser pendant la période de l'accord le plafond national d'effectifs aux contrats fixé à la rentrée 2003, soit 50.177 pour l'UNMFREO et 2.489 pour l'UNREP.

B.- L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET LA RECHERCHE AGRICOLES

1.- L'enseignement supérieur agricole

Les effectifs de l'enseignement supérieur agricole long sont passés de 12.249 étudiants en 2000-2001 à 13.216 étudiants (en intégrant les formations de 3^{ème} cycle) en 2003-2004, ce qui représente pour cette période une hausse de 8 %.

S'agissant des écoles d'ingénieurs, trois facteurs expliquent pour l'essentiel cette croissance : les directives gouvernementales en vue d'augmenter le nombre annuel d'ingénieurs diplômés, l'importance du développement des études de 3^{ème} cycle (DEA, DESS, thèse,...) et la mise en place des licences professionnelles dans les écoles d'ingénieurs et à l'École nationale de formation agronomique de Toulouse (ENFA), qui forme les enseignants du technique.

Dans le secteur vétérinaire, les effectifs augmentent en raison de la création de formations de spécialisation (certificats d'études approfondies vétérinaires et diplômes d'études spécialisées vétérinaires, internats cliniques).

Enfin, dans l'enseignement supérieur privé, on note une hausse des effectifs de 21 % en quatre ans qui résulte de l'augmentation du nombre d'ingénieurs formés pour répondre aux directives gouvernementales et la mise en place, en 2001/2002, d'une nouvelle formation d'ingénieurs en agro-santé à l'Institut supérieur agricole de Beauvais.

Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a engagé la réorganisation de l'enseignement supérieur agricole avec la création de pôles de compétence fondés sur une logique de pluridisciplinarité et d'appui à la recherche au niveau territorial.

Les **pôles de compétences**, conçus avant tout comme des pôles d'enseignement supérieur, de recherche et de développement, conformément au modèle international, s'appuieront sur les organismes de recherche et les réseaux de développement, en vue de mieux répondre aux besoins du secteur économique, tant au niveau régional qu'au niveau national.

Cette réorganisation, dont se félicite votre Rapporteur spécial, constitue un projet ambitieux dont le principal objectif est d'offrir un ensemble de formations de haut niveau dans le domaine des sciences et technologies du vivant, lisible et compétitif à l'échelle nationale, européenne et internationale. Cette offre cohérente, visant l'excellence scientifique en poursuivant les efforts de structuration du dispositif de recherche et en renforçant les synergies entre les différents acteurs, doit notamment garantir aux jeunes diplômés les meilleures chances d'insertion sur le marché mondial de l'emploi.

2.- La recherche agricole

Les évolutions du secteur agricole et agro-industriel montrent combien est nécessaire le maintien d'un dispositif performant de recherche et de transfert technologique. Or, l'adaptation des systèmes de production et de transformation aux attentes de la société, ainsi qu'à des réalités sanitaires, économiques et écologiques changeantes, telles que la réforme de la politique agricole commune, ne peut relever de la seule initiative individuelle des exploitants agricoles et des chefs d'entreprises petites et moyennes du secteur agro-industriel.

Aussi, la prise en charge de la composante recherche de ce dispositif incombe pour une large part à l'Etat, en particulier au travers des dotations de l'Etat au financement des établissements publics de recherche intervenant dans ces secteurs et dont le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales assure la cotutelle : l'AFSSA, le CEMAGREF, l'IFREMER et l'INRA. Une faible partie des dotations publiques de ces organismes est versée au titre de l'appui scientifique et technique qu'ils fournissent aux services de l'Etat.

De façon complémentaire, les dotations publiques dédiées aux domaines agricole, agro-industriel et des pêches permettent de lancer des actions incitatives répondant de façon originale aux questions que les acteurs, notamment économiques, posent à la recherche (Aliment-Qualité-Sécurité, Sélection végétale, Formation par la recherche, ...). Ces moyens permettent d'assurer l'interface entre la communauté scientifique et les usagers de la recherche. En raison de fortes contraintes budgétaires, l'ampleur de ces initiatives, dont l'efficacité dans le développement et le maintien de partenariats est manifeste, a été fortement réduite au cours des années 2003 et 2004.

Ces actions incitatives sont complétées, y compris dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, au niveau national, par les activités menées dans le domaine de la recherche appliquée, à l'initiative des instituts techniques, tant dans le secteur agricole par l'Association de coordination technique agricole (ACTA) que dans celui de la recherche agroalimentaire par l'Association de coordination technique des industries agroalimentaires (ACTIA).

D'une façon générale, le total de ces trois types d'interventions devrait représenter en 2004 plus de 857 millions d'euros en dépenses ordinaires et en crédits de paiement. L'essentiel de ces crédits est inscrit sur le budget civil de la recherche et du développement (BCRD). Près de 70 % de cette dotation est mobilisée au bénéfice de l'INRA. Environ 75 % de cet ensemble correspond à la rémunération des 11.651 agents de ces quatre organismes de recherche.

S'agissant spécifiquement de l'INRA, les crédits budgétaires pour 2005 s'établiront à 488,2 millions d'euros en dépenses ordinaires et à 103,8 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Le projet de loi de finances rectificative pour 2004 devrait également prévoir la création de 24 emplois de chercheurs et 77 emplois d'ingénieurs et personnels techniques de la recherche.

C.- LA PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Dans le cadre de la nouvelle maquette du budget de l'Etat, les crédits de l'enseignement agricoles seront ventilés à partir de 2005 sur deux programmes rattachés à deux missions interministérielles distinctes.

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales est le seul département ministériel autre que l'Éducation nationale à participer à la mission *Enseignement scolaire*, à travers un programme ***Enseignement technique agricole*** (1,2 milliard d'euros) dont le responsable sera le directeur général de l'Enseignement et de la Recherche au ministère chargé de l'agriculture et qui comprend la rémunération de tous les personnels des lycées agricoles, qu'ils soient publics (les personnels sont payés directement par le ministère) ou privés (ils sont alors rémunérés grâce à la subvention de fonctionnement), leurs moyens de fonctionnement et d'investissement, les bourses de l'enseignement technique et le Fonds social lycéen.

La proposition de la mission d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, consistant à rattacher les crédits destinés à la formation des cadres syndicaux et professionnels et au soutien aux syndicats d'exploitants agricoles, non à ce programme mais à la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, a été acceptée.

Le programme ***Enseignement supérieur et recherche agricoles*** (228,2 millions d'euros) comporte, outre les crédits de rémunération des personnels des écoles supérieures et des organismes de recherche, des subventions de fonctionnement, les bourses de l'enseignement supérieur et une série de subventions d'investissement, notamment à l'INRA et au CEMAGREF, mais pas à l'AFSSA, rattachée au programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. Le responsable du programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* sera le directeur général de l'Enseignement et de la Recherche au ministère chargé de l'agriculture.

La proposition de la mission d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, consistant à élargir la mission *Recherche et enseignement supérieur* aux établissements de formation et de recherche agricoles, a été acceptée. Cette mission interministérielle intègre donc le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*, qui était initialement rattaché à la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

1.- Les expérimentations

L'expérimentation engagée en 2004 sur les crédits de l'enseignement et de la recherche agricoles est poursuivie et approfondie en 2005. Cette expérimentation regroupait, en dépenses ordinaires, l'ensemble des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention sur un chapitre 39-01, à l'exception

des subventions aux organismes syndicaux et en faveur de la promotion collective. Les dépenses en capital n'étaient pas concernées.

En 2005, l'expérimentation de la LOLF se poursuit en s'ajustant à la maquette gouvernementale rendue publique le 16 juin 2004. Celle-ci prévoit de séparer l'*enseignement technique agricole* de l'*enseignement supérieur et de la recherche agricoles* en deux programmes distincts rattachés respectivement à la mission interministérielle *Enseignement scolaire* et à la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

Le **chapitre 39-01** créé en 2004 est ainsi scindé en deux chapitres regroupant les dépenses ordinaires. Le chapitre 39-01 pour l'enseignement technique agricole, doté de 1.037 millions d'euros, permettra de poursuivre l'adaptation et la modernisation de l'appareil de formation. Le **chapitre 39-02**, consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche agricoles, regroupe les crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention du programme à hauteur de 173,5 millions d'euros. Les crédits d'investissement, en hausse pour la partie recherche de 30 % (10,5 millions d'euros en 2005) et reconduits pour les établissements d'enseignement supérieur (10,6 millions d'euros) complètent les crédits inscrits au chapitre 39-02. Par rapport à 2004, la progression est de 7 %.

2.- Les actions, objectifs et indicateurs de performance

- Le programme *Enseignement technique agricole* regroupera les crédits relatifs à la mise en œuvre des missions confiées à ce dernier par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. 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.

Cinq actions structureront ce programme rattaché à la mission interministérielle *Enseignement scolaire* :

- *Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics* (592,3 millions d'euros) : moyens en personnels et dépenses pédagogiques de ces établissements,

- *Mise en œuvre des enseignements dans les établissements privés* (469,1 millions d'euros) : personnels et subventions de fonctionnement des établissements du temps plein et du rythme approprié,

- *Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)* (73,3 millions d'euros) : crédits des bourses sur critères sociaux et du fonds social lycéen,

- *Évolution des compétences et dynamique territoriale* (35,2 millions d'euros) : crédits dédiés à l'apprentissage, à la formation professionnelle continue ainsi qu'à la mise en œuvre des missions spécifiques de l'enseignement agricole.

Il convient de souligner que les crédits nationaux correspondant, d'un montant modeste (2,5 % des crédits de l'enseignement technique agricole), sont largement abondés par les fonds européens (FEOGA et FSE),

- **Moyens communs à l'enseignement technique agricole public et privé** (12,9 millions d'euros) : organisation des examens, mise en œuvre des missions d'inspection, d'évaluation et d'observation de l'enseignement agricole.

Les indicateurs retenus (taux d'efficacité scolaire, taux d'insertion professionnelle 45 mois après la sortie de formation initiale, indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires et indice d'efficacité globale des stages à l'étranger) s'appliquent à mesurer globalement l'efficacité des moyens consacrés par le programme sans pouvoir s'appliquer à une action précisément, à l'exception de la part des diplômes, titres et certificats délivrés par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales aux adultes et apprentis qui correspond à l'objectif de promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment par l'alternance et les partenariats avec les branches professionnelles, lequel relève spécifiquement de l'action *Évolution des compétences et dynamique territoriale*.

• Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* comprend les moyens affectés à la formation d'ingénieurs et de vétérinaires et à la valorisation de la recherche, du développement et du transfert de technologie dans les domaines agricole, agroalimentaire, rural et halieutique.

Deux actions constituent ce programme rattaché à la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* :

- **Enseignement supérieur agricole** (198,8 millions d'euros) : moyens destinés à l'enseignement supérieur public, à la formation initiale des agents de l'Etat, à l'enseignement supérieur privé et à l'aide aux étudiants (public et privé). Un objectif porte sur la formation des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes aux besoins des milieux économiques, aux pratiques de la recherche et à l'international. Un taux d'insertion des étudiants à trois mois semble être un indicateur de résultat pertinent. En matière de gestion, l'objectif d'amélioration de la formation initiale des personnels entrant dans l'administration sera suivi par l'évolution du coût moyen de la formation d'adaptation à l'emploi des nouveaux agents ;

- **Recherche, développement et transfert de technologie** (29,4 millions d'euros) : cette action, qui a pour objectif une recherche finalisée, apporte un appui aux organismes de recherche et aux centres techniques assurant des activités de recherche appliquée et développant le transfert des connaissances scientifiques et techniques et des innovations aux exploitations agricoles (ACTA) et aux PME-PMI du secteur agroalimentaire (ACTIA). L'objectif retenu porte sur l'organisation de synergies entre la recherche, la formation et le développement

passant par l'offre d'un ensemble de formations de haut niveau dans le domaine des sciences et technologies du vivant, lisible et compétitif à l'échelle nationale, européenne et internationale. Il devrait être évalué au moyen d'un indicateur, l'indice d'efficacité de l'action de l'Etat au travers des projets partenariaux de recherche-développement, qui semble assez abscons et dont la construction repose trop sur une évaluation non objective des moyens mis en œuvre par l'administration.

IV.- LA POLITIQUE DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES AGRICULTEURS

A.- LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTES

1.- Les assurances des agriculteurs

L'indemnisation, par les assureurs et le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), des pertes subies par les exploitants agricoles du fait des aléas climatiques représente un coût total estimé à 401 millions d'euros par an (en moyenne), réparti entre les exploitants d'une part (309 millions d'euros, dont 90 millions d'euros de contributions et 219 millions d'euros de primes d'assurance), et l'Etat d'autre part (92 millions d'euros, dont 82 millions d'euros de versement moyen annuel au FNGCA et 10 millions d'euros d'aide à l'assurance).

Dans son rapport remis au ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales le 18 février 2004, notre collègue Christian Ménard a fait l'hypothèse que ces pertes pourraient être couvertes par une assurance multirisques climatiques et multiproduits (« assurance pérennité ») qui se substituerait quasi intégralement au FNGCA, et ce de façon viable, grâce à un niveau de franchise répondant aux besoins des exploitants, un montant des primes acceptable par les exploitants et permettant l'équilibre financier de l'assurance, un meilleur niveau d'indemnisation des exploitants et un soutien public aux primes moins coûteux que l'ensemble des aides « calamités » actuelles.

Selon ce rapport parlementaire, une telle offre multiproduits contribuerait à une bonne mutualisation du risque, tandis qu'un niveau élevé de franchise, calibré sur les possibilités supposées d'auto-assurance et d'épargne de précaution des exploitations (indemnisation des seules pertes supérieures à 35 % en moyenne) permettrait de contenir le niveau des primes, et donc favorisera l'adhésion et la mutualisation.

Le Gouvernement a décidé d'en faire **l'une des quatre priorités du budget de l'agriculture pour 2005, avec une mesure nouvelle de 10 millions d'euros** sur le chapitre 46-33 – *Participation à la garantie contre les calamités agricoles*.

a) Le Fonds national de garantie des calamités agricoles

Le tableau suivant présente les opérations de trésorerie du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) jusqu'au 30 juin 2004 ; pour le reste de l'année 2004, les prévisions s'appuient sur les indemnisations à engager à la suite des réunions de la Commission nationale des calamités agricoles du second semestre 2004.

ÉVOLUTION DE LA TRESORERIE DU FNGCA

(en millions d'euros)

	Entrées	Sorties	Solde
SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2001			273,1
Indemnisations versées nettes de reversements		65,1	
Subventions à l'assurance		3,8	
Charges d'exploitation et frais divers		4,6	
Contributions additionnelles	89,1		
Produits de placements nets de charges des placements	12,0		
Subvention de l'Etat	4,8		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	6,1		
Prélèvement effectué au profit du BAPSA		130,0	
SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2002			181,6
Indemnisations versées nettes de reversements		422,5	
Subvention à l'assurance		6,7	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,7	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		2,1	
Contributions additionnelles	93,5		
Produits des placements	6,3		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	7,6		
Subvention de l'Etat	249,0		
SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2003			103,0
<i>Réalisations au 30 juin 2004</i>			
Indemnisations versées nettes de reversements		237,5	
Subvention à l'assurance		0,6	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,2	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		2,5	
Contributions additionnelles	78,9		
Produits des placements	0,5		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	3,5		
Subvention de l'Etat	150,0		
<i>Prévisions du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2004</i>			
Indemnisations restant à verser sur sinistres 2003 (hors sécheresse 2003)		20,0	
Subvention assurance restant à verser		9,4	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		0,4	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		1,8	
Sécheresse 2003		110,0	
Contributions additionnelles	11,1		
Subvention de l'Etat	47,3		
SOLDE PRÉVISIONNEL AU 31 DÉCEMBRE 2004			8,9

Source : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

Les cotisations additionnelles sur les polices d'assurance, acquittées par les agriculteurs et contribuant au financement du fonds, devraient s'élever à

90 millions d'euros en 2004, comme en 2003. Il faut rappeler que la loi de finances pour 2001 a supprimé les contributions additionnelles sur les polices de type assurance récolte, afin de favoriser le développement de tels contrats. Il était cependant nécessaire de maintenir globalement le produit des contributions additionnelles en augmentant les taux de cotisation des autres polices. Dans un but de simplification, ces taux ont été unifiés et portés à 11 %.

Le délai entre les arrêtés de reconnaissance et d'indemnisation, ouvrant et clôturant la procédure des calamités agricoles prévue par la réglementation, représente 190 jours. Le fichier exhaustif des calamités agricoles a permis de mesurer depuis 1980, et pour chaque sinistre, le délai réel entre l'arrêté de reconnaissance de l'état de calamité agricole et l'arrêté d'indemnisation : la moyenne constatée sur l'ensemble de la période est de 262 jours (3 mois pour les assurances). Le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, fort des enseignements issus du traitement des tempêtes de fin 1999, s'est fixé comme objectif de raccourcir ces délais tout en fiabilisant davantage la procédure. Ces réductions de délai ont nécessité une amélioration des moyens mis à la disposition des services extérieurs, avec la livraison du logiciel *Calam* en 2001, accompagnée d'une formation à l'utilisation de ce nouvel outil des agents des services d'économie agricole des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Parmi les sinistres récents ayant eu un impact significatif sur le régime des calamités agricoles, il faut bien sûr rappeler la sécheresse du printemps et de l'été 2003 qui a affecté de nombreux départements français et a conduit le Gouvernement à mettre en place un dispositif complet de mesures pour pallier les graves difficultés que ce phénomène entraîne pour les exploitants agricoles, au travers notamment d'un abondement du Fonds national de garantie des calamités agricoles. Il faut aussi se souvenir des pluies intenses qui ont affecté le grand quart sud-est de la France entre le 1^{er} et le 3 décembre 2003. Une vingtaine de départements ont été reconnus sinistrés. Le montant des dommages s'établit à 80 millions d'euros ; 14 millions d'euros ont été immédiatement mis à la disposition des départements sinistrés.

b) Les actions d'incitation à la mise en place d'un système d'assurance récolte

Trois recommandations principales du rapport sur l'assurance récolte, élaboré en application de l'article 18 de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, sont mises en œuvre :

- la loi de finances pour 2002 a prévu, avec la dotation pour aléas, une mesure fiscale favorable à la gestion individualisée de leurs risques par les agriculteurs ». Elle permet en effet de déduire, sous certaines limites, des bénéfices agricoles imposables les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'occurrence de divers aléas affectant le revenu de l'exploitation,

- une aide aux nouvelles assurances contre certains dommages aux récoltes jusque-là hors du champ assurantiel (gel sur vignes ou arbres fruitiers, combinaison d'aléas climatique sur oléo-protéagineux et plantes annuelles céréalières) a été instaurée par un décret du 9 juillet 2003,

- l'adaptation de la réglementation du régime d'indemnisation, par le Fonds national de garantie des calamités agricoles, des sinistres naturels non assurables a fait l'objet du décret n° 2004-718 du 19 juillet 2004, pris en application de l'article L. 361.8 du code rural qui prévoit qu'« *en vue de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles énumérés par décret, le fonds prend en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à ces risques. Cette prise en charge est forfaitaire, dégressive et variable suivant l'importance du risque et la nature des cultures.* »

Ce décret intègre la mesure déjà existante, relative à l'assurance grêle, et l'étend à de nouveaux contrats d'assurance que les compagnies sont à même de commercialiser : gel-grêle sur vignes et vergers, multirisques climatiques en grande culture. Il répond au souci d'apporter aux agriculteurs un instrument plus efficace pour intégrer le risque dans l'exploitation. L'assurance permet, en effet, aux agriculteurs de faire leurs choix dans un univers moins incertain.

Le décret du 19 juillet 2004 précise les types de contrats d'assurance qu'il est prévu d'encourager et définit le barème de l'aide en fonction des types de contrats, de la qualité de l'exploitant (majoration en faveur des jeunes agriculteurs) et de la participation éventuelle des collectivités territoriales. Les taux d'aide appliqués privilégient la garantie la plus difficile à développer du fait du niveau élevé des primes d'équilibre (gel-grêle en arboriculture). Les taux de base proposés pour la viticulture, les plantes annuelles céréalières et les oléo-protéagineux sont moins élevés, ces cultures étant plus faciles à assurer tant pour des raisons économiques (niveau de revenu des producteurs) que d'organisation de la production (existence de coopératives permettant de commercialiser des contrats de groupe), ou du fait d'une moindre sensibilité des revenus aux aléas (moindre exposition, présence d'aides directes à la surface limitant les effets des fluctuations de rendement).

Lorsque les contrats bénéficient d'une aide des collectivités territoriales, il en est tenu compte afin d'éviter que le cumul des aides ne conduise à des taux de prise en charge supérieurs à ceux autorisés par la réglementation communautaire. Dans le souci de laisser aux collectivités territoriales une marge significative d'intervention, le montant de l'aide de l'Etat reste ainsi en deçà de 50 %.

Les modalités pratiques sont en cours d'élaboration et le travail technique est en cours entre le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, en lien étroit avec les organisations professionnelles agricoles et les assureurs, pour en affiner les conditions pratique en vue d'un lancement à compter de 2005.

Contrairement à l'indemnisation publique par le FNGCA, mécanisme très redistributif (les contributions des exploitants au financement du dispositif sont très largement indépendantes de leur propre exposition au risque), l'assurance repose, *via* les primes, sur « le prix du risque » inhérent à certains choix productifs et contribue ainsi à des décisions de production plus rationnelles. L'avantage économique de l'assurance récolte sur le FNGCA, pour les exploitants, réside dans une meilleure régulation de la variabilité de leurs résultats, avantage dont la perception varie d'un exploitant à l'autre, en fonction de sa propre aversion au risque ». L'objectif est d'assurer la pérennité des exploitations agricoles touchées par un sinistre d'origine climatique, en substitution progressive du FNGCA.

Pour l'année 2005, en se fondant sur les hypothèses fournies par les assureurs et sur l'assiette et la répartition de l'aide, la dépense relative à ce dispositif pourrait s'élever à 10 millions d'euros. Ce montant est ainsi budgété *a minima* pour amorcer le nouveau dispositif, et sera bien entendu abondé en cours d'année par une loi de finances rectificative en tant que de besoin.

2.- L'ancienne ligne AGRIDIFF du BAPSA

Les crédits inscrits au chapitre 46-05 du BAPSA permettaient de financer deux mesures :

- La première autorise les caisses de mutualité sociale agricole à accorder des échéanciers de paiement. Cette mesure s'adresse aux exploitants rencontrant des difficultés financières mais dont la viabilité de l'exploitation n'est pas compromise.

- La seconde permet d'accorder des prises en charge partielles d'arriérés de cotisations. Peuvent en bénéficier, après examen économique et financier de leur situation par la commission départementale d'orientation en agriculture, les agriculteurs pour lesquels une prise en charge partielle d'arriérés de cotisations constitue l'une des conditions indispensables pour la survie de l'exploitation. En cas de situation non redressable, la prise en charge partielle de la dette sociale accompagne la cessation d'activité.

a) L'utilisation des crédits en 2004

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait une dotation du chapitre 46-05 du BAPSA à hauteur de 5 millions d'euros de crédits. Dans le cadre du débat parlementaire de l'automne dernier, notre collègue Yves Censi, alors rapporteur spécial pour le BAPSA, a constaté que les frais financiers du BAPSA pour 2004 avaient été surévalués. Aussi a-t-il déposé un amendement visant à réduire cette dépense de 6 millions d'euros. Le Gouvernement a alors proposé d'affecter cette somme au chapitre 46-05 du BAPSA, afin que le montant total de ces crédits atteigne 11 millions d'euros, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année 2003. Le montant de cette dotation a été ainsi arrêté au terme du débat parlementaire. Une circulaire du 6 juillet 2004 a précisé les modalités d'utilisation

de ces crédits, les échéanciers étant la mesure de droit commun et les prises en charge partielles la mesure d'exception.

Par ailleurs, le Fonds de solidarité des crises agricoles (FSCA) de la CCMSA, qui dispose de 109,7 millions d'euros, a été particulièrement mis à contribution, notamment pour faire face aux conséquences de la sécheresse de l'été 2003. Afin d'assurer une meilleure réactivité de gestion des enveloppes au sein de chaque caisse de MSA, il a été décidé d'autoriser chaque caisse à gérer la règle de non-dépassement des enveloppes en son sein, toutes crises confondues. Ainsi, tant que le droit de tirage global de la caisse n'est pas dépassé, elle peut accorder des échéanciers de paiement financés par le FSCA. Le suivi comptable et financier de l'utilisation du FSCA se fait cependant crise par crise, seule la gestion du non-dépassement s'effectuant toutes enveloppes confondues.

b) L'avenir du dispositif avec le FFIPSA

En 2005, le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) doit se substituer juridiquement au BAPSA. Il est donc urgent de trouver une solution juridique permettant de maintenir des aides au paiement des cotisations sociales des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, lesquelles contribuent très efficacement à limiter la disparition d'exploitations, ou, en cas de difficultés insurmontables, à assurer aux exploitants la cessation de leur activité dans des conditions socialement acceptables. **Votre Rapporteur spécial souhaite que le Gouvernement étudie les possibilités du maintien de cette aide compte tenu de la nouvelle organisation juridique du financement des prestations sociales agricoles.**

B.- LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

1.- L'évolution des prestations

Depuis le début de l'année 2003, un **régime complémentaire obligatoire** a été créé pour les exploitants agricoles. Le montant de la retraite complémentaire dont bénéficient les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole est fonction à la fois d'un nombre de points correspondant aux cotisations versées au titre des périodes d'activité accomplies en qualité de chef d'exploitation, et d'un nombre de points attribués à titre gratuit sous conditions pour les périodes d'activité exercées avant la mise en place du régime comme chef d'exploitation à titre seulement exclusif ou principal. Ce régime, basé sur le principe de la répartition, est géré par la MSA et a pour objectif de porter la retraite minimale globale (retraite de base et retraite complémentaire) à un minimum de 75 % du SMIC net pour un exploitant justifiant d'une carrière complète en qualité de chef d'exploitation. La somme de la retraite de base et de la retraite complémentaire s'élève ainsi, pour un chef d'exploitation né avant 1944 et justifiant de 37,5 années en cette qualité, à 8.147,58 euros annuels en 2004.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ouvre, par ailleurs, la possibilité de racheter les périodes d'activité exercées comme aide familial entre 14 et 21 ans. En outre, les aides familiaux peuvent désormais être affiliés à l'assurance vieillesse dès l'âge de 16 ans, comme c'est déjà le cas en matière d'assurance maladie, de maternité et d'invalidité. Cette affiliation permettra la validation des périodes d'activité exercées en tant qu'aide familial agricole. Le chef d'exploitation devra alors cotiser pour le compte de l'aide familial agricole dès que celui-ci atteindra l'âge de 16 ans.

Surtout, l'article 105 de la loi du 21 août 2003 permet la mensualisation, très attendue par les personnes concernées, du paiement des pensions de retraite de base des non-salariés agricoles, à la fois par cohérence avec le régime complémentaire obligatoire et par harmonisation avec les régimes des non-salariés non agricoles. Compte tenu d'une mensualité de 700 millions d'euros, le coût de la mensualisation des pensions des non salariés agricoles, fonction du taux d'intérêt, est évalué à 30 millions d'euros pour l'année. Un financement spécifique a été prévu à cet effet par l'article 41 de la loi de finances pour 2004, qui les a mis à la charge du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA).

Enfin, s'agissant des **conjoints d'exploitants**, il faut encore citer deux autres dispositions de la loi du 21 août 2003. L'article 104 permet à certains conjoints de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole de bénéficier de la revalorisation de leur pension de réversion si, à défaut de remplir la condition d'accès aux revalorisations (40 années d'assurance et de périodes reconnues équivalentes tous régimes confondus), ils justifient de 32,5 années d'activité non-salariée agricole. Cette mesure concerne quelques centaines de personnes veuves retraitées après le 31 décembre 2001 qui, en activité au 1^{er} janvier 1999, ont opté pour le statut de conjoint collaborateur. L'article 106 ouvre, quant à lui, l'accès à la pension de réversion de la retraite complémentaire obligatoire aux conjoints des assurés n'ayant pas, à leur décès, demandé la liquidation de leur retraite. Par souci de cohérence avec les régimes complémentaires des salariés, cette pension de réversion, limitée aux droits acquis par cotisation, sera versée sans condition d'âge si le conjoint survivant est invalide ou si au moins deux enfants à charge au moment du décès du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.

2.- Le financement de la protection sociale agricole

Les dernières années ont permis de mettre en œuvre un plan sans précédent de revalorisation des retraites agricoles, et notamment des plus modestes, ainsi que des améliorations majeures de leur mise en œuvre, notamment la mensualisation des versements aux retraités.

Le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) a été créé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004 en vue de se substituer au budget annexe des prestations sociales des non salariés agricoles (BAPSA) à compter de 2005. En effet, la mise en œuvre de la LOLF

implique la disparition du BAPSA, qui ne répond pas aux critères définis par ce texte s'agissant des budgets annexes. En conséquence ce nouveau fonds, institué sous forme d'établissement public national à caractère administratif, est chargé de reprendre la mission du BAPSA, à savoir assurer le financement des prestations sociales des exploitants agricoles.

L'organisation du fonds, notamment la composition de son conseil d'administration et de son conseil de surveillance, doit être définie par un décret en Conseil d'Etat. **Votre Rapporteur spécial s'étonne et regrette que le mode de fonctionnement de ce fonds n'ait toujours pas été défini, près d'un an après sa création par le Parlement.** Cela ne facilite pas son appropriation par les gestionnaires élus de la MSA.

Les dépenses du fonds sont principalement constituées par les prestations familiales, les prestations d'assurance maladie-invalidité-maternité, les prestations d'assurance vieillesse et veuvage, les participations au financement du régime des étudiants et des praticiens et auxiliaires médicaux, ainsi que la subvention de l'Etat au profit de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire.

Les recettes du fonds sont constituées :

- des cotisations des assujettis au régime affectées au service des prestations,
- de la part de CSG maladie affectée au régime des exploitants agricoles,
- des financements publics constitués par les divers impôts et taxes affectés (droits tabac), et, le cas échéant, d'une subvention d'équilibre du budget de l'Etat,
- des participations des autres régimes : compensation démographique, contribution de la CNAF,
- des subventions du Fonds spécial d'invalidité (FSI) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Par ailleurs le FFIPSA pourra être autorisé à recourir à des ressources non permanentes dans les conditions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale.

Le fonds ne pouvant être opérationnel dès le 1^{er} janvier 2004, une disposition transitoire prolonge le BAPSA, jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard, afin d'assurer la continuité du financement des prestations du régime des non salariés agricoles. Les missions du fonds sont donc limitées en 2004 à la prise en charge des intérêts de l'emprunt (1,3 milliard d'euros) contracté par la CCMSA pour financer le passage à la mensualisation des pensions des exploitants agricoles prévue par l'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette charge est évaluée à 15 millions d'euros pour 2004.

Les prévisions relatives au FFIPSA pour 2005 font apparaître un résultat déficitaire de 1,4 milliard d'euros, comme le détaille le tableau suivant :

Votre Rapporteur spécial souligne la nécessité de trouver rapidement une solution au manque de recettes du FFIPSA, afin de garantir la pérennité du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles et de ne pas laisser courir la charge de la dette. Cette solution ne peut venir que de la solidarité nationale, sous une forme que le Gouvernement doit proposer au Parlement. C'est pourquoi le Gouvernement devrait annoncer qu'il confiera à une inspection le soin d'examiner toutes les solutions de financement et d'équilibrage du FFIPSA possibles, qu'il s'agisse des compensations démographiques, des droits sur les tabacs, de la TVA ou du recours à l'emprunt. Une telle décision ne peut pas se prendre sans une expertise préalable approfondie, car elle engage les finances publiques à long terme.

COMPTE PREVISIONNEL DU FFIPSA POUR 2005			
DÉPENSES		RECETTES	
	en millions d'euros		en millions d'euros
SECTION 1 : ASSURANCE MALADIE, INVALIDITÉ ET MATERNITÉ			
Titre I			
- Charges d'intérêts	26,26	- Cotisations	634,35
		- Compensation CSG	921,60
		- TOTAL Cotisations + CSG	1 555,95
Titre IV			
- Assurance maladie, maternité	6 277,58	- Taxes affectées hors TVA	91,37
- Assurance invalidité	78,80	- TVA nette de restitutions	0,00
- Allocation de remplacement	18,30	- Compensation démographique	1 463,80
- Prises en charge et étalements des cotisations	2,85	- Versements du FSI	13,90
- Sésame- Vitale	0,00	- Recettes diverses	28,25
- PAM et étudiants	110,00	- Droits tabacs	2 618,38
		- Subvention budgétaire	0,00
- Provisions	343,58	- Reprises sur provisions	333,02
Total des charges Section 1	6 857,37	Total des produits Section 1	6 104,68
		Résultat Section 1	-752,69
SECTION 2 : PRESTATIONS FAMILIALES			
Titre I			
- Charges d'intérêts	1,85	- Cotisations	280,00
- Prises en charge et étalements des cotisations	0,55	- Contribution de la CNAF	134,12
- Prestations familiales	455,27	- Recettes diverses	0,04
		- Remboursement AAH	44,10
- Provisions	32,25	- Reprises sur provisions	31,65
Total des charges Section 2	489,91	Total des produits Section 2	489,91
		Résultat Section 2	0,00
SECTION 3 : ASSURANCE VIEILLESSE ET VEUVAGE			
Titre I			
- Charges d'intérêts	32,89	- Cotisations	824,65
		- Taxes affectées hors TVA	80,43
Titre IV			
- Assurance veuvage	1,30	- TVA nette de restitutions	0,00
- Prises en charge et étalements des cotisations	1,60	- Compensation démographique	4 224,40
- Assurance vieillesse		- C3S	0,00
Retraites contributives	7 922,60		
FSV	143,00	- Versements du FSV	157,50
Sous total vieillesse	8 065,60		
- Retraite complémentaire obligatoire (RCO)	145,00	- Recettes diverses	0,50
		- Droits tabacs	2 304,62
		- Subvention budgétaire yc RCO	0,00
- Provisions	140,20	- Reprises sur provisions	132,00
Total des charges Section 3	8 386,59	Total des produits Section 3	7 724,09
		Résultat Section 3	-662,50
TOTAL GÉNÉRAL (hors restitutions de TVA)	15 733,87	TOTAL GÉNÉRAL (hors restitutions de TVA)	14 318,68
		RÉSULTAT de l'exercice	-1 415,19

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa troisième séance du 27 octobre 2004, la Commission a examiné les crédits de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, des articles 71 et 72 rattachés à ces crédits et du compte d'affectation spéciale *Fonds national des courses et de l'élevage*.

Un débat a eu lieu après l'exposé de votre Rapporteur spécial.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le budget de l'agriculture apporte des garanties réelles dans un contexte de crise de confiance des agriculteurs. Il y a un dynamisme et une qualité des hommes et des femmes qui font l'agriculture française, soutenus par un système de formation performant. La France peut également s'enorgueillir d'avoir conforté pour ses agriculteurs une protection sociale généreuse, à juste titre. Il faut également se féliciter d'une garantie de soutiens communautaires à hauteur de 10 milliards d'euros par an jusqu'en 2013, au titre du premier pilier de la PAC. Le projet de budget ajoute encore des mesures spécifiques, fort bien venues, pour les zones défavorisées, notamment en montagne.

M. Charles de Courson s'est inquiété de la pérennité du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles. On peut douter de la sincérité des prévisions de dépenses du FFIPSA, compte tenu des risques certains de dépassements de l'ONDAM. Il faut surtout constater le manque patent de recettes, aboutissant à un déficit cumulé de 2 milliards d'euros sur deux ans, ce qui est beaucoup pour un fonds doté de 15 milliards d'euros.

On peut se demander comment vont rentrer les cotisations sociales, avec une hypothèse de croissance du revenu agricole moyen de 3,6 % par tête, compte tenu d'une diminution de 3 % des effectifs. Toujours s'agissant des cotisations, il faut déplorer le relèvement de l'assiette minimale de 400 à 600 SMIC, qui augmentera inmanquablement les charges des plus petits exploitants. Enfin, il faut déplorer l'absence de versement de C3S, de TVA et de subvention d'équilibre du budget général au FFIPSA. L'engagement d'équilibrer ce fonds, qui avait été pris lors de la suppression du BAPSA par la précédente loi de finances, n'est pas tenu.

M. Michel Bouvard a demandé si le compte d'affectation spéciale des courses et de l'élevage, qui selon le projet de maquette budgétaire serait une mission monoprogramme, serait supprimé en tant que tel. Il faut aussi s'interroger sur les retours des financements communautaires pour les régions éligibles à l'objectif 2 s'agissant des bâtiments d'élevage. Il faut en effet déplorer les dégagements d'office des sommes qui n'ont pas pu être versées en 2000 ou 2001 en raison de la lenteur des négociations et de la mise à disposition des DOCUP. On essaie maintenant seulement de récupérer ces sommes.

Il faut traiter du problème de la pluriactivité, afin d'éviter que certaines zones ne deviennent des « friches agricoles », faute d'entretien par des agriculteurs qui auraient dû se tourner vers d'autres activités de manière exclusive. De même, les taux de subventions à l'hectare mériteraient d'être comparés entre certaines zones de montagne et les grandes régions céréalières. Enfin, le retour des prédateurs dans certains alpages empêche des exploitants de remplir leurs obligations au regard des CTE ou des CAD. Ils se voient ainsi retirer des aides, sans en être en rien responsables.

M. Alain Rodet a rappelé l'amélioration de la maîtrise des risques sanitaires en France, notamment après la crise de l'ESB, ce qui doit être mis au crédit d'un système vétérinaire de grande qualité. On doit quand même s'étonner d'une baisse nominale du budget de l'agriculture.

M. Marc Le Fur a noté l'évolution positive que constitue la création de l'assurance récolte. En effet, les conditions posées pour en bénéficier dans le dispositif antérieur étaient très restrictives, à savoir constater à la fois une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 27 % sur un produit spécifique et de 14 % sur tous les produits. De ce fait, il n'était jamais possible d'obtenir une indemnisation. Les avancées sont aussi réelles pour l'enseignement agricole public et privé ; il faut s'assurer que les attentes des maisons familiales rurales seront satisfaites.

Les Haras nationaux ont conclu un contrat d'objectif avec l'Etat afin de stabiliser leurs moyens. Cependant, le nombre de dépôts des Haras diminue de 23 à 20 et il faut arrêter de fermer les stations des Haras, qui sont des structures occasionnelles au service du monde du cheval.

En réponse aux intervenants, **vo**tre **Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

- le remplacement du BAPSA par le FFIPSA aboutit à supprimer tout débat parlementaire spécifique en projet de loi de finances sur ce sujet, mais ce débat pourra avoir lieu en projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il faut rappeler les nombreuses avancées apportées à la protection sociale agricole par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la mensualisation des pensions des exploitants, du financement du régime complémentaire obligatoire d'assurance vieillesse ou des rachats d'années pour les aides familiaux. De toute façon, les prestations dues seront versées et il n'y a aucune inquiétude à avoir sur ce point. De ce fait, il faut dédramatiser le débat, qui se limite à un problème de technique financière. C'est pourquoi le Gouvernement devrait annoncer qu'il confiera à une inspection le soin d'examiner toutes les solutions de financement et d'équilibre du FFIPSA possibles, qu'il s'agisse des compensations démographiques, des droits sur les tabacs, de la TVA ou du recours à l'emprunt. Une telle décision ne peut pas se prendre sans une expertise préalable approfondie, car elle engage les finances publiques à long terme. 15,2 milliards d'euros sont concernés, provenant pour 6 milliards d'euros de la solidarité entre régimes de sécurité sociale,

5 milliards d'euros de la solidarité nationale et 2,7 milliards d'euros de cotisations professionnelles ;

- la Cour des comptes, dans son rapport public de 2004, a suggéré la suppression du compte d'affectation spéciale « Courses et élevage », qui correspond à une technique financière obsolète ; cela ne remettrait pas en cause le soutien, nécessaire, à la politique du cheval ;

- concernant le soutien à la pluriactivité, un amendement a été discuté en première partie du projet de loi de finances, visant à augmenter le seuil de prise en compte au titre de l'impôt sur le revenu. Il a été repoussé, avec un engagement de le satisfaire dans le cadre du futur projet de loi de modernisation agricole ;

- le renoncement à certains alpages du fait de la présence du loup comporte un risque réel de perdre les ICHN et la PHAE si une inspection conduisait au constat du non-entretien des parcelles. Il faut sensibiliser le Gouvernement à ce problème de perte de revenus pour les exploitants concernés. Il en est de même, s'agissant des engagements contractualisés des CAD et des CTE ;

- il faut unanimement faire l'éloge des services vétérinaires, qui ont effectué un travail remarquable à l'occasion de la crise de l'ESB ;

- le projet de budget 2005, au-delà d'une reconduction des moyens disponibles, traduit de réelles avancées, qui pourront encore être développées lors du débat en séance, s'agissant tout particulièrement des ICHN ou de l'AGRIDIF ;

- l'ancien système d'indemnisation au titre de l'assurance récolte était considéré comme injuste, avec des possibilités de modulation obscures selon les départements ou les périodes de l'année. Le nouveau système proposé clarifiera les choses, mais sa montée en puissance nécessitera un abondement budgétaire, même en l'absence d'aléa climatique exceptionnel cette année. L'effort du ministère est très louable, car il permet de répondre à une revendication professionnelle et syndicale ancienne, mais il manque encore un peu d'ambition ;

- les maisons familiales rurales bénéficient depuis 2003 d'un rattrapage financier important qui permet de solder en 2005 les contentieux existant depuis la « loi Rocard » de 1984. Un accord pour cinq ans a été signé le 26 juillet 2004 : en contrepartie d'un engagement des maisons familiales rurales de maîtriser leurs effectifs, l'Etat s'engage à prendre en charge la formation de 52.266 élèves. Le rattrapage des 14 millions d'euros par an que l'Etat doit aux maisons familiales rurales sera réalisé d'ici 2008. 20 millions d'euros devront être budgétés dès le collectif de fin d'année au titre des insuffisances constatées en 2004 ;

- en ce qui concerne l'enseignement agricole public, il est prévu le remplacement poste pour poste des MISE par des assistants d'éducation ;

- pour aider les familles, 79 % du montant des bourses sera désormais versé en début d'année. Il faudra cependant encore un rattrapage pour que tous les montants dus soient payés en 2004.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits du compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage » n'appelaient pas, en l'état, de remarque particulière.

Sur proposition de **M. Michel Bouvard, Président**, la Commission a *adopté* une observation par laquelle elle réaffirme son souhait de voir disparaître le compte spécial du Trésor « *Courses et élevage* » contraire à l'article 7 de la LOLF, qui précise qu'aucune mission ne peut être constituée d'un seul programme. Elle juge, de surcroît, ce compte obsolète.

Elle a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales inscrits à l'état B, titres III et IV, et les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits aux titres V et VI de l'état C et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

M. Charles de Courson a indiqué s'être abstenu, en attendant une clarification de la situation du FFIPSA.

Article 71

**Suppression du dispositif d'indemnisation des communes
fermant leur abattoir**

Texte du projet de loi :

L'article L. 654-16 du code rural est abrogé.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande avait pour objectif de permettre d'assurer l'approvisionnement en viande des populations.

Cet objectif a été atteint grâce à la mise en place d'un réseau d'abattoirs publics et privés répondant aux normes sanitaires et environnementales.

Le dispositif d'indemnisation des communes dont l'abattoir est supprimé, prévu par le premier alinéa de l'article 12 de la loi de 1965, devenu article L. 654-16 du code rural, avait précisément pour objectif d'accompagner la fermeture administrative des établissements ne répondant pas aux normes sanitaires. Par la suite, ce dispositif a été maintenu pour accompagner la restructuration des abattoirs, notamment publics.

Il est proposé de supprimer ce dispositif d'incitation qui n'a aujourd'hui plus d'objet.

Observations et décision de la Commission :

La loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande a prévu la suppression et la reconversion de certains abattoirs publics. Les abattoirs qui ne répondaient pas, à l'époque, aux nouvelles normes d'hygiène et aux conditions d'implantation rationnelle, de construction, de fonctionnement et de gestion, ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux d'interdiction. Exceptionnellement, ont pu être maintenus en service certains abattoirs, soit en raison de leurs conditions d'implantation, telles que régions d'accès difficile, aires particulières de production, soit lorsque leur maintien répond à une nécessité économique régionale caractérisée.

Une indemnité devait être accordée, en cas de préjudice, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, aux communes dont les abattoirs ont été supprimés soit d'office, soit spontanément par elles avec l'accord du Gouvernement.

Tous les abattoirs étant aujourd'hui aux normes sanitaires, ce dispositif d'indemnisation n'a plus vocation à s'appliquer. Il est donc proposé de le supprimer. Il est désormais obsolète et inadapté aux besoins de restructuration du secteur des abattoirs publics. Ne supportant pratiquement plus de dépenses depuis plusieurs années, il était faiblement doté en 2004 (pour 250.000 euros sur l'article 50 du chapitre 44-53 – *Restructuration des abattoirs publics*).

Demeure toutefois en vigueur le dispositif, prévu à l'article L. 654-17 du code rural, permettant au ministre chargé de l'agriculture d'accorder des primes

forfaitaires de fermeture volontaire et des subventions pour la conversion des abattoirs publics.

*

M. Augustin Bonrepaux s'est demandé si cet article résultait du fait qu'il n'y a plus d'abattoirs à fermer ou s'il s'agit de supprimer une aide pertinente.

M. Charles de Courson a estimé que des problèmes de concentration et de rationalisation des abattoirs publics demeurent, ce qui justifierait de conserver une ligne de crédits à cet effet.

Votre Rapporteur spécial a rappelé que, sur les deux lignes budgétaires existantes, une seule est supprimée par cet article, car elle est obsolète, les problèmes sanitaires ne se posant plus dans les mêmes termes qu'en 1965. La deuxième, qui permet au ministre chargé de l'agriculture d'accorder, le cas échéant, des primes forfaitaires de fermeture volontaire et des subventions pour la conversion des abattoirs publics, subsiste.

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article 72

Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture

Texte du projet de loi :

Au deuxième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural, les mots : « pour 2004, à 1,5 % » sont remplacés par les mots : « pour 2005, à 1,8 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de fixer le plafond d'augmentation, pour 2005, 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 a modifié les règles régissant la taxe pour frais de chambre d'agriculture, déterminées par l'article L. 514-1 du code rural. Le présent article vise à fixer, pour 2005, le plafond de l'augmentation du produit de cette taxe.

Avant ladite loi de finances rectificative pour 2000, 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 chargé 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 pour 2000 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 la loi de finances pour 2002, ce taux ayant été reconduit pour 2003. Il a été réduit à 1,5 % pour 2004.

Pour 2005, le présent article propose de fixer le plafond d'augmentation du produit de la taxe à 1,8 %. 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 (1,8 % hors tabac).

Il faut cependant rappeler que les chambres d'agriculture disposent d'une certaine souplesse, avec la possibilité d'aller au-delà de ce taux d'augmentation. En effet, une majoration exceptionnelle peut être autorisée par le ministre chargé de l'agriculture dans deux cas : premièrement, compte tenu de la situation financière de la chambre d'agriculture ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser, deuxièmement, l'année du renouvellement des membres des chambres d'agriculture. Ce plafond est passé en 2003 de deux fois à trois fois le taux de base. Les chambres qui y seront autorisées pourront donc augmenter le produit de leur taxe trois fois plus vite que les autres chambres, soit, en 2005, de 5,4 % au lieu de 1,8 %.

On rappellera qu'au titre des dépassements du taux plafond, trente-deux dérogations ont été demandées et toutes accordées en 2003. Sur les vingt-deux demandes de dérogations établies au titre de l'année 2004, treize ont été accordées, dont huit au regard de la situation financière délicate des chambres concernées (au taux plafond maximum autorisé de 4,5 % cette année), quatre pour la réalisation d'investissements immobiliers et une pour la mise en œuvre d'une action nouvelle.

Le produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture perçu par l'ensemble des chambres départementales s'est élevé à 247,1 millions d'euros en 2001, 251,3 millions d'euros en 2002, 257,5 millions d'euros en 2003 et 261,8 millions d'euros en 2004.

*

M. Charles de Courson a estimé le taux d'augmentation proposé insuffisant pour certaines chambres d'agriculture, qui disent devoir réduire leurs activités en raison d'un poids croissant de leurs charges de personnel, faute de financement adéquat. Il serait souhaitable, pour apprécier ce taux d'augmentation, de le comparer avec celui de la réévaluation du foncier non bâti, qui devrait figurer en collectif de fin d'année.

Votre Rapporteur spécial a rappelé que le taux proposé est calé sur le taux d'inflation prévisionnel retenu par le Gouvernement pour construire le budget. Une demande d'augmentation plus forte, proposée l'année dernière, n'avait pas été acceptée. Il s'agit en effet d'une charge supplémentaire pour les exploitants propriétaires. Des modulations exceptionnelles à la hausse sont toujours réglementairement possibles. L'assemblée permanente des chambres d'agriculture n'a d'ailleurs pas formulé de demande dans le sens d'un taux plus élevé.

Puis la Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 72

Limitation du service public de l'équarrissage aux cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage

Texte de l'article additionnel :

I.- Le premier alinéa de l'article L. 226-1 du code rural est ainsi rédigé :

« La collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage constituent une mission de service public qui relève de la compétence de l'Etat. La gestion de tout ou partie de ce service peut être confiée par décret à l'établissement mentionné à l'article L. 313-3. Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation des contrats ou à indemnisation des cocontractants. »

II.- L'article L. 226-2 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 226-2. - I. -* Sous réserve des dispositions des articles L. 226-3 et L.226-8, il est interdit aux propriétaires et détenteurs de cadavres d'animaux ou lots de cadavres d'animaux pesant au total plus de quarante kilogrammes de les enfouir, de les jeter en quelque lieu que ce soit ou de les incinérer.

« Le propriétaire ou le détenteur de ces cadavres d'animaux, lorsqu'ils sont morts dans des lieux d'élevage, doit les mettre, en entier et non dépouillés, à la disposition de la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage. Toutefois, lorsqu'il est reconnu indispensable par un vétérinaire de pratiquer sur place l'autopsie d'un animal, le propriétaire ou le détenteur du cadavre est tenu de remettre à la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage, en un seul lot, toutes les parties de l'animal qui n'ont pas été prélevées à des fins d'analyse.

« Les dispositions du premier alinéa s'appliquent également sans limitation de poids aux matériels suivants : les cadavres d'animaux de toutes espèces euthanasiés à l'abattoir ou morts pendant leur transport à l'abattoir ou dans les locaux de l'abattoir avant l'abattage, les viandes, abats et sous-produits animaux saisis à l'abattoir reconnus impropres à la consommation humaine et animale, ainsi que les matériels à risque spécifiés. Lors de leur remise à la personne chargée de l'exécution du service public de l'équarrissage, ces matériels sont accompagnés d'un bordereau qui en précise la provenance, la nature et le poids.

« Le ministre chargé de l'agriculture détermine les mesures nécessaires à l'application de ces dispositions.

« II. - Les personnes qui possèdent ou détiennent le cadavre d'un animal non visé à l'article L. 226-1 peuvent le remettre à une personne agréée pour l'élimination des cadavres d'animaux dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Dans ce cas, les prestations délivrées ne relèvent pas du service public de l'équarrissage. »

III.- Dans l'article L. 226-4 du même code, après les mots : « cadavres d'animaux », sont insérés les mots : « morts dans des lieux d'élevage ».

IV.- L'article L. 226-8 du même code des ainsi rédigé :

« *Art. L. 226-8.* - L'élimination des cadavres autres que ceux visés à l'article L. 226-1, des saisies vétérinaires et des déchets d'origine animale provenant d'abattoirs ou d'établissements de manipulation ou de préparation de denrées animales ou d'origine animale ne relèvent pas du service public de l'équarrissage. Elles sont assurées sous la seule responsabilité de ces abattoirs et établissements. Sauf s'ils sont eux-mêmes agréés ou enregistrés à cette fin, ils sont tenus d'en confier le traitement à des établissements agréés ou enregistrés pour cette activité par l'autorité administrative.

« Dans les cas définis par décret, l'Etat peut se substituer aux abattoirs et établissements pour assurer l'élimination des déchets mentionnés ci-dessus. Dans le cas où l'Etat charge par décret l'établissement public prévu à l'article L. 313-3 d'assurer tout ou partie des mesures concourant à l'élimination de ces déchets, ce dernier est substitué de plein droit à l'Etat à compter de la date d'entrée en vigueur du décret dans tous les marchés en cours d'exécution passés en application du présent article. Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation de ces marchés ou à indemnisation des cocontractants. »

V.- Le premier alinéa de l'article L. 226-9 du même code est complété par les mots : « ou l'autorité compétente de l'Etat dont ils relèvent, conformément à la réglementation communautaire applicable. »

VI.- A la fin du deuxième alinéa (1°) de l'article L. 228-5 du même code, les mots : « ou les viandes visées au même article » sont supprimés.

VII.- La perte de recettes pour le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur excluant les déchets d'abattoirs du service public de l'équarrissage.

M. Marc Le Fur a rappelé que le service public de l'équarrissage couvre l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoir. Ce service public est financé par une ligne budgétaire et, en majeure partie, par une taxe affectée au CNASEA et payée par les abattoirs, ce qui alourdit considérablement leurs charges. Cette taxe s'est substituée en 2004 à une autre taxe, payée par les grands distributeurs et les consommateurs, qui était contraire au droit communautaire.

Ce service public n'est plus équilibré depuis la crise de la « vache folle ». Sa charge repose aujourd'hui presque exclusivement sur les abattoirs, car la répercussion de la taxe en aval n'a pas bien fonctionné, sauf en partie pour la viande bovine. Il n'est plus possible de laisser le « marché » de cette quasi-concession à un duopole organisé d'équarrisseurs qui se taillent des marges substantielles. Les abattoirs devraient pouvoir traiter eux-mêmes leurs déchets ou les confier aux tiers de leur choix.

L'amendement proposé a donc pour objet d'exclure les déchets d'abattoirs du service public de l'équarrissage, afin d'en réduire le coût et de faire jouer la concurrence. Il est cependant important et utile de conserver un service public de l'équarrissage pour les cadavres d'animaux morts dans des lieux d'élevage.

Il faut par ailleurs trouver des « compensations » pour les petits abattoirs, qui ne seront pas en mesure de traiter eux-mêmes leurs déchets. Pour cela, le Gouvernement serait prêt à abonder la ligne budgétaire consacrée à l'équarrissage, pour prendre en charge le ramassage à la ferme de ces déchets. Cet abondement budgétaire pourrait être « gagé » par une augmentation de la TACA. Il convient également de tenir compte du coût supplémentaire pour les abattoirs capables de traiter eux-mêmes ces déchets. En effet, la fin de la mutualisation du traitement des déchets risque d'entraîner des surcoûts de traitement. Même si ceux-ci étaient largement compensés par l'importance des marges des opérateurs, il serait possible d'envisager une déduction de TVA pour le produit de la taxe payée par tous les abattoirs au CNASEA. Si on estime en effet que l'équarrissage est une conséquence du processus de production, il faut considérer son financement comme une charge déductible et non comme un impôt.

Votre Rapporteur spécial a rappelé qu'un groupe de travail sur le sujet a été mis en place par le ministre chargé de l'agriculture, suite à l'examen par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Cet amendement propose une solution utile qui doit être débattue en séance publique.

M. Charles de Courson s'est exprimé en faveur d'un tel amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° II-58).

OBSERVATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

La Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan,

Constatant l'existence d'une mission Courses et élevage, compte d'affectation spéciale constitué d'un seul programme, dans le projet de nouvelle nomenclature budgétaire,

Rappelle qu'il ne saurait y avoir de mission constituée d'un seul programme, ce qui serait contraire à l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances,

Réaffirme son souhait de voir disparaître ce compte spécial du Trésor qu'elle juge, de surcroît, obsolète.

ANNEXE : OBJECTIFS ET INDICATEURS DES PROGRAMMES

MISSION MINISTERIELLE AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

PROGRAMME GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PECHE ET DEVELOPPEMENT RURAL

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Efficacité socio-économique	1. Concilier activités économiques et préservation des milieux	1.1 Part des surfaces sous engagement agro-environnemental sur surface agricole utilisée
		1.2 Etat des ressources halieutiques exploitées par les navires français
Efficacité socio-économique	2. Favoriser l'attractivité des territoires ruraux	2.1 Part des actifs ayant un emploi dans les zones rurales
		2.2 Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
		2.3 Population des communes rurales ayant bénéficié d'un soutien pour réaliser un projet d'eau potable ou d'assainissement
		2.4 Indice de concentration géographique des capacités de pêche
Efficacité socio-économique	3. Assurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique	3.1 Évolution de la rentabilité des entreprises de la filière pêche
Efficacité de gestion	4. Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service	4.1 Coût de gestion des aides / Montant des aides versées
		4.2 Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides versées au cours de l'année N / Montant des aides versées au cours de la même année N

MISSION MINISTERIELLE AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET REGULATION DES MARCHES

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Contexte	Objectif général : Améliorer le développement économique et qualitatif des filières agricoles et alimentaires	A. Évolution du résultat agricole par actif B. Évolution de l'activité de la branche agroalimentaire
Efficacité socio-économique	1. Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité	1.1 Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la SAU 1.2 Évolution des volumes commercialisés bénéficiant d'une Indication géographique protégée
Efficacité socio-économique	2. Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires	2.1 Évolution de démarches de regroupement d'associations de producteurs 2.2 Part des produits à forte valorisation dans le chiffre d'affaires de l'industrie laitière française
Efficacité socio-économique	3. Contribuer à la présence française à l'International dans le domaine agroalimentaire	C. Évolution des ventes de produits français hors du territoire national (en valeur) 3.1 Présence des entreprises françaises sur les salons agroalimentaires internationaux 3.2 Évolution des politiques d'indications géographiques dans le monde
Efficacité de gestion et Qualité de service	4. Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service	4.1 Coût de mise en œuvre de la PAC / montant des soutiens communautaires reçus 4.2 Délai de versement des aides PAC aux exploitants 4.3 Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles 4.4 Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides versées au cours de la campagne communautaire N / Montant des aides versées au cours de la campagne communautaire N (pour 2003 , N = campagne 1999)

MISSION MINISTERIELLE AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

PROGRAMME SOUTIEN DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Efficience de gestion	1. Développer une gestion des ressources humaines de qualité en favorisant la diversité des parcours professionnels et en accompagnant l'évolution des missions et des métiers	1.1 Taux de mobilité des agents après plus de trois ans au même poste
		1.2 Pourcentage des agents ayant suivi une formation au cours des trois dernières années
Efficience de gestion	2. Développer une gestion des ressources humaines de qualité en maîtrisant les coûts de gestion	2.1 Équivalents temps plein affectés à la gestion du personnel rapportés au nombre d'agents gérés
Efficacité socio-économique et Qualité de service	3. Mettre à disposition des informations fiables et rapides sur les prix des produits	3.1 Évolution du nombre de consultations du site Internet du Service des nouvelles de marché (SNM)
		3.2 Taux de réabonnement aux informations diffusées par le SNM
Efficacité socio-économique	4. Améliorer la qualité et le ciblage de l'action publique	4.1 Qualité des études : pourcentage d'études de bonne qualité
		4.2 Part des actions du ministère soumises à évaluation : dans l'ensemble des actions dans les actions correspondant aux nouveaux dispositifs d'aide, définis depuis au plus deux ans
Efficacité socio-économique	5. Réaliser dans les délais prévus le programme à moyen terme approuvé par le Conseil national de l'information statistique	5.1 Pourcentage d'opérations statistiques menées à terme
Efficacité socio-économique et Qualité de service	6. Développer l'accès aux statistiques agricoles par Internet	6.1 Évolution du nombre de consultations du site Internet de la statistique agricoles
Efficience de gestion	7. Mettre en œuvre les actions des directions régionales de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service	7.1 Efficience de la masse salariale en DRAF (hors services statistiques)

MISSION INTERMINISTERIELLE *ENSEIGNEMENT SCOLAIRE*

PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Efficacité socio-économique	1. Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle	1.1 Taux d'efficacité scolaire 1.2 Taux d'insertion professionnelle 45 mois après la sortie de formation initiale
Efficiences de gestion	2. Optimiser la gestion de la formation initiale scolaire	2.1 Écart type des coûts moyens de formation par élève et par établissement public
Efficacité socio-économique	3. Promouvoir la formation tout au long de la vie, notamment par l'alternance et les partenariats avec les branches professionnelles	3.1 Part des diplômes, titres et certificats délivrés par le ministère aux adultes et apprentis
Efficacité socio-économique	4. Promouvoir la contribution de l'enseignement agricole au développement de l'agriculture et des territoires, notamment par l'expérimentation et la recherche appliquée	4.1 Indice d'efficacité de la contribution de l'enseignement agricole au développement agricole et des territoires
Efficacité socio-économique	5. Accroître l'efficacité globale des stages à l'étranger	5.1 Indice d'efficacité globale des stages à l'étranger

MISSION INTERMINISTERIELLE *RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR*

PROGRAMME *ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES*

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Efficacité socio-économique	1. Former des ingénieurs, des vétérinaires et des paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international	1.1 Taux d'insertion des étudiants à 3 mois
Efficiences de gestion	2. Organiser la formation initiale des personnels entrant dans l'administration dans des conditions optimales de coût et de qualité de service	2.1 Coût moyen de la formation d'adaptation à l'emploi des personnels entrant dans l'administration
Efficacité socio-économique	3. Organiser les synergies entre la recherche, la formation et le développement	3.1 Indice d'efficacité des projets partenariaux de recherche développement

**MISSION INTERMINISTERIELLE SECURITE SANITAIRE
PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRE DE L'ALIMENTATION**

Catégorie	Objectifs	Indicateurs
Efficacité socio-économique	1. Contrôler les conditions de production des végétaux et mesurer l'impact des actions de promotion des bonnes pratiques de protection des cultures, afin de garantir la santé publique et la sécurité de l'environnement	1.1 Pression de surveillance et de contrôle
		1.2 Évolution des pratiques de protection des cultures
Efficacité socio-économique	2. Améliorer l'état sanitaire du cheptel français	2.1 Incidence de l'encéphalopathie spongieuse bovine
		2.2 Taux d'évolution de la prévalence : tuberculose bovine, brucellose bovine, brucellose ovine, brucellose caprine
Efficacité socio-économique	3. S'assurer que les conditions de vie et d'utilisation des animaux de rente soient conformes aux normes bien-être animal	3.1 Taux de réalisation de l'objectif européen des visites relatives au bien-être animal dans les élevages de porcs, veaux et poules pondeuses
Efficacité socio-économique	4. Assurer la maîtrise des substances administrées à l'animal	4.1 Taux de non conformité en résidus de substances antibiotiques
Efficacité socio-économique	5. Améliorer la maîtrise sanitaire et la traçabilité des denrées délivrées aux consommateurs	5.1 Taux d'abattages dans des établissements présentant des conditions d'hygiène optimales
		5.2 Pression d'inspection des principaux établissements de transformation
		5.3 Taux d'alertes actives sur les produits alimentaires
Efficacité socio-économique	6. Réduire les sources de salmonelles à l'origine des toxi-infections alimentaires collectives	6.1 Taux d'infection à <i>Salmonella enteritidis</i> des élevages de poules pondeuses
		6.2 Taux d'identification des aliments à l'origine de toxi-infections alimentaires collectives
Efficacité socio-économique	7. Optimiser l'organisation des contrôles à l'importation en vue d'une amélioration de leur efficacité.	7.1 Coût d'une interception à l'importation dans le domaine vétérinaire
Efficacité de gestion	8. Disposer d'évaluations de risques, dont la qualité soit attestée par : - le respect du délai de réponse prescrit par les auteurs de la saisine (A) - la conformité à une grille d'évaluation objective, rendant compte de la qualité de présentation et de structuration des avis (B)	8.1 Qualité des évaluations de risque réalisées par l'AFSSA
Efficacité de gestion	9. Éliminer les farines animales stockées au moindre coût pour l'Etat	9.1 Coût unitaire d'élimination des stocks de farines animales

N° 1863 – Annexe 9 – Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005 : Agriculture (M. Alain Marleix)