

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. ALAIN MARLEIX

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER} : LES AIDES PUBLIQUES A L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION.....	13
I.- L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE.....	13
A.- LES CONCOURS FRANÇAIS.....	14
1.- Le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche	14
<i>a) L'exécution budgétaire 2004 et 2005</i>	<i>14</i>
<i>b) La construction du budget 2006.....</i>	<i>17</i>
2.- Les allègements de charges fiscales et sociales.....	19
3.- Les aides versées par les collectivités territoriales	20
B.- LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES	21
1.- L'augmentation des aides communautaires versées.....	21
2.- Les perspectives financières du budget de la PAC.....	22
3.- Le mode de gestion des concours communautaires	23
II.- LA GESTION DES AIDES ACCORDEES A L'AGRICULTURE	24
A.- LES SERVICES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE.....	24
1.- L'évolution des structures internes	24
<i>a) La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme</i>	<i>24</i>
<i>b) La dynamisation de la gestion des ressources humaines</i>	<i>26</i>
2.- L'évolution des effectifs	28
<i>a) Le plafond des autorisations d'emplois du ministère.....</i>	<i>28</i>
<i>b) La rationalisation des mises à disposition de personnels</i>	<i>29</i>
<i>c) L'augmentation des crédits de rémunération</i>	<i>30</i>
3.- La gestion immobilière du ministère de l'Agriculture et de la pêche.....	31
<i>a) La situation du patrimoine immobilier du ministère.....</i>	<i>31</i>
<i>b) La politique immobilière menée par le ministère.....</i>	<i>32</i>
B.- LES PRINCIPAUX OPERATEURS DU MINISTERE.....	33

1.– Le CNASEA.....	33
2.– Les offices agricoles.....	34
a) <i>La réorganisation du réseau des offices d'intervention</i>	35
b) <i>La restructuration interne des offices</i>	36
C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF.....	37
1.– La mesure de la performance	37
2.– La déclinaison opérationnelle au niveau déconcentré	38
CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES	41
I.- LES AIDES NATIONALES	42
A.- LES AIDES A L'INSTALLATION ET A LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES	42
1.- Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs	42
a) <i>La DJA</i>	42
b) <i>Les prêts à moyen terme spéciaux jeune agriculteur</i>	43
c) <i>Les PIDIL et le FICIA</i>	44
2.- Les aides à la modernisation des exploitations	46
a) <i>Le PMPOA et le PMPLEE</i>	46
b) <i>Les plans d'investissement</i>	48
B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	49
1.– Les mesures agro-environnementales	49
a) <i>Les contrats d'agriculture durable</i>	50
b) <i>La prime herbagère agro-environnementale</i>	51
2.– Les mesures de soutien aux acteurs ruraux	52
a) <i>Le financement des organisations professionnelles agricoles</i>	52
b) <i>La création du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural</i>	53
C.- LES AIDES A LA REGULATION ET A LA PROMOTION DES MARCHES	55
1.- La gestion des aléas	55
a) <i>Le Fonds national de garantie des calamités agricoles</i>	56
b) <i>La mise en place de l'assurance récoltes</i>	58
2.– La politique de la qualité	59
a) <i>Les aides à la qualité</i>	59
b) <i>Le soutien de l'INAO</i>	59
c) <i>La promotion des exportations de produits agricoles et agroalimentaires</i>	60

II.- L'EVOLUTION DES AIDES DE LA PAC	61
A.- L'APPLICATION DES NOUVELLES REGLES DE LA PAC	61
1.- Le choix du découplage partiel des aides	62
2.- Le mode de calcul et de transfert des droits à paiement unique	64
B.- LA REGULATION DES MARCHES ET LES AIDES AUX PRODUITS	65
C.- L'IMPACT FINANCIER SUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	66
CHAPITRE III : LES AUTRES POLITIQUES DE SOUTIEN A L'AGRICULTURE	69
I.- LES POLITIQUES SECTORIELLES	69
A.- LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE	69
1.- Les conventions interrégionales de massifs	69
2.- Les ICHN	69
3.- L'aide aux bâtiments d'élevage	71
B.- LA POLITIQUE DU CHEVAL	72
1.- Les crédits budgétaires	72
a) <i>Les axes prioritaires des aides publiques en faveur du cheval</i>	72
b) <i>La prime à la jument allaitante</i>	73
c) <i>Les Haras nationaux</i>	74
2.- Le Fonds national des courses et de l'élevage	74
a) <i>L'évolution des crédits</i>	74
b) <i>La suppression du compte d'affectation spéciale</i>	75
C.- LA POLITIQUE DE LA PECHE.....	76
1.- Les crédits demandés pour 2006	77
2.- Le rôle de l'OFIMER.....	77
3.- L'évolution de la politique commune de la pêche.....	78
II.- AMELIORER LA GESTION DE LA FORET	79
A.- LA SITUATION DE LA FILIERE FORET-BOIS	79
1.- L'état de la forêt française.....	79
2.- Le potentiel de développement de la filière bois	80
B.- LES CREDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE FORESTIERE.....	81
1.- Le soutien au développement économique de la filière forêt-bois	81
2.- La mise en œuvre du régime forestier	82
3.- L'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt.....	83
4.- La prévention des risques et la protection de la forêt	83

C.– LE ROLE DE L'ONF.....	84
1.– Les relations entre l'ONF et l'État.....	85
2.– Les relations entre l'ONF et les collectivités territoriales.....	86
III.– LA POLITIQUE DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES AGRICULTEURS	87
A.– LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTE.....	87
1.– Les aides au départ et à la cessation anticipée d'activité	87
a) <i>Les indemnités viagères de départ.....</i>	<i>87</i>
b) <i>Les préretraites agricoles.....</i>	<i>87</i>
c) <i>L'aide à la réinsertion professionnelle</i>	<i>88</i>
2.– AGRIDIFF	88
3.– Le Fonds d'allègement des charges	89
B.– LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES.....	90
1.– L'évolution des prestations	90
2.– Le financement de la protection sociale agricole.....	90
EXAMEN EN COMMISSION	93
AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION	97
ARTICLE 74 : DETERMINATION DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES D'AGRICULTURE	101
OBSERVATION ADOPTEE PAR LA COMMISSION	103
ORGANISATIONS ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	105

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu travailler *in fine* avec 98 % des réponses. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche mérite ainsi d'être félicité pour la célérité et la qualité de ses réponses.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial couvre la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales et le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural. Conformément à la nouvelle nomenclature budgétaire qu'implique l'entrée en vigueur de la LOLF, il ne traite pas de manière détaillée des crédits de l'enseignement technique agricole (cf. annexe n° 16 sur la mission Enseignement scolaire, par M. Jean-Yves Chamard), ni de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles (cf. annexe n° 24 sur la mission Recherche et enseignement supérieur, par M. Jean-Michel Fourgous), ni enfin de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation (cf. annexe n° 32 sur la mission Sécurité sanitaire, par M. Richard Maillé).

Il s'efforce cependant de rendre compte globalement de l'effort financier en faveur du monde rural, tant en provenance du budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche que du budget communautaire au titre de la politique agricole commune (PAC). Il analyse aussi l'évolution des prestations sociales agricoles, compte tenu de leur mode de financement public.

Le projet de budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche pour 2006 s'élève à 5 milliards d'euros, contre 4,89 milliards en 2005, ce qui représente une hausse de 2,5 %, significativement supérieure à l'inflation prévisionnelle.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

(crédits de paiement en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2005	Projet de loi de finances 2006	Évolution (en %)
Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1.489,4	1.474,7	- 0,99
Programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	709,3	741,4	4,53
Programme Forêt	321,1	303,4	- 5,51
Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	430,0	432,0	0,47
Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2.949,8	2.951,5	0,06
Programme Enseignement technique agricole	1.198,1	1.259,5	5,12
Programme Enseignement supérieur et recherche agricoles	237,2	262,3	10,58
Programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	503,0	538,3	7,02
Ensemble des programmes relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche (budget général)	4.888,1	5.011,5	2,52
Compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural	-	110,9	-
Dépenses fiscales rattachées	2.878	2.870	- 0,28

Avec le passage à la LOLF, la nomenclature budgétaire est complètement modifiée. Ainsi, la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ne représente-t-elle plus que 65 % des crédits du ministère. Des efforts significatifs sont réalisés par ailleurs en ce qui concerne l'enseignement technique agricole (+ 5 %), l'enseignement supérieur et la recherche agricoles (+ 10 %) et la sécurité alimentaire (+ 7 %), avec notamment la réforme du financement de l'équarrissage. Le compte d'affectation spéciale Fonds national des courses et de l'élevage est aussi rebudgétisé, conformément aux demandes réitérées de la Commission des finances et de la Cour des comptes. Les prélèvements transitant jusqu'à présent par le compte seront directement rattachés aux sociétés de courses de chevaux, à la fédération qui gère les opérations communes aux différentes sociétés de courses ou d'intérêt général, et, pour le solde, au budget général de l'État.

De même, la suppression de l'Association de développement agricole et rural (ADAR) et son remplacement par le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, créé par l'article 37 du présent projet de loi de finances, permettent de réduire les coûts de gestion et de mettre 111 millions d'euros à la disposition directe du ministre de l'Agriculture et de la pêche, avec l'objectif de favoriser les actions innovantes et les démarches partenariales, en associant les principaux réseaux de développement agricole et rural, notamment les chambres d'agricultures et les instituts techniques agricoles.

Il faut aussi rappeler l'importance du financement public en matière de protection sociale agricole : 11,2 milliards d'euros permettent de financer l'assurance maladie et l'assurance vieillesse des exploitants agricoles, en plus de cotisations professionnelles qui représentent 20 % des recettes du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA). La situation financière de ce fonds, qui a succédé au BAPSA, est assez préoccupante, avec un déficit courant de 1,8 milliard d'euros et une dette de 4,9 milliards d'euros. La MSA a proposé un certain nombre de pistes de financement qui méritent d'être prises en compte ; l'État doit notamment assumer sa responsabilité au titre des dettes passées. **La protection sociale agricole ne saurait être la variable d'ajustement de la sécurité sociale.**

La politique agricole commune (PAC) est la seule véritable politique publique intégrée au niveau communautaire. L'effort de la Nation en faveur de l'agriculture ne peut donc pas se mesurer réellement sans tenir compte des financements de l'Union européenne, lesquels devraient s'élever à 10,5 milliards d'euros en 2006. Contrairement aux idées reçues, les aides européennes augmentent, et ces montants sont garantis au moins jusqu'en 2013. Le budget national contribue à ces financements, au travers du prélèvement sur recettes au profit du budget communautaire.

Enfin, les collectivités territoriales, régions et départements, apportent au monde agricole des aides financières qui s'élèvent à près d'un milliard d'euros. Les dépenses en faveur du secteur agricole représentent ainsi 20 % des dépenses d'intervention économique de ces collectivités.

L'évolution des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales doit donc être replacée dans le cadre global des soutiens financiers aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et du monde rural. La plupart des mesures financées par le ministère de l'Agriculture et de la pêche bénéficient ainsi de cofinancements communautaires, qui accroissent d'autant l'effet de levier des aides nationales.

Les principales mesures nouvelles du budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche pour 2006 sont les suivantes :

– sur la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales :

Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (**PMPOA**) est doté de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement (y compris les crédits inscrits au programme Interventions territoriales de l'État de la mission Politique des territoires). Ces crédits permettent de poursuivre la mise aux normes des élevages situés dans les régions les plus exposées au risque de pollution des eaux par les effluents d'élevage. On peut cependant s'interroger, avec certaines organisations professionnelles agricoles, sur la nécessité de garantir un tel niveau de protection, notamment contre les nitrates, alors que les risques ne sont pas toujours scientifiquement avérés. Des études complémentaires, notamment sur la santé humaine, devraient donc être menées.

Le **plan en faveur des bâtiments d'élevage**, très attendu par les éleveurs qui doivent en permanence adapter leur outil de production, se poursuit en 2006 avec une dotation de 55 millions d'euros pour des engagements nouveaux et 45 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 8,8 %. De plus, des dégels significatifs de crédits sont intervenus récemment. Compte tenu des cofinancements communautaires et de la possibilité de débloquer 20 millions d'euros supplémentaires en 2005 pour 2006, **les aides versées aux éleveurs passeront de 70 millions d'euros en 2005 à 110 millions d'euros en 2006.**

La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (**PMTVA**) voit sa dotation progresser de 3 millions d'euros ; ce dispositif contribue au maintien de productions de qualité, pour l'exportation de jeunes animaux ou l'engraissement d'animaux de qualité, dans de vastes zones herbagères qui sont menacées de déprise agricole.

Une mesure nouvelle de 3 millions d'euros est proposée aux agriculteurs qui souhaitent s'engager dans une démarche d'**agriculture raisonnée**. Elle vient compléter les dispositifs préexistants, tels que les contrats d'agriculture durable (CAD), qui bénéficient d'une dotation de 64,8 millions d'euros pour des engagements nouveaux, et la PHAE.

Les crédits destinés aux agriculteurs en difficulté sont fortement majorés : la ligne **AGRIDIFF**, qui tendait vers zéro dans les budgets précédents, est dotée de 10 millions d'euros. Ces crédits seront mobilisés en faveur des exploitants les plus fragiles, au fur et à mesure des crises sectorielles. Des prêts bonifiés de

consolidation de dette et des prêts « calamité » sont prévus, pour un montant d'équivalent subvention de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui correspond à 220 millions d'euros d'enveloppe de prêts. De même, le Fonds d'allègement des charges financières (**FAC**) est doublé : sa dotation passera à 5 millions d'euros en 2006. Il permettra lui aussi de venir en aide aux agriculteurs endettés. Il faut aussi rappeler, en matière d'allègement des charges pesant sur les agriculteurs, la diminution de 20 %, par l'article 9 du présent projet de loi de finances, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties payée par les exploitants agricoles, pour un coût de 140 millions d'euros, dans la perspective de la suppression totale de cette taxe.

La réforme des mécanismes de protection contre les calamités agricoles, qui est souhaitée par la profession, se poursuit : le nouveau dispositif d'incitation à l'**assurance récoltes**, expérimenté avec succès en 2005 (plus de 55.000 contrats ont été souscrits), voit sa dotation budgétaire progresser de 100 %, avec une dotation de 20 millions d'euros en 2006. Le développement progressif de l'assurance récoltes est organisé en cohérence avec le dispositif traditionnel du Fonds national de garantie des calamités agricoles (**FNGCA**) : celui-ci est en particulier mobilisé pour indemniser les conséquences de la sécheresse de 2005, en particulier en faveur des éleveurs qui ont subi une diminution de leurs ressources fourragères. Les deux dispositifs sont bien complémentaires.

Des mesures innovantes sont prévues en faveur des **industries agroalimentaires**, et tout particulièrement des petites et moyennes entreprises (PME) : 5,5 millions d'euros de crédits nouveaux sont consacrés à des aides aux entreprises, pour conforter leurs initiatives dans les domaines technologique et commercial, particulièrement à l'exportation. Par ailleurs, des aides à l'investissement sont budgétées à hauteur de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement, et un nouvel instrument financier élaboré conjointement avec la Banque de développement des petites et moyennes entreprises doit être opérationnel en 2006, pour attribuer des financements de l'ordre de 13,8 millions d'euros grâce à une dotation budgétaire de 1,8 million d'euros en crédits de paiement.

Enfin, le soutien public au secteur de la **pêche**, avec une dotation de 32 millions d'euros en quasi-reconduction par rapport à 2005, permet de poursuivre la maîtrise quantitative de la flotte de pêche (3 millions d'euros) et son amélioration qualitative (5,5 millions d'euros). L'objectif est d'améliorer l'état de la ressource halieutique par des réductions de capacité de pêche et des mesures de contrôles du respect des quotas et des réglementations.

Ces moyens nouveaux ont pu être dégagés grâce à des efforts d'**économie de gestion** significatifs. Ainsi le ministère de l'Agriculture et de la pêche met-il justement à profit le nombre élevé de départs en retraite de fonctionnaires pour ne pas renouveler un certain nombre de postes. À ce titre, le ministère contribue à la réduction des effectifs de l'État à hauteur de 479 équivalents temps plein travaillés (ETPT) compris dans son plafond d'emplois, et 676 en tenant compte des opérateurs.

De même, la réforme des **offices agricoles** constituera en 2006 un des chantiers prioritaires, conformément au projet de loi d'orientation agricole. Le regroupement des sièges nationaux des offices est programmé pour 2007 à Montreuil, et une réflexion est lancée sur les modifications de l'organisation régionale des établissements. L'objectif est de rationaliser l'organisation et de maîtriser les charges de structure. Ainsi une baisse de 2 % de leurs dépenses de fonctionnement peut-elle être envisagée dès 2006, soit 3 millions d'euros. Mais il faut encore aller au-delà, car les frais de structure représentent parfois jusqu'à 50 % du budget de certains établissements.

– sur la mission Enseignement scolaire :

Le programme Enseignement technique agricole voit ses crédits, en hausse de 5 %, portés à 1.259,5 millions d'euros et intègre l'ensemble des crédits de rémunération et de subvention de ce secteur pour l'enseignement public et privé. En particulier, est inscrite une dotation en progression de 14,2 millions d'euros, soit + 3 %, permettant le financement des **protocoles passés avec l'enseignement privé**. Par ailleurs, la dotation pour les **bourses** progresse de 6 %. Les moyens en personnel et en crédits de l'enseignement technique agricole seront désormais répartis entre les régions, et les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt se voient confier la responsabilité de les répartir entre les établissements afin d'adapter cette répartition au plus près des besoins de chaque établissement. Une réflexion sur la cartographie des formations scolaires publiques et privées devra cependant être conduite pour assurer la meilleure efficacité des moyens consacrés à l'enseignement agricole en regard de ses objectifs.

– sur la mission Recherche et enseignement supérieur :

La dotation du programme Enseignement supérieur et recherche agricoles progresse de 10 %, passant de 237 à 262 millions d'euros, ce qui permettra de financer **24 ouvertures de postes d'enseignants et ingénieurs chercheurs** dans le secteur public de l'enseignement supérieur agricole. Par ailleurs, une réorganisation est en cours de déploiement autour des pôles de compétence, afin d'accroître l'efficacité de l'action ministérielle en spécialisant les équipes et les établissements sur leur domaine d'excellence.

– sur la mission Sécurité sanitaire :

La maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires figure au premier rang des priorités du ministère de l'Agriculture et de la pêche. La dotation du programme dédié à cette politique s'élève à 538,3 millions d'euros ; elle progresse de 7 % par rapport à 2005, ce qui permet de poursuivre les mesures de maîtrise des maladies animales et de contrôle de la qualité des produits, d'améliorer le **financement de l'équarrissage** dans le cadre de la réforme de ce dispositif et d'amplifier les mesures de prévention et de contrôle de l'usage des produits phytosanitaires afin de garantir la protection de la santé des consommateurs et des utilisateurs.

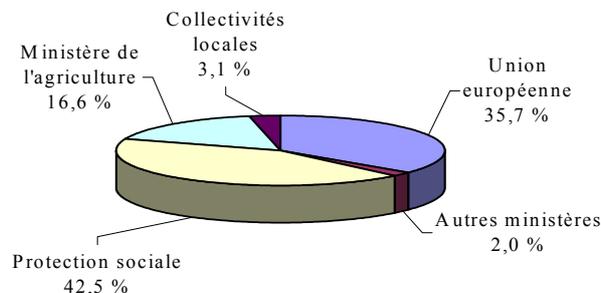
CHAPITRE I^{ER} : LES AIDES PUBLIQUES A L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION

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

Les aides à l'agriculture, selon la définition des concours publics de l'État et de l'Union européenne, s'élevaient à **16,3 milliards d'euros en 2004**, les financements communautaires représentant cette même année 10,1 milliards d'euros soit près de 61,2 % de l'ensemble des concours publics. Ils sont très concentrés sur le domaine consacré à l'agriculture et aux territoires ruraux (pour 10 milliards d'euros), alors que la recherche, l'enseignement et les services généraux relèvent presque exclusivement de financements nationaux. Les interventions de l'État sont également prépondérantes dans le domaine de la gestion durable de la forêt, où elles se sont fortement accrues au cours des trois dernières années, dans le cadre du plan national pour la forêt française mis en place après les tempêtes de 1999.

L'évaluation des comptes départementaux de l'agriculture pour 2004 indique que le montant moyen des subventions (aux produits et d'exploitation) par actif agricole (salariés et non salariés) s'élève à 9.600 euros. Les disparités géographiques sont cependant importantes, de 1 à 10 entre les dix premiers et les dix derniers départements. Les concours publics sont les plus élevés dans les zones de grandes cultures, où ils atteignent souvent 20.000 euros par actif. Ils sont en général au-dessus de la moyenne nationale dans les départements d'élevage allaitant. Les subventions par actif sont le plus souvent en dessous de la moyenne nationale dans les départements d'élevage hors sol et, dans une moindre mesure, dans les départements laitiers. Les montants de subventions par actif sont enfin inférieurs à 5.000 euros par actif agricole dans les départements viticoles ou producteurs de fruits et légumes.

ORIGINE DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE



A.- LES CONCOURS FRANÇAIS

1.- Le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche

a) L'exécution budgétaire 2004 et 2005

- *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

(montants globaux par types d'opérations si solde non nul ; en millions d'euros)

	Total DO	Total CP	Total DO + CP	Total AP
Reports de crédits de 2003 sur 2004	248,2	324,3	572,5	60,4
Loi de finances initiale pour 2004	4.771,5	204,7	4.976,3	337,5
Transferts de crédits	- 349,4	- 2,4	- 351,8	- 1,5
Répartitions de crédits globaux	13,2	- 5,9	7,4	- 5,4
Loi de finances rectificative 2004	194,0	4,0	198,0	- 118,9
Annulations de crédits	- 142,9	- 35,8	- 178,6	1,0
Fonds de concours	93,9	119,9	213,8	- 79,5
Dotation nette	4.781,4	608,8	5.390,2	193,5
Engagements	4.619,8	370,0	4.990,0	224,5
Paiements	4.480,5	414,9	4.895,3	-
Taux de consommation (en %)	97 %	61 %	93 %	116 %

Le montant des crédits votés pour 2004 a été augmenté des **reports de crédits** de 2003 sur 2004. La fixation du montant des reports a été établie par une lettre du ministre délégué 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. Ainsi, le montant des reports s'est élevé à 397 millions d'euros en dépenses ordinaires et à 328 millions d'euros en dépenses en capital. Une partie des reports a immédiatement été gelée : 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 la même lettre du 20 avril 2004, les crédits du ministère de l'Agriculture et de la pêche ont été **mis en réserve**, à hauteur de 243,3 millions d'euros en crédits de paiement (soit 5 % des dépenses ordinaires initiales et 17 % des dépenses en capital) et de 74 millions d'euros sur les autorisations de programmes (soit 22 % des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale pour 2004). Certains chapitres supportant des dépenses particulièrement contraintes ont été épargnés ou faiblement touchés (personnel, enseignement et formation agricoles, moyens de lutte contre l'ESB, contrats territoriaux d'exploitation et contrats d'agriculture durable, aménagement de l'espace rural, recherche) ; de ce fait, sur les autres chapitres, le taux de gel a représenté entre 10 % et 20 % des crédits initiaux.

Par décret du 9 septembre 2004, une partie des crédits mis en réserve a subi une **annulation**, à hauteur de 178 millions d'euros en crédits de paiement

(soit 75 % des crédits mis en réserve) et 68 millions d'euros en autorisation de programme (soit 92 % des autorisations de programme 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. Les tensions apparues en cours de gestion sur certains chapitres ont cependant rendu indispensables la levée du gel sur certaines lignes. Il s'agit notamment de 2,6 millions d'euros en moyens de fonctionnement pour financer la réforme de la politique agricole commune, 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, de 5,1 millions d'euros afin d'assurer une aide aux producteurs de canne à sucre dans les départements d'outre-mer, de 6,8 millions d'euros pour financer la lutte contre l'ESB et les maladies des végétaux et de 1,7 million d'euros pour financer le plan de sortie de flotte de pêche.

Des abondements sont aussi intervenus en cours de gestion. Ainsi, le **décret d'avance** du 14 juin 2004 a accordé 47,3 millions d'euros supplémentaires au Fonds national de garantie des calamités agricoles, afin d'éviter l'interruption des paiements aux agriculteurs. Ce décret d'avance a été gagé par une annulation des crédits résultant du remboursement communautaire, d'un montant équivalent, obtenu au titre du programme d'achat spécial des viandes pendant la crise de l'ESB. De même, un **décret de virement** du 6 octobre 2004 est venu soutenir, à hauteur de 5 millions d'euros, la promotion des vins à l'exportation, en contrepartie d'une diminution des crédits des contrats d'agriculture durable. Un autre décret de virement, en date du 3 décembre 2004, a dégagé 16,7 millions d'euros d'économies sur les moyens de fonctionnement pour assurer la rémunération du personnel.

Enfin, la **loi de finances rectificative** pour 2004 s'est traduite par une ouverture de 197,9 millions d'euros en crédits de paiement et 5,2 millions d'euros en autorisations de programme, permettant principalement de faire face à des situations délicates sur certains chapitres tels que les crédits d'apurement du compte FEOGA (pour 184 millions d'euros), le service public de l'équarrissage (pour 50 millions d'euros), le financement des protocoles avec les fédérations de l'enseignement agricole privé (pour 20 millions d'euros) et les travaux de sécurisation dans les établissements de l'enseignement supérieur agricole (pour 5 millions d'euros en autorisations de programme et 4,5 millions d'euros en crédits de paiement). Ces ouvertures de crédits ont été gagées par des annulations à hauteur de 124,5 millions d'euros en autorisations de programme et 68,9 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement sur le Fonds national d'adduction d'eau, les contrats d'agriculture durable et les charges de bonification.

- *L'année budgétaire 2005* a été marquée par les événements explicités ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

COMPTE RENDU DE L'EXECUTION BUDGETAIRE 2005 AU 31 JUILLET

(en millions d'euros)

	Total DO	Total CP	Total DO + CP
Reports de crédits de 2004 sur 2005	269,9	204,4	474,4
Loi de finances initiale pour 2005	3.489,0	1.399,1	4.888,1
Transferts de crédits	- 391,0	- 0,4	- 391,4
Répartitions de crédits globaux	1,2	- 1,5	- 0,3
Annulations de crédits	0,0	- 6,9	- 6,9
Fonds de concours	7,3	120,3	127,6
Dotation nette	3.376,4	1.715,0	5.091,4
Paielements	1.764,5	1.134,3	3.007,5
Taux de consommation (en %)	52 %	66 %	59 %

Le montant des crédits votés pour 2005 a été augmenté des **crédits de reports** de 2004 sur 2005, dans les conditions précisées par lettre du 12 janvier 2005 du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie indiquant que ne seraient ouverts en 2005 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 et/ou européens. Ainsi, le montant des reports en dépenses ordinaires s'est élevé à 269,9 millions d'euros. Les reports de crédits en dépenses en capital sont de droit et se sont élevés à 204,2 millions d'euros.

Par lettre du 10 février 2005, le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire a informé le ministère de l'Agriculture et de la pêche d'une première **mise en réserve** de crédits de loi de finances initiale, à hauteur de 101,4 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 71,5 millions d'euros en dépenses en capital. Certains chapitres supportant des dépenses incompressibles ou qui sont dédiés à des sujets sensibles ont été épargnés ou faiblement touchés (personnel, enseignement, moyens de lutte contre l'ESB, forêt, recherche et sécurité sanitaire). Sur les autres chapitres, le taux de gel se situe entre 2 % et 25 %, à l'exception du chapitre 61-40 (Modernisation des exploitations), sur lequel l'intégralité des crédits initiaux a été gelée, et du chapitre 44-43 (Aide alimentaire et coopération technique) sur lequel la moitié des crédits initiaux a été mise en réserve. Il convient toutefois de noter que le chapitre 61-40 dispose de 84,7 millions d'euros de reports de crédits de 2004 sur 2005.

Par lettre du 15 juillet 2005, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie a procédé à une seconde mise en réserve de crédits de loi de finances initiale, à hauteur de 29,9 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 50 millions d'euros en dépenses en capital. Ce gel supplémentaire s'est notamment appliqué sur des chapitres épargnés par la première mise en réserve. Ainsi, 8 % des crédits forestiers et 27 % des subventions d'investissement destinés à la recherche ont fait l'objet d'une mise en réserve. En revanche, les crédits relatifs à la lutte contre l'ESB et à la sécurité sanitaire ont été à nouveau préservés.

Les mises en réserve des crédits de la loi de finances initiale pour 2005 représentent au total 6,6 % de cette dernière, hors crédits de personnel. Ce taux de

gel atteint 17 % en ce qui concerne les moyens de fonctionnement des services. En complément de la mise en réserve des crédits initiaux, le gel de reports s'est élevé à 72,8 millions d'euros. Cette mise en réserve des reports représente 16.3 % des crédits reportés (hors reports liés aux fonds structurels transitant par le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche).

Une première **annulation de crédits** consécutive aux mises en réserve a été prévue par un décret du 29 avril 2005, pour 3,9 millions d'euros. Cette annulation, imputée sur le chapitre 69-01 (Appui au renouvellement des exploitations agricoles, mesures agro-environnementales et mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural), est liée à la participation du ministère de l'Agriculture et de la pêche au financement du référendum du 29 mai 2005 concernant le texte instituant une Constitution européenne. Une deuxième annulation est intervenue en vertu d'un décret du 3 novembre 2005, à hauteur de 41,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et de 148,2 millions d'euros en dépenses en capital. Les annulations les plus importantes sont les suivantes : 68,9 millions d'euros sur le chapitre 69-01 (Appui au renouvellement des exploitations agricoles, mesures agro-environnementales et mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural), 30,3 millions d'euros sur le chapitre 61-40 (Modernisation de l'appareil de production agricole) et 23,4 millions d'euros sur le chapitre 59-02 (Programme Forêt).

En revanche, et votre Rapporteur spécial s'en félicite, des **dégels** significatifs de crédits sont intervenus dès le mois de septembre : 30 millions d'euros sur le chapitre 44-53, pour les offices agricoles, 19 millions d'euros sur le chapitre 61-40, en faveur du PMPOA et des bâtiments d'élevage, 11 millions d'euros sur le chapitre 39-01, au bénéfice de l'enseignement technique agricole, 5 millions d'euros sur le chapitre 43-23, pour le financement des syndicats agricoles, et 1 million d'euros sur le chapitre 69-02, pour la sélection animale.

b) La construction du budget 2006

Le principal changement de périmètre qui affecte le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche en 2006 concerne le programme Interventions territoriales de l'État (**PITE**), avec un transfert de 29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement au profit du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, au titre notamment de l'hydraulique agricole et des aides à la mise aux normes des exploitations agricoles (PMPOA).

En revanche, la **décentralisation de la procédure d'aménagement foncier** au bénéfice des départements, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2006 conformément à l'article 95 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, n'emporte pas de transfert budgétaire pour 2006. En effet, les opérations en cours demeurent financées par l'État et la rémunération des personnels mis à disposition des conseils généraux pour l'exercice de leur nouvelle mission, ainsi que les frais de fonctionnement correspondants,

continueront d'être supportés par l'État en 2006, jusqu'à ce que la situation de ces personnels se soit stabilisée, notamment en ce qui concerne l'exercice de leur droit d'option. Les conseils généraux pourront ainsi assumer cette compétence nouvelle sans supporter de charge supplémentaire.

Conformément aux orientations gouvernementales de réduction des effectifs publics, le ministère de l'Agriculture et de la pêche met à profit le nombre élevé de départs en retraite de ses fonctionnaires pour ne pas renouveler des postes. À ce titre, le ministère contribue à la **réduction des effectifs** de l'État à hauteur de plus de 1.000 postes, soit 676 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en tenant compte des opérateurs de l'État.

Dans le cadre de la **nouvelle maquette budgétaire** applicable pour la première fois au présent projet de loi de finances initiale, les crédits relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche ont été 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 ; Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture) relèvent de la mission ministérielle Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, qui demeure en quelque sorte le « cœur de métier » et le seul ensemble vraiment identifié au sein du budget de l'État pour la politique de soutien à l'agriculture ;

- trois programmes (Enseignement technique agricole ; Enseignement supérieur et recherche agricoles ; Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation) participent 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'État.

La gestion du budget de 2006 s'effectuera donc pour la première fois selon les nouvelles modalités prévues par la LOLF. À cette occasion, une nouvelle architecture des responsabilités a été dessinée : sous le contrôle des responsables de programme au niveau national ont été désignés des responsables de budgets opérationnels de programme (**BOP**), qui devront répondre non seulement de la qualité de leur gestion financière, mais aussi et surtout des résultats obtenus en regard des objectifs qui leur sont assignés. 1,5 milliard d'euros de crédits seront ainsi gérés localement. L'échelon régional a été retenu pour la programmation et le suivi des crédits d'intervention : ce sont donc les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt qui ont été désignés responsables de BOP, afin de permettre une approche territoriale plus efficace tant de l'expression des besoins que de la programmation des actions et des crédits qui les financent.

2.– Les allègements de charges fiscales et sociales

La mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales comporte des actions dont la mise en œuvre, pour certaines d'entre elles, ont nécessité l'adoption de dispositions fiscales incitatives à la réalisation d'un objectif clairement défini. Ces mesures, qui constituent des dépenses fiscales, ont un coût budgétaire total estimé à **2,9 milliards d'euros** pour le seul budget de l'État (sans compter les réductions d'assiette d'impôts locaux ou de cotisations sociales).

Votre Rapporteur spécial rappellera notamment l'existence de **mesures fiscales et sociales qui visent à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs**, à soutenir l'investissement en agriculture et à alléger la charge fiscale des exploitants en tenant compte des caractéristiques de l'activité agricole. Les jeunes agriculteurs qui s'installent peuvent ainsi bénéficier, sous certaines conditions, d'un abattement de 50 % sur le montant des bénéfices imposables au titre des 60 premiers mois d'activité. Ils peuvent aussi bénéficier d'une exonération partielle des charges sociales pendant cinq ans ; cette exonération est dégressive, de 65 % la première année à 15 % la cinquième. Enfin, il existe un dispositif de réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d'immeubles ruraux.

L'aide à la gestion des aléas de production s'est traduite, en matière fiscale, par la mise en place d'un dispositif spécifique d'épargne de précaution, la déduction pour aléas (**DPA**), qui permet de déduire, sous certaines limites, des bénéfices agricoles les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'aléas climatique, économique, sanitaire ou social affectant le revenu de l'exploitation. Cette aide fiscale, qui se calcule concomitamment avec la déduction pour investissement (**DPI**) - laquelle permet de renforcer la capacité d'autofinancement des agriculteurs, est améliorée par l'article 20 du projet de loi d'orientation agricole, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Votre Rapporteur spécial rappellera également l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (**TIPP**) pour les **biocarburants** dont la production est encouragée par les pouvoirs publics car elle s'inscrit dans une logique agricole (réorientation des productions, débouchés, création de nouvelles sources de revenus et d'emplois...) mais aussi, par la promotion de matières premières renouvelables, dans une logique d'indépendance énergétique et de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. Cette aide fiscale permet d'assurer la viabilité de la filière de production spécifique mise en place, malgré des coûts de production élevés et un prix de vente identique à celui des autres carburants. De plus, conformément aux annonces du Premier ministre, afin d'inciter à la réalisation de l'objectif d'incorporation des biocarburants dans le total de la production à hauteur de 5,75 % dès 2008, 7 % en 2010 et 10 % en 2015, l'article 13 du présent projet de loi de finances modifie le régime de la TGAP.

Toujours dans le domaine des carburants, cette fois utilisés par les agriculteurs, outre la nouvelle exonération de TIPP pour les **huiles végétales**

pures (HVP) utilisées en autoconsommation prévue par l'article 12 du projet de loi d'orientation agricole, le Premier ministre a annoncé, le 13 septembre 2005 à Rennes, afin d'atténuer l'augmentation des charges des exploitations agricoles consécutive à la hausse du prix des énergies, que le Gouvernement a décidé de porter de 4 euros à 5 euros par hectolitre le remboursement partiel de **TIPP** appliquée au fioul domestique utilisé dans des activités de production agricole et forestière, d'augmenter de 60 % à 80 % le remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (**TICGN**) utilisé comme combustible par les serristes et d'introduire une mesure de défiscalisation du fioul lourd à hauteur de 50 % de la TIPP. Ces mesures, applicables depuis le 1^{er} septembre 2005 et qui représentent un soutien supplémentaire de l'État de l'ordre de 30 millions d'euros s'ajoutant aux 122 millions d'euros de coût budgétaire annuel pour les mesures déjà existantes, devraient trouver leur traduction législative en loi de finances rectificative pour 2005.

Enfin, l'article 9 du présent projet de loi de finances traduit l'engagement du Président de la République, énoncé à Murat le 21 octobre 2004, de supprimer progressivement la **taxe foncière sur les propriétés non bâties** (TFNB) pour les exploitants agricoles, afin là encore de réduire les charges qui pèsent sur l'agriculture. Ainsi, la taxe sur le foncier non bâti acquittée par les agriculteurs diminuera dès 2006 à hauteur de 20 %. Il s'agit d'un allègement de charges de 140 millions d'euros, qui sera compensé aux communes par le budget de l'État.

3.- Les aides versées par les collectivités territoriales

Les soutiens financiers publics des collectivités territoriales à l'agriculture se sont élevés à **897 millions d'euros en 2002**, soit une augmentation de 5 % par rapport à l'année 2000. Ils sont issus pour 59 % d'entre eux des régions et pour 41 % des départements. Les dépenses en faveur du secteur agricole (y compris la pêche, mais hors recherche et enseignement) représentent ainsi 20 % des dépenses d'intervention économique de ces collectivités : il s'agit de leur second poste de dépense d'intervention économique après l'aide aux activités industrielles, au commerce et à l'artisanat.

Les principales destinations des dépenses des collectivités territoriales en faveur du secteur agricole sont l'enseignement technique, l'installation et la modernisation des exploitations agricoles, l'apprentissage et la formation continue, la réalisation d'infrastructures agricoles (remembrement, aménagement foncier, hydraulique), la lutte contre les maladies des animaux et des végétaux et les actions collectives (subventions aux structures d'encadrement du secteur agricole). Les dépenses des régions sont principalement affectées à la formation (53 %) et aux activités agricoles (31 %); celles des départements étant plutôt orientées vers les activités agricoles (80 %) et la gestion durable de la forêt.

La prépondérance de ces domaines résulte des compétences respectives des départements et des régions en matière agricole : les concours publics affectés aux domaines de compétence conférés aux collectivités par les lois de

décentralisation représentent 412 millions d'euros en 2002, soit environ 46 % des concours publics mobilisés par les collectivités. En complément de leurs compétences obligatoires, elles participent au cofinancement des opérations agricoles relevant des contrats de plan État-régions, pour 210 millions d'euros. Ces opérations concernent essentiellement les équipements, les infrastructures hydrauliques, l'installation et le développement économique. Ainsi, les départements interviennent-ils en cofinancement avec l'État pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, la mise aux normes des bâtiments d'élevage, les équipements en matériel et l'intégration paysagère des bâtiments. De même, les interventions des régions à ce titre concernent essentiellement l'installation et modernisation des exploitations et les actions en faveur de l'hydraulique.

Votre Rapporteur spécial observe en particulier que les dépenses des collectivités territoriales en faveur des signes de qualité, de la promotion des productions locales et des investissements des unités en aval des exploitations agricoles ont connu une progression marquée (+ 27 % par rapport à 2000). Les soutiens des conseils généraux et régionaux dans ce domaine sont consacrés à des opérations d'investissement, à la promotion collective des productions locales *via* l'organisation de foires et de salons, ainsi qu'à des dépenses en faveur des signes de qualité (label, AOC) qui ressortissent bien des compétences locales.

B.– LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES

1.– L'augmentation des aides communautaires versées

L'ensemble des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France s'est élevé à 10,1 milliards d'euros en 2004, 10,3 milliards d'euros en 2005, et la prévision pour 2006 est de **10,5 milliards d'euros**.

Au sein des concours publics à l'agriculture et aux territoires ruraux, les financements communautaires sont particulièrement importants dans les domaines de la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre. Ces ensembles regroupent 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). Ils regroupent également de nombreuses aides d'orientation de la production et de soutien à l'organisation économique des marchés, de montant plus modeste, notamment dans les secteurs des fruits et légumes, de la production viticole et des productions animales.

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 (RDR), en particulier pour l'installation et la modernisation des exploitations, la compensation de handicaps naturels et les mesures agro-environnementales. Le taux de participation

financière de l'Union européenne pour ces aides est, en général, fixé à 25 %. **Pour les aides agro-environnementales et forestières, le taux de cofinancement, qui était déjà de 50 %, passe à 60 % en 2006.** En revanche, un certain nombre de mesures en faveur de la modernisation des exploitations ne relèvent pas du RDR et sont entièrement financées par des crédits nationaux, comme le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). De même, les mesures concernant la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux relèvent très largement des financements de l'État.

2.– Les perspectives financières du budget de la PAC

Le budget du FEOGA-garantie pour 2004 s'est élevé à 40,3 milliards d'euros pour le premier pilier (dépenses de marché et actions vétérinaires) et à 6,5 milliards d'euros pour le deuxième pilier (développement rural). Une sous-consommation de 970 millions d'euros a été constatée, notamment pour les secteurs des céréales, du vin et du lait, ainsi que pour les mesures agro-environnementales et sylvicoles.

Le budget 2005 a couvert pour la première fois les besoins de crédits pour vingt-cinq États membres en année pleine, en intégrant la réforme de la PAC de Luxembourg actée en juin 2003. La principale incidence de la réforme concerne le secteur laitier, avec la première année de baisse des prix, qui entraîne une baisse des dépenses d'intervention d'environ 450 millions d'euros, et la mise en place de l'aide laitière compensatoire, pour 1,5 milliard d'euros. Le budget du FEOGA-garantie s'établit à 42,8 milliards d'euros pour le premier pilier et à 6,8 milliards d'euros pour le deuxième pilier.

Pour 2006, l'avant-projet de budget présente une augmentation de 800 millions d'euros par rapport à 2005 concernant le FEOGA-garantie, soit 43,6 milliards d'euros pour le premier pilier. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation : la montée en charge de l'aide laitière, l'augmentation des crédits d'intervention dans le secteur végétal et la montée en puissance des aides directes versées aux dix nouveaux États membres.

Le Conseil européen de Bruxelles a fixé, le 25 octobre 2002, les dépenses du premier pilier de la PAC pour la période 2007-2013 (dépenses de marché et aides directes) à un montant de 45,3 milliards d'euros aux prix de 2006, avec un taux annuel d'actualisation de 1 % pour tenir compte de l'inflation. Le budget agricole est donc bien garanti jusqu'en 2013. Les crédits du second pilier relèveront quant à eux d'un nouveau fonds unique pour le développement rural, reprenant également les actions du FEOGA-orientation.

Cet accord concernait une Europe à vingt-cinq États membres. Aucune décision n'avait alors été prise concernant le financement de l'élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie, prévu pour 2007. La proposition initiale de la Commission concernant les perspectives financières pour 2007-2013 consistait à relever les plafonds de dépenses agricoles à concurrence de la totalité des

dépenses nécessaires à cet élargissement. Cette augmentation devait être progressive, étant donné la mise en place progressive des aides directes. Dans sa dernière proposition de compromis de juin 2005, la présidence luxembourgeoise ne prévoyait d'augmenter les plafonds de dépenses que d'une partie des dépenses nécessaires à cet élargissement. La proposition n'ayant pas permis un accord, cette question sera débattue dans le courant de l'année 2006.

Votre Rapporteur spécial insiste pour que le Gouvernement s'engage à défendre à Bruxelles le strict respect des décisions déjà prises pour les dépenses agricoles, et demande donc le financement des dépenses liées à l'élargissement Roumanie-Bulgarie au-dessus des plafonds définis en octobre 2002 pour les vingt-cinq.

3.— Le mode de gestion des concours communautaires

Le versement des aides communautaires au titre de la PAC ne transite plus du tout par le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche 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.

Les aides du premier pilier de la PAC sont versées par les offices d'intervention, auxquels se substituera progressivement une nouvelle Agence unique de paiement. Les aides du deuxième pilier de la PAC, actuellement versées pour partie par les offices agricoles et pour partie par le CNASEA, ne seront plus servies que par le CNASEA d'ici 2007. Enfin, par exception à ce dispositif, l'ODEADOM demeure l'organisme payeur pour toutes les aides versées dans les départements d'outre-mer (DOM).

Les organismes payeurs agréés au niveau national, à savoir aujourd'hui les offices d'intervention agricoles et le CNASEA, reçoivent les contributions financières de l'Union européenne provenant du FEOGA-garantie après appel de fonds *via* l'**Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA)**. Cette agence dispose de deux sources de recettes permanentes pour faire face aux dépenses des organismes payeurs : la principale, d'origine communautaire, fondée sur les remboursements du FEOGA-garantie deux mois après l'avance faite par l'État membre, l'autre avec la subvention annuelle versée en janvier par le ministère de l'Agriculture et de la pêche pour rembourser les charges financières des emprunts ou des avances et les refus d'apurement de certaines dépenses.

Le rythme des dépenses agricoles est très irrégulier, avec une concentration des paiements sur les derniers mois de l'année (notamment en raison du paiement des aides à la surface le 16 novembre). Pour assurer les paiements, l'ACOFA a été autorisée par la direction du Budget à mettre en place un dispositif de préfinancement. Le dispositif initial, fondé sur un recours à l'emprunt bancaire, a été modifié en 2000. L'ACOFA dispose désormais d'un droit de tirage permanent d'avances du Trésor, d'un montant maximal de

750 millions d'euros, ainsi que, en fin d'année, d'un recours à une avance exceptionnelle du Trésor de près de 6 milliards d'euros. Ainsi, pour préfinancer les aides à la surface et les primes animales 2004, une avance de 5,7 milliards d'euros, générant une charge d'intérêts de 16,4 millions d'euros, a-t-elle été accordée par le Trésor.

Il existe un autre circuit de financement pour les fonds reçus du FEOGA-orientation (au titre de l'objectif 1 des fonds structurels) et de l'IFOP (pour la politique commune de la pêche), suite à une demande de paiement des préfets de région : ces concours communautaires sont rattachés au budget de l'État directement au niveau local, *via* deux **fonds de concours** créés à cet effet, les fonds de concours n° 03.1.4.734 et n° 03.1.4.748.

En 2005, les crédits ouverts sur fonds de concours d'origine communautaire sont estimés à un montant total de 292,2 millions d'euros. La principale partie de ces crédits concerne le solde FEOGA de la programmation 1994-99 pour l'ancien objectif 5 A, un montant de 170,3 millions d'euros ayant pu être reversé à la France suite aux justificatifs fournis au sujet de dépenses de bonification effectuées sur crédits d'État, auquel s'ajoutent 105,4 millions d'euros de crédits IFOP et FEOGA-orientation dans le cadre de la programmation 2000/2006, utilisés en vue de l'objectif 1 et du programme national de pêche.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, à partir de 2006, les fonds structurels ne seront plus rattachés au budget général de l'État (à l'exception des crédits finançant les dépenses d'assistance technique réalisées directement par l'État). Ils feront donc l'objet d'une gestion hors budget, en compte de tiers.

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

A.– LES SERVICES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

1.– L'évolution des structures internes

a) La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme

La stratégie ministérielle de réforme (SMR) du ministère de l'Agriculture et de la pêche, élaborée à l'automne 2003, comporte des projets de réforme de structures, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés et dans les établissements publics, d'amélioration du service aux usagers et de rénovation de la gestion des ressources humaines, dans le but de renforcer l'efficience du ministère et l'efficacité de la dépense publique, ce qui constitue un des premiers objectifs de la LOLF. Plusieurs projets engagés en 2004 et poursuivis en 2005/2007 génèrent des gains de productivité par un ajustement des moyens. Les plus importants sont analysés ci-après

- ***La création d'un secrétariat général du ministère :***

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche s'est doté, le 29 avril 2005, d'un secrétariat général, qui regroupe les services support (finances, ressources humaines, informatique, logistique,...) intervenant au bénéfice de directions opérationnelles aux missions très diverses (contrôle sanitaire, développement économique, enseignement, développement durable des territoires ruraux).

Le secrétaire général, M. Dominique Sorain, placé directement auprès du ministre, a ainsi pour rôle de maintenir l'unité organique du ministère dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF, qui autonomise les directeurs opérationnels en tant que responsables de programme. Le secrétaire général est également chargé de piloter la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme, d'améliorer le management de l'encadrement supérieur du ministère, de renforcer la transversalité dans la gestion du personnel, de favoriser la mutualisation des moyens et de mieux affirmer la position du ministère dans les échanges interministériels.

- ***L'évolution de l'échelon régional :***

La stratégie ministérielle de réforme prévoit un rapprochement des DRAF et des DDAF dans les chefs-lieux de région, afin de renforcer l'assise de l'échelon régional dans le cadre de la mise en place du pôle régional « économie agricole et monde rural » animé par le DRAF, de renforcer la coordination entre l'échelon régional et les échelons départementaux et de permettre la mise en œuvre de synergies pour les fonctions transversales. Ce rapprochement, qui concernera 19 régions fin 2005, devrait être achevé en 2006.

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

La réforme engagée dans le domaine du recueil des informations statistiques consiste à rassembler ces missions, partagées jusqu'à présent entre le niveau régional et le niveau départemental, sur le seul niveau régional au sein d'un service unique de la DRAF auquel sont également rattachés les centres du service des nouvelles du marché (SNM). Cette orientation, qui s'inscrit dans l'évolution générale consistant à conforter le niveau régional de l'administration de l'État, devrait être conduite à son terme en 2007.

- ***La réorientation de l'ingénierie publique dans les DDAF :***

L'évolution de la politique de l'État en matière d'ingénierie publique se traduit par un recentrage des missions sur un appui aux politiques prioritaires de l'État dans le domaine de la prévention des risques, de la protection de l'environnement et du développement équilibré des territoires, conformément aux objectifs de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Elle a été exprimée dans une directive nationale d'orientation, publiée conjointement pour les ministères chargés de l'agriculture et de l'équipement le 7 février 2005.

- ***La généralisation des téléprocédures :***

Le projet de développement de téléprocédures vise à améliorer le service aux agriculteurs en leur permettant de télédéclarer par Internet leurs demandes d'aides au titre de la politique agricole commune. Cette mesure vise également à diminuer la charge de travail des services déconcentrés (DDAF) en allégeant la saisie des dossiers, en permettant leur réception dans de bonnes conditions et en facilitant leur instruction et leur mise en paiement dans les délais impartis.

Après une phase expérimentale pour la campagne 2004 de la déclaration « Surface », la procédure a été généralisée à l'ensemble de départements en 2005.

- b) *La dynamisation de la gestion des ressources humaines*

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a engagé des actions afin de répondre aux enjeux de cette réforme en matière de gestion des ressources humaines. Certaines de ces actions ont déjà été mises en œuvre, notamment la gestion des compétences et des carrières avec la création de l'Observatoire des missions et des métiers du ministère. D'autres ont été initiées en 2005 pour une mise en œuvre en 2006 : le décloisonnement des parcours professionnels avec la fusion de corps, la prise en compte de la performance dans la rémunération, la mise en place d'une organisation plus performante pour gérer les personnels et le développement d'un outil de suivi des plafonds des emplois et de la masse salariale.

- ***Le suivi des compétences et des carrières :***

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche doit s'assurer que l'organisation de ses services soit la mieux adaptée à ses missions prioritaires. Il doit également accompagner les différents métiers exercés par ses personnels afin que ceux-ci puissent continuer d'assurer des prestations de haute qualité. Ces objectifs impliquent que soit développée une gestion des ressources humaines plus qualitative. Aujourd'hui fondée sur des statuts, elle doit être complétée par des démarches favorisant le développement des compétences des personnes et des équipes, la reconnaissance des contributions et le suivi professionnel.

Plusieurs études pilotées par l'Observatoire des missions et métiers du ministère (OMM), créé en 2000, ont déjà été engagées dans plusieurs filières d'emplois : l'analyse des métiers de la filière forêts/bois/milieus naturels, la gestion des aides, les activités hippiques, les cadres administratifs des services déconcentrés et secrétaires généraux, les secrétaires et assistantes dans les services déconcentrés, l'eau et les milieux aquatiques, les ingénieurs des travaux dans l'enseignement agricole, les techniciens formation-recherche dans un établissement d'enseignement supérieur agricole, les chargés d'études dans les services déconcentrés. D'autres études sont en cours : la fonction « rédaction » en administration centrale, les ingénieurs en établissement technique et supérieur, les préposés et techniciens assurant des missions d'inspection sanitaire en abattoir, les ingénieurs et techniciens assurant des missions d'ingénierie publique. L'ensemble des secteurs devrait être couvert pour la fin de l'année 2006.

- ***Le décloisonnement des parcours professionnels :***

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche s'est engagé dans des travaux en vue d'aboutir à la fusion des corps de fonctionnaires, tant dans la filière technique que dans la filière administrative, afin de fluidifier les parcours professionnels et de décloisonner les différents secteurs d'emplois. Ainsi les projets de fusion des trois corps d'ingénieurs des travaux (ruraux – ITR, agricoles – ITA et des eaux et forêts – ITEF) d'une part, soit 2.054 agents, et des trois corps d'attachés (d'administration centrale, des services déconcentrés et de l'enseignement) d'autre part, soit 720 agents, ont été élaborés. Ces fusions seront effectives en 2006. Elles seront complétées par celles des corps de secrétaires administratifs, d'agents et d'adjoints administratifs.

Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion en cours sur le rapprochement des DDAF et des DDE, le ministère de l'Agriculture et de la pêche est ouvert à l'étude d'un regroupement des corps techniques de l'agriculture et de l'équipement.

- ***La prise en compte de la performance dans la rémunération :***

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche est engagé dans l'expérimentation de la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale. La totalité des directeurs de l'administration centrale, soit sept personnes, sont concernés. Dans le cadre de la mise en place de l'indemnité de fonctions de résultats, la prise en compte de la performance sera étendue progressivement à l'ensemble des cadres A de l'administration centrale à échéance 2007.

- ***La mise en place d'une organisation adaptée à la LOLF :***

La déclinaison d'un plafond d'emplois ministériel en plafonds par programme et par budget opérationnel de programme (BOP) nécessite d'adapter les services de gestion du personnel qui sont organisés actuellement par secteur (administratifs, techniques, enseignement public et enseignement privé). Par ailleurs, il est indispensable de renforcer le dialogue de gestion entre ces services gestionnaires et les directeurs de programme qui ont compétence pour la gestion des emplois.

L'organisation des services gestionnaires de personnel n'est pas remise en cause afin de garantir une gestion homogène des corps dont les effectifs sont répartis dans cinq programmes. Il s'agit donc de renforcer la coordination interne avec la création d'une instance d'arbitrage dont la mission sera mensuellement de définir et de suivre les plafonds d'emplois par corps dans le cadre de la politique ministérielle des emplois et des plafonds définis par programme, par action, par BOP et par catégorie d'emplois.

Par ailleurs, des conventions de gestion devront être mises en place afin de définir précisément les conditions du dialogue de gestion entre le secrétariat général du ministère et chaque responsable de programme. Des chartes de gestion

avec les responsables de BOP compléteront ce dispositif pour l'ensemble des services déconcentrés. Une application informatique a ainsi été conçue pour servir de support au suivi des différents éléments constitutifs d'un BOP : chaque responsable de BOP pourra programmer et suivre l'exécution de son budget et de son plafond d'emplois.

Enfin, la mise en place d'un infocentre « paie » permettra de suivre en temps réel l'évolution des différents plafonds et l'exécution des dépenses de personnel par nature de crédits.

2.- L'évolution des effectifs

a) Le plafond des autorisations d'emplois du ministère

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
(emplois budgétaires en nombre d'ETPT)

	Loi de finances initiale 2005	Projet de loi de finances 2006	Évolution
Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	8.047	7.942	- 105
Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	5.203	5.103	- 100
Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	13.250	13.045	- 205
Programme Enseignement technique agricole	19.164	18.955	- 209
Programme Enseignement supérieur et recherche agricoles	2.756	2.696	- 60
Programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	5.223	5.218	- 5
Plafond d'emplois du ministère de l'Agriculture et de la pêche	40.393	39.914	- 479

Au sein de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural regroupe les personnels des DDAF, et le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ceux des DRAF, de l'administration centrale, les agents du ministère mis à disposition, les agents de l'INSEE ainsi que les élèves et stagiaires. La répartition du plafond d'autorisations d'emplois prévu à l'article 55 du présent projet de loi de finances, pour les seuls programmes concernés de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, est décrite dans le tableau suivant :

REPARTITION DU PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2006

(nombre d'ETPT)

Catégories d'emplois	Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
A administratifs	402	764	1.166
A techniques	1.455	1.879	3.334
B-C administratifs	3.905	1.428	5.333
B-C techniques	2.177	892	3.069
Enseignants	3	140	143
Total	7.942	5.103	13.045
Titulaires	6.680	4.534	11.214
Contractuels	187	408	595
Vacataires	1.075	161	1.236

Cette année encore, le ministère de l'Agriculture et de la pêche apporte sa contribution à la maîtrise de l'évolution des effectifs de la fonction publique. Dans le cadre de cette politique, **479 postes seront supprimés**, ce qui se traduira par des économies de rémunération et de fonctionnement. Le principe du **non remplacement d'un départ à la retraite sur deux** est bien respecté par le ministère. Sur une base prévisionnelle de 585 départs à la retraite en 2006, le nombre de recrutements externes est strictement limité, sous la contrainte de ne pas fermer les écoles de formation spécifiques.

b) La rationalisation des mises à disposition de personnels

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche bénéficie d'environ **1.000 mises à disposition entrantes** au 1^{er} août 2005. Regroupées au sein du programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture, leur répartition est la suivante : 550 dans les DDAF, 180 dans les DRAF, 170 dans les DDSV et 100 en administration centrale.

Les employeurs sont principalement la mutualité sociale agricole (350), les collectivités territoriales (210), les autres ministères (260), le CNASEA (63) et les offices agricoles (55). Les mises à disposition sont remboursées par le versement d'une subvention à la MSA, par des ordonnances de paiement pour les offices agricoles et le CNASEA et par une par délégation de gestion, à partir de 2006, pour les 157 agents de l'INSEE affectés au service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

En sens inverse, le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture comprend **653 mises à disposition sortantes**. Les établissements publics sous la tutelle du ministère en sont les principaux bénéficiaires, à raison de 266 agents auprès des Haras nationaux (mises à disposition gratuites), 91 agents auprès de l'Inventaire forestier national (mises à disposition remboursées) et 66 agents à l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture et de la pêche (mises à disposition gratuites).

c) L'augmentation des crédits de rémunération

La LOLF définissant de nouvelles règles relatives au périmètre des emplois et à leur imputation budgétaire (avec notamment la création d'un compte d'affectation spéciale Pensions), une analyse de l'évolution des crédits de rémunération 2006 par rapport aux crédits de rémunération 2005, sans retraitement du périmètre 2005, serait erronée. Sur la base d'un budget 2005 retraité, le tableau ci-après présente l'évolution du budget 2006 par programme :

ÉVOLUTION DES CREDITS DE REMUNERATION DES PERSONNELS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ENTRE 2005 ET 2006

(en euros)

Programmes	2005		2006		Variation 2005/2006	Variation 2005/2006 hors CAS pensions
	Crédits	dont CAS pensions	Crédits	dont CAS pensions		
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	374.267.274	79.251.055	383.061.004	84.904.850	2,35 %	1,06 %
Soutien aux politiques de l'agriculture	320.777.314	66.715.716	336.206.422	73.848.563	4,81 %	3,27 %
Enseignement technique agricole	810.930.125	157.489.549	867.945.275	179.040.009	7,03 %	5,43 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	141.495.157	39.732.334	160.801.351	42.866.539	13,64 %	15,89 %
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	218.167.263	47.711.346	238.684.609	50.931.741	9,4 %	10,15 %
Total ministère	1.865.637.134	390.900.000	1.986.698.661	431.591.701	6,49 %	5,45 %

Les principales composantes de l'évolution des dépenses de personnel pour 2006 par rapport au budget 2005 sont les suivantes :

– La **revalorisation des rémunérations publiques** représente une augmentation de 16,2 millions d'euros. À ce titre sont financées la prise en compte de l'impact en 2006 de la revalorisation du point de la fonction publique en 2005 (0,5 % au 1^{er} février 2005 puis 0,5 % au 1^{er} novembre 2005) et la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2005. Aucune mesure nouvelle n'est prévue, à ce jour, pour 2006 ;

– L'impact du **GVT** représente une augmentation de 13 millions d'euros, hors suppressions d'emplois 2006. Le GVT positif a été estimé à 18,8 millions d'euros et le GVT négatif à 5,8 millions d'euros, dont l'extension en 2006 des suppressions d'emplois 2005 ;

– Les **mesures de périmètre** représentent une augmentation de 96,2 millions d'euros, au titre du compte spécial Pensions, des prestations familiales et du Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– Les **évolutions du nombre d'emplois** représentent une diminution de 23,5 millions d'euros : 8 ETPT sont créés sur le programme Enseignement supérieur et recherche agricoles et 680 ETPT sont supprimés sur l'ensemble du ministère, à raison de 200 ETPT d'agents titulaires, 255 ETPT d'agents mis à disposition qui sont transférés, avec les crédits correspondants, vers les établissements publics concernés et 225 vacataires (qui correspondent à 300 suppressions et 75 créations au titre de la mise en place du droit à paiement unique (DPU) dans le cadre de la réforme de la PAC) ;

– Parallèlement, la **suppression progressive des MI/SE** se poursuit en 2006 et l'économie attendue est évaluée à 4,6 millions d'euros ;

– Des **mesures nouvelles statutaires** sont financées à hauteur 4,6 millions d'euros : la fusion des corps d'ingénieurs des travaux d'une part et des corps d'attachés d'autre part, la réforme du calcul des contingents annuels d'avancement de grade, la poursuite des plans en faveur des personnels administratifs de catégorie B d'une part et des personnels techniques de catégorie C d'autre part et la requalification de la filière administrative en catégorie C avec les conséquences de la fusion des corps d'agents et d'adjoints administratifs ;

– Enfin, une **marge de précaution de 6 millions d'euros** a été obtenue à titre exceptionnel pour 2006 par le ministère de l'Agriculture et de la pêche.

3.– La gestion immobilière du ministère de l'Agriculture et de la pêche

Suite au rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission sur la politique immobilière de l'État, votre Rapporteur spécial a souhaité faire le point sur la situation du ministère de l'Agriculture et de la pêche en la matière.

a) La situation du patrimoine immobilier du ministère

Le patrimoine immobilier du ministère de l'Agriculture et de la pêche (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics de l'enseignement supérieur agricole) concerne plus de 500 sites pour une surface utile de 700.000 m², répartis en immeubles domaniaux, cités administratives, locaux appartenant aux départements mis à la disposition du ministère par convention, locaux pris à bail et locaux des établissements publics de l'enseignement supérieur agricole.

IMPLANTATIONS DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE

Sites / surfaces (m ²)	Rue de Varenne (État)	Av du Maine (État)	Rue Barbet-de-Jouy (État)	Av de Lowendal (État)	Place de Fontenoy (État)	Rue de Vaugirard (location)	Rue de Rennes (location)	Toulouse (État)	Total
SHON	23.375	4.826	10.447	5.374	1.009	18.502	2.269	7.787	73.589
Surface utile brute	16.696	3.446	7.462	3.855	721	13.216	1.621	5.562	52.579
Surface de bureaux	9.204	2.045	3.568	1.997	683	6.678	880	3.301	28.356

IMPLANTATIONS DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE

	Nombre	Surfaces utiles
Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF)	26	40.820 m ²
dont Île-de-France	1	3.057 m ²
dont DOM	4	7.750 m ²
Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)	100	141.290 m ²
dont Île-de-France (grande couronne)	4	5.330 m ²
Directions départementales des services vétérinaires (DDSV)	102	61.696 m ²
dont Île-de-France (petite et grande couronnes)	7	3.640 m ²

RATIO DE M² PAR AGENT PRIS SUR QUELQUES IMMEUBLES DE BUREAUX

Services	Localisation	Surfaces de bureau	Effectifs	Ratio / m ²
Administration centrale	Rue de Vaugirard	6.678 m ²	571	11,69
DRAF	Amiens	990 m ²	61	16,23
DDAF	Haute-Marne	743 m ²	55	13,51
DDAF	Puy-de-Dôme	1.361 m ²	93	14,63

b) La politique immobilière menée par le ministère

Ce patrimoine, dispersé et hétérogène, se caractérise par un état général peu satisfaisant (locaux exigus, vétustes, souvent mal adaptés aux missions des services), nécessitant pour certains un effort important de maintenance préventive et curative pour remettre les bâtiments à un niveau de sécurité suffisant pour les personnels. À plusieurs reprises, les commissions locales de sécurité ont ainsi interdit l'accès du public aux locaux du ministère, ce qui a conduit dans un cas à la fermeture du site et à la relocalisation en situation d'urgence du service (DDAF de la Sarthe).

Pour faire face à cette situation, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a mis en place, dès 1999, une programmation triennale glissante des opérations immobilières prenant en compte l'inventaire des besoins, estimés à plus de 100 millions d'euros. Ils concernent essentiellement les opérations de maintenance curative destinées à remettre à niveau le patrimoine et les opérations structurantes de modernisation des services.

Face à ces besoins, les moyens financiers consacrés à l'entretien ou au renouvellement du parc ont connu une constante régression au cours de la précédente décennie malgré les efforts de cessions entrepris depuis 1997 (1,5 million d'euros par an en moyenne). De 1992 à 2000, les capacités financières

ont diminué de 44 %. Ensuite, les gels et annulations de crédits successifs ont conduit au ralentissement, voire au report ou à l'annulation, de certaines opérations, et donc en fin de compte à la remise en cause de la programmation triennale.

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche vient de mettre en place une mission de valorisation de son patrimoine, en vue de faire l'inventaire des biens susceptibles d'être valorisés. Les flux actuels de cession sont relativement faibles. En effet, pour ce qui concerne les immeubles de bureaux, la situation se caractérise plutôt par une insuffisance structurelle de locaux. La mise en œuvre de la réforme de la PAC se traduit notamment par une recherche de locaux supplémentaires.

B.- LES PRINCIPAUX OPERATEURS DU MINISTERE

MOYENS DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AGRICULTURE, PECHE, FORET ET AFFAIRES RURALES

	Crédits de paiement dédiés (en millions d'euros)		Emplois rémunérés hors plafond d'emplois ministériel (en ETPT)	
	2005	2006	2005	2006
Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural : <i>OFIMER, CNASEA, Haras nationaux</i>	881,7	888,0	2.782	2.781
Programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés : <i>offices d'intervention, ACOFA, INAO</i>	548,1	547,0	2.468	2.404
Programme Forêt : <i>ONF, IFN, CNPPF</i>	200,8	201,5	11.174	11.042
Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture : <i>INFOMA</i>	9,2	8,5	3	3

1.- Le CNASEA

Créé par la loi de finances pour 1965, le **Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)** assure, dès que la mission lui en est confiée par décret ou convention, la mise en œuvre d'aides publiques et d'actions d'accompagnement dans deux domaines distincts : l'aménagement et la modernisation des structures des exploitations agricoles, ainsi que le développement et l'aménagement rural et la protection de la nature d'une part, la formation professionnelle, l'emploi et l'insertion sociale et professionnelle d'autre part. Il intervient dans ces domaines pour le compte de l'État, de l'Union européenne, de collectivités territoriales ou de personnes morales chargées d'une mission de service public

Le financement de cet établissement public est assuré principalement par le ministère de l'Agriculture et de la pêche et le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, ainsi que par les collectivités territoriales et l'Union européenne au titre de la mise en œuvre du règlement de développement rural. Il a été agréé comme organisme payeur de la plupart des mesures du volet

développement rural de la politique agricole commune, et le ministère de l'Agriculture et de la pêche envisage d'en faire l'organisme payeur unique des aides du deuxième pilier.

Après une période de forte croissance de 1998 à 2003 (+ 55 %), liée à une implication accrue du CNASEA dans la gestion des crédits d'intervention agricoles et de la formation professionnelle et de l'emploi ainsi qu'à la délocalisation de l'établissement à Limoges, le budget de fonctionnement s'établit à 196 millions d'euros en 2005. Il devrait être du même ordre de grandeur en 2006. Ces évolutions mettent en évidence les efforts significatifs faits pour stabiliser le niveau de la masse salariale et réduire le montant des subventions accordées aux organismes conventionnés assurant des prestations de services dans le domaine des interventions agricoles.

Depuis 1996, les recettes n'ont pas toujours suffi à financer l'intégralité des dépenses et des prélèvements sur réserves ont été opérés. Cette situation avait suscité des observations de la part des instances de contrôle de l'établissement et de la Cour des comptes, visant à une revalorisation de la subvention de fonctionnement versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche. La loi de finances pour 2005 a prévu une revalorisation de 14 % de cette subvention, qui est passée à 56,9 millions d'euros. Malgré cela, un nouveau prélèvement sur les réserves de l'établissement a dû avoir lieu, à hauteur de 8,5 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit, pour 2006, de fixer la dotation versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche au CNASEA à 54,9 millions d'euros, et celle du ministère chargé de l'emploi à 36,6 millions d'euros.

2.- Les offices agricoles

La dotation des offices agricoles s'est élevée en 2005 à 360 millions d'euros, en diminution de 23,9 millions d'euros par rapport à 2004. Les efforts de maîtrise des frais de fonctionnement se poursuivent en 2006, la dotation de personnel et de fonctionnement administratif devant s'élever à 150,6 millions d'euros, soit une diminution d'environ 2 % par rapport à 2005.

DOTATIONS BUDGETAIRES DES OFFICES D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

	Onilait	Oniflor	Onippam	Onivins	Onic	Firs	Oniol	Ofival	Odeadom	TOTAL
2003	70,56	71,05	2,84	52,00	36,04	6,61	15,07	131,36	9,70	395,23
2004	72,09	66,90	2,85	49,99	35,73	7,17	14,13	123,25	9,90	382,00
2005	67,58	71,26	2,85	49,89	37,93	7,64	15,19	97,85	9,80	359,99

La réforme des offices agricoles répond à trois enjeux majeurs : accompagner la réforme de la PAC avec la mise en place de l'aide unique dé耦plée et le respect des conditionnalités environnementales et sanitaires, renforcer les actions de développement des filières et sécuriser le paiement des aides. Cette réforme, engagée en 2004, devrait s'achever en 2007 ; elle concourt à la réalisation de l'objectif consistant à mettre en œuvre les politiques communautaires (au titre du premier pilier de la PAC) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

a) La réorganisation du réseau des offices d'intervention

La loi de finances pour 2003 a prévu la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, évaluant les conditions de fonctionnement des offices agricoles et proposant des mesures destinées à en minorer les frais de structure. Les ministres de tutelle (agriculture et budget) de ces établissements ont, pour préparer ce rapport, demandé à leurs inspections générales de réaliser conjointement un audit de fonctionnement de l'ensemble des offices. La mission a procédé systématiquement à l'analyse de l'organisation, du fonctionnement, des procédures en vigueur et des moyens utilisés, dans les organismes.

Ce rapport a présenté des propositions d'évolution de l'organisation des offices, sous forme de trois scénarios. Le premier consiste à faire des regroupements autour de trois pôles : grandes cultures, élevage et productions végétales spécialisées. Le second est fondé sur la création d'un organisme payeur unique des aides communautaires, les offices, associés par pôles, gardant les fonctions d'organismes de filière. Le troisième scénario est fondé sur le regroupement des aides directes aux agriculteurs, y compris à terme les aides au titre du développement rural, dont le paiement et toutes les fonctions liées seraient assurés par une agence spécifique. La mission d'inspection a clairement indiqué sa préférence pour ce dernier scénario, qui lui paraît contenir les transformations les mieux à même de répondre aux évolutions de la PAC.

Dans le rapport sur le fonctionnement des offices, que le Gouvernement a transmis au Parlement en octobre 2003, il était précisé que le calendrier de la réforme des offices est lié au choix par la France de la date de mise en œuvre de la réforme de la PAC, au 1^{er} janvier 2006. Parmi les différentes options étudiées, le Gouvernement a retenu le deuxième scénario, celui du regroupement des principaux offices en trois pôles et de la constitution d'une agence de paiement unique pour les aides communautaires de masse du premier pilier de la PAC. Les trois pôles seront les suivants :

- Un **pôle « grandes cultures »** regroupant l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIO) et le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) ;
- Un **pôle de l'élevage** regroupant l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) et l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) ;
- Un **pôle « cultures spécialisées »** regroupant l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) et l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

Depuis le mois de septembre 2004, l'ONIC, l'ONIO et le FIRS, l'OFIVAL et l'ONILAIT, l'ONIFLHOR et l'ONIVINS, désormais regroupés en trois pôles, ont été placés sous l'autorité de directeurs communs. Des dispositions

législatives (article 29 du projet de loi d'orientation agricole) et réglementaires vont permettre la fusion des établissements de chacun de ces groupes. Aux yeux de votre Rapporteur spécial, le rôle central que jouent les offices pour animer une concertation permanente entre les pouvoirs publics et les responsables de filières de production doit être maintenu et développé. Les conseils de direction et les conseils spécialisés, qui constituent un lieu privilégié d'échanges entre les différents acteurs sur les orientations à donner aux filières, devront ainsi être conservés sous leur forme actuelle au sein de chaque pôle.

L'autre volet de la réforme des offices consiste donc dans la création, par l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole, d'une **Agence unique de paiement pour les aides communautaires du premier pilier**. L'introduction du paiement unique découplé, issue de l'accord de Luxembourg en 2003, supprime en effet le lien direct entre les aides et les filières de production. La constitution de cette nouvelle agence offrira ainsi aux exploitants agricoles un interlocuteur unique pour le paiement des aides et pour leur contrôle.

Dans un premier temps, cette agence sera adossée à l'ONIC-ONIOL qui, compte tenu de son expérience, est le mieux à même d'assurer le paiement de l'aide unique découplée. Elle prendra ensuite progressivement son autonomie, selon un calendrier qui doit tenir compte des échéances retenues pour l'application du découplage et du calendrier de regroupement des offices. En 2006, le pôle grandes cultures assurera le paiement de l'aide découplée ; en 2007, le regroupement de toutes les aides de masse, découplées ou non, sera ensuite assuré par l'Agence unique de paiement.

b) La restructuration interne des offices

La réforme du réseau des offices nécessite une restructuration interne qui se déroulera en deux étapes. Dans un premier temps, les directeurs ont élaboré des organigrammes provisoires pour les structures regroupées, qui tiennent compte des réductions d'emploi prévues à l'horizon 2007. Dans un second temps, l'installation des trois pôles dans des locaux communs, à Montreuil, avec l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) et l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), va favoriser non seulement la recherche de synergies sur des fonctions transversales mais aussi permettre la réalisation d'économies sur les frais de structures

Le regroupement géographique des offices à Montreuil a fait l'objet d'un agrément du Comité interministériel pour la territorialisation de l'emploi public (CITEP) dès le 8 juillet 2003.

Un plan de gestion des ressources humaines a été établi pour accompagner cette réimplantation, dans le respect des objectifs de réduction d'emplois attendus par le ministère de l'Agriculture et de la pêche. Le succès de ce plan de réduction

d'emplois ne peut reposer seulement sur les départs naturels à la retraite et les accueils en détachement, notamment au ministère de l'agriculture et de la pêche. C'est la raison pour laquelle des mesures de reclassement dans les administrations, des mesures d'aide à la mobilité géographique et d'autres mesures relatives au départ définitif des agents devraient être proposées aux agents concernés.

Le rapprochement des délégations régionales des offices devrait aussi être prochainement engagé. C'est pourquoi une mission a été confiée au Comité permanent de la coordination des inspections du ministère de l'Agriculture et de la pêche dans le but d'analyser l'ensemble des tâches des services déconcentrés des différents établissements publics qui interviennent dans le domaine des aides en agriculture, en identifiant distinctement celles relatives aux moyens de paiement et de contrôle, et de proposer une optimisation de l'organisation et des moyens qui y sont consacrés. Ceci concernera non seulement l'ensemble des offices agricoles et la future agence de paiement unique, mais également le CNASEA et l'INAO, ainsi que les DDAF au titre de leur mission de contrôle des aides animales.

C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1.- La mesure de la performance

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, l'annexe explicative jointe au présent projet de loi de finances, pour les programmes de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, comporte un projet annuel de performance (PAP), explicitant les objectifs choisis par le Gouvernement en fonction de priorités stratégiques : accompagner les secteurs de l'agriculture, de la pêche et des industries agroalimentaires dans leurs évolutions en conciliant viabilité économique, équilibre écologique et vitalité des territoires ruraux ; mettre en œuvre les politiques communautaires ainsi que les aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles, dans des conditions optimales de coût et de qualité des services ; valoriser au mieux la ressource forestière disponible tout en développant la qualité environnementale des forêts.

Ces objectifs devront être atteints en optimisant l'utilisation des moyens du ministère de l'Agriculture et de la pêche, tout en garantissant la qualité de service aux usagers. Pour s'en assurer, le PAP de la mission présente des indicateurs associés, qui visent à traduire au mieux ces objectifs et à permettre de suivre leur atteinte par la fixation de valeurs cibles.

Les remarques faites sur les objectifs et indicateurs de la mission par la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF, relayant celles de votre Rapporteur spécial, ont été prises en compte par le Gouvernement et de nombreuses modifications ont été intégrées. Ainsi, sur les 36 indicateurs de performance que comportait le projet de PAP présenté l'an dernier, 10 ont été supprimés et autant de nouveaux ont été créés ; 13 ont été modifiés et moins du tiers est resté sans changement. Plus particulièrement, les

indicateurs d'activité ou de moyens ont été supprimés et remplacés par d'autres qui traduisaient l'efficacité socioéconomique, l'efficacité ou la qualité de service. Un effort tout particulier a été fait par le ministère de l'Agriculture et de la pêche pour introduire des indicateurs d'efficacité dans chaque programme. Ainsi, près de la moitié des indicateurs de la mission (17 sur 37) sont des indicateurs d'efficacité ou de qualité de service.

De même, la stratégie ainsi que les leviers d'action ont été précisés, notamment pour les programmes Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural et Forêt. De nouveaux objectifs et indicateurs ont été introduits dans le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture, qui comporte maintenant cinq indicateurs d'efficacité et quatre indicateurs de qualité de service, bien que certains d'entre eux en soient encore au stade de la conception. Certains indicateurs font ainsi l'objet d'une évaluation provisoire (coût de gestion des aides) dans l'attente de la disponibilité de données plus détaillées (contrôle de gestion des offices, segmentation des coûts par type d'aide pour le CNASEA).

Certains indicateurs des programmes Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable et Forêt, bien qu'ayant été jugés à trop long terme, de contexte ou de moyens, ont cependant été maintenus. Dans le cadre de la gestion durable, un choix entre des indicateurs de contexte et des indicateurs d'activité ou de moyens suivant la mise en œuvre des dispositifs d'aide n'est certes pas toujours aisé. Les indicateurs proposés aujourd'hui dans le PAP tentent de retracer l'influence de l'action du ministère, importante dans ces domaines, bien que les effets de sa politique ne se fassent sentir qu'à long terme. Il en est ainsi de la part des surfaces sous engagement agro-environnemental sur la surface agricole utilisée (SAU), de l'état des ressources halieutiques, du taux de renouvellement des chefs d'exploitation, de la valeur ajoutée du secteur exploitations forestières, du pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel, de la surface de forêts avec aménagement forestier ou des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan.

2.- La déclinaison opérationnelle au niveau déconcentré

La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels n'est pas encore achevée. Certains objectifs seront la déclinaison directe de l'objectif national et les indicateurs y afférant reprendront les indicateurs nationaux au niveau départemental ou régional selon le cas. D'autres objectifs opérationnels devraient s'attacher, dans le cadre des budgets opérationnels relevant des directions départementales ou régionales de l'agriculture ou de la forêt, à suivre la performance des services dans leurs différentes activités, et plus particulièrement dans celles liées à la mise en œuvre des aides.

Le niveau de déconcentration retenu pour les moyens, en **fonctionnement** et en **personnels**, y compris les personnels permanents, est celui de chaque

structure, DRAF, DDAF ou DDSV, leurs responsables étant les mieux à même d'identifier et de dégager des marges d'efficience. Trois étapes ont été définies pour arriver en 2007 à une gestion totalement déconcentrée de l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement du ministère de l'Agriculture et de la pêche :

– en 2005 a été lancée l'expérimentation d'une gestion semi déconcentrée (les décisions sur l'emploi des crédits de personnel permanent sont proposées par le niveau déconcentré au niveau central qui les exécute) dans deux DRAF, trois DDAF et deux DDSV. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement et de personnel vacataire (fongibles dans les expérimentations) font déjà l'objet d'une gestion totalement déconcentrée ;

– en 2006 sera généralisée la gestion fongible des crédits de fonctionnement et de vacation et de la gestion semi déconcentrée à l'ensemble du territoire. De plus, des expérimentations de déconcentration réelle des crédits dans quelques départements et régions seront engagées ;

– enfin, en 2007, la gestion déconcentrée globale sera généralisée.

Le niveau de déconcentration retenu pour les **interventions** est le niveau régional pour les DRAF et interdépartemental pour les DDSV, ce niveau permettant une vision synthétique des problèmes économiques et disposant de masses budgétaires significatives. Les crédits payés directement seront délégués au niveau régional (DRAF ou DDSV/R), ne restant dans les BOP centraux que les crédits impossibles à déconcentrer, comme les subventions à des organisations ou des organismes nationaux.

Les crédits versés par l'intermédiaire d'un **opérateur** de l'État, CNASEA ou office agricole, sont eux aussi déconcentrés progressivement :

– en 2005, fongibilité au sein d'enveloppes de droits à engager libellées en montants monétaires pour les CAD et les PHAE et fusion des différentes aides au départ au sein d'enveloppes régionales libellées en nombre de dossiers ;

– en 2006, gestion de l'ensemble des mesures agro-environnementales au sein d'enveloppes globales et fusion de l'ensemble des aides au départ et au renouvellement des exploitations (à l'exception de la DJA, qui continuera à faire l'objet d'une enveloppe nationale spécifique) au sein d'enveloppes régionales libellées en montants monétaires.

Les sept programmes support des dépenses du ministère de l'Agriculture et de la pêche sur le budget général seront donc mis en œuvre, dès 2006, au moyen de **BOP**, conformément au cadre de gestion défini par une note de service de la direction des Affaires financières et de la logistique du ministère de l'Agriculture et de la pêche, en date du 29 juin 2005, comportant une charte de gestion ministérielle, des protocoles types de gestion des BOP et une maquette de BOP.

Une note de service du 22 novembre 2004 a défini les modalités de la programmation, qui sera validée par le Ministre et visée par le Contrôleur Financier, au sein d'une nouvelle organisation qui intègre notamment le recentrage des compétences du contrôle financier sur l'examen de la programmation budgétaire, et corrélativement, la mise en place d'un système de contrôle interne sur la régularité des dépenses.

La gestion des crédits reposera sur une **programmation** des engagements et des paiements identifiant les dépenses obligatoires et ménageant les possibilités de réorientation en cours d'exécution par des re-programmations. Il s'agira d'une programmation glissante, en principe par semestre, permettant en cas de besoin de modifier la destination des dépenses au sein d'un programme ou d'organiser des redéploiements entre programmes dans les limites fixées par la LOLF. Cette programmation sera validée par le ministre et visée par le contrôleur financier.

CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES

Selon les résultats de la dernière enquête statistique disponible sur la structure des exploitations, qui date de 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 toujours plus nombreuses. 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. Par ailleurs, 586.000 personnes sont employées dans les industries agricoles et alimentaires (IAA) en 2004. Ces effectifs se sont accrus en moyenne de 1 % par an entre 1999 et 2003, mais, pour la première fois depuis 1995, l'emploi salarié a baissé en 2004 dans les industries agroalimentaires (- 1,3 %), et cette dégradation devrait se poursuivre au premier trimestre 2005. Pour autant, les emplois dans l'agriculture et le secteur agro-alimentaire continuent de représenter 15 % de la population active.

L'ensemble des politiques de soutien, pilotées par le ministère de l'Agriculture et de la pêche et la Commission européenne dans le cadre de la PAC, permet de garantir une certaine stabilité aux productions agricoles françaises, en dépit de l'évolution différenciée des marchés. Grâce aux différentes aides versées, l'augmentation du revenu agricole moyen en termes réels a pu être de 0,8 % par an entre 1991 et 2003 pour l'ensemble des exploitations agricoles professionnelles.

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 la loi d'orientation agricole de 1960, 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.

Cette politique 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.- Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs

a) La DJA

La **dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (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 48 %.

La dotation est versée au jeune agriculteur qui s'installe pour la première fois comme exploitant agricole et qui remplit certaines conditions relatives à son âge (dix-huit ans sans avoir atteint quarante 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 DJA est désormais versée dans son intégralité en une seule fois, au moment de l'installation. Un décret du 26 novembre 2004 a en effet simplifié la procédure d'aide à l'installation en mettant fin en particulier au système de paiement de cette dotation 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). Votre Rapporteur spécial se félicite que cette mesure ait enfin été mise en œuvre, car elle facilite grandement l'installation des jeunes, en leur évitant de faire des avances de trésorerie qui sont toujours coûteuses.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE LA DJA

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
6.314	5.974	5.992	5.668	5.587	5.800	5.600

ENVELOPPE OUVERTE ET CONSOMMEE POUR LA DJA

(engagements nouveaux ; part nationale ; en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Enveloppe ouverte	46,2	50,1	48,8
Enveloppe consommée	45,8	17,0*	-

* au 31 juillet 2005.

Un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne une aide de 54.900 euros, allègements fiscaux et sociaux compris. Il faut en effet préciser que l'attribution des aides à l'installation, la DJA en particulier, fait naître très souvent de nouveaux avantages au profit du jeune agriculteur bénéficiaire. En ce sens, la DJA produit un effet de levier pour accéder à d'autres aides et elle dépasse le cadre strict d'une aide à la trésorerie. Ces avantages peuvent être progressifs (abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles au titre de l'impôt sur le revenu), proportionnels (exonérations de charges sociales) ou forfaitaires (dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties, réduction de la taxe de publicité foncière) en fonction du revenu des jeunes agriculteurs.

Ces aides sont primordiales pour soutenir l'agriculture. 60 % environ des nouvelles installations d'exploitants âgés de dix-huit à quarante ans s'effectuent en effet avec le soutien des aides publiques. Des études régionales ont mis en évidence que seuls 15 % des jeunes agriculteurs installés sans les aides disposent du diplôme requis pour bénéficier des aides et moins d'un tiers d'un projet viable économiquement.

b) Les prêts à moyen terme spéciaux jeune agriculteur

Les **prêts à moyen terme spéciaux réservés aux jeunes agriculteurs (MTS-JA)** sont exclusivement destinés au financement des dépenses affectées aux activités de productions agricoles. Ils ont pour objet de financer les dépenses à effectuer lors de la première installation, notamment pour la reprise totale ou partielle d'une exploitation, sa mise en état et son adaptation et, le cas échéant, le paiement des soultes de partage. Cette aide fait également l'objet d'un cofinancement communautaire, à hauteur de 50 %.

Les prêts à moyen terme spéciaux sont des prêts bonifiés attribués dans les mêmes conditions et selon les mêmes critères que la DJA. Le jeune agriculteur dispose de dix ans pour les utiliser. Comme pour la DJA, s'il ne remplit pas la totalité de ses engagements, il peut lui être demandé de rembourser à l'État la bonification de ses prêts.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DES PRETS MTS-JA

2004	2005	2006
9.661	10.000	10.000

ENVELOPPE OUVERTE ET CONSOMMEE POUR LES PRETS MTS-JA

(montants de capital prêté ; en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Enveloppe ouverte	690,0	690,0	690,0
Enveloppe consommée	411,6	162,0*	-

* au 31 juillet 2005.

Pour un montant prévisionnel de nouveaux capitaux prêtés de 690 millions d'euros en 2006, les charges de bonifications correspondantes financées par le budget de l'État devraient s'élever à 66,1 millions d'euros en autorisations d'engagement.

c) 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'actions d'accompagnement de l'installation (aide ou parrainage), d'aides complémentaires à l'investissement, d'aides au remplacement sur l'exploitation, d'un soutien technique (audit, suivi technique) et, le cas échéant, d'un complément de DJA. Les PIDIL financent aussi des actions destinées à encourager les propriétaires à louer leurs terres à des jeunes s'installant hors cadre familial ou sur des structures familiales ayant besoin d'être confortées au plan économique. En outre, ils comportent des crédits d'animation et de communication qui permettent de financer notamment les répertoires départementaux à l'installation et des actions de repérage des exploitations susceptible de se libérer.

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. Chaque région, dans le cadre de son enveloppe financière, établit son programme d'actions qui est ensuite décliné au niveau départemental. Des conventions entre l'État et les partenaires de l'installation traduisent les axes de travail et les objectifs annuels retenus pour la mise en œuvre des actions d'animation et de repérage d'exploitations à céder.

Le tableau ci-après retrace la répartition des crédits entre les régions et leur consommation

REPARTITION DU FICIA ET ENGAGEMENTS AU TITRE DES PIDIL PAR REGION

(en euros)

Région	Répartition 2003	Engagements 2003	Répartition 2004	Engagements 2004	Répartition 2005	Engagements 2005*
Alsace	61.574	0	61.574	18.606	21.778	12.865
Aquitaine	740.467	730.026	740.467	719.725	740.467	269.962
Auvergne	326.865	326.110	506.865	506.865	359.272	94.474
Basse-Normandie	423.231	413.274	538.231	538.231	440.206	234.053
Bourgogne	544.461	286.353	544.461	544.461	544.461	37.231
Bretagne	476.956	474.170	626.956	626.900	491.650	188.306
Centre	588.018	485.777	588.018	574.510	588.018	194.125
Champagne-Ardenne	215.843	175.179	215.843	215.643	199.946	64.085
Corse	566.239	134.263	566.239	521.692	566.239	0
Franche-Comté	90.398	108.293	90.398	89.901	93.222	72.963
Guadeloupe	59.891	0	59.891	52.000	59.891	0
Guyane	28.289	0	28.289	0	12.470	0
Haute-Normandie	158.357	158.357	278.357	278.357	181.417	0
Île-de-France	60.980	3.454	60.980	31.113	60.980	2.637
La Réunion	267.875	256.712	267.875	148.991	267.875	3.680
Languedoc-Roussillon	653.353	370.259	653.353	653.350	653.353	10.566
Limousin	457.347	345.895	457.347	457.347	457.347	44.263
Lorraine	183.336	110.965	183.336	28.768	121.655	0
Martinique	87.114	0	87.114	86.514	87.114	0
Midi-Pyrénées	900.838	876.894	960.838	960.838	897.638	68.770
Nord-Pas-de-Calais	185.117	185.117	185.117	25.002	185.117	23.969
PACA	595.544	230.301	745.544	335.302	253.396	58.331
Pays de la Loire	239.563	527.551	239.563	745.544	598.352	39.444
Picardie	348.890	210.186	468.890	236.401	239.563	20.903
Poitou-Charentes	230.302	339.594	335.302	468.890	369.418	30.263
Rhône-Alpes	1.132.478	1.072.711	1.132.478	1.132.478	1.132.478	162.450
Terres d'Europe	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
TOTAL						
CNASEA	9.673.324	7.871.442	10.673.324	10.047.428	9.673.323	1.633.347

* au 31 juillet 2005.

Le financement des PIDIL est réalisé depuis 2003 par le **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)**, qui a été doté chaque année en loi de finances initiale de 10 millions d'euros. À la fin de l'année 2003, un peu moins de 80 % de l'enveloppe attribuée aux PIDIL avait fait l'objet d'un engagement comptable ; cette sous consommation relative s'explique par l'arrivée tardive des crédits dans les régions en raison de la durée des négociations avec la Commission européenne sur les PIDIL. En 2004, ce taux d'engagement a dépassé les 90 %, les programmes ayant véritablement commencé cette année-là.

Compte tenu des taux de consommation déjà constatés pour 2005, le présent projet de loi de finances prévoit d'accorder une enveloppe complémentaire de 2 millions d'euros aux régions, sous forme d'autorisations d'engagement ouverts en 2006. Pour les nouveaux engagements au titre de l'année 2006, le

présent projet de loi de finances prévoit une enveloppe de 9,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, sur l'action Appui au renouvellement des exploitations agricoles du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural. Les crédits de paiement correspondant aux engagements antérieurs et aux engagements nouveaux s'élèvent à 9,6 millions d'euros.

CREDITS OUVERTS ET CONSOMMES SUR LE FICIA

(engagements ; en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Crédits ouverts	10,0	10,0	10,0	9,7
Crédits consommés	8,2	9,3	8,6*	—

* au 31 juillet 2005.

2.- Les aides à la modernisation des exploitations

a) Le PMPOA et le PMPLEE

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 financières 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 d'exécution, 20.000 exploitations les avaient achevés fin 2002. Ce programme a cependant été suspendu en décembre 2000 suite à une mission d'inspection lancée en 1999 par le Gouvernement et à l'engagement d'une procédure d'examen par la Commission européenne, clôturée en février 2004. 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 donc 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, ainsi que pour mieux en maîtriser les coûts, par le plafonnement des investissements éligibles.

Le **programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLEE), dit PMPOA 2**, est un nouveau régime notifié d'aide d'État sans cofinancement communautaire, ouvert en 2003, limité dans le temps au

31 décembre 2006 et limité dans l'espace aux zones vulnérables. L'objectif est de couvrir entre 40.000 et 50.000 exploitations. Ce programme est financé pour 1/6^{ème} par l'État, pour 1/6^{ème} par les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan État-régions, et pour un tiers par les agences de l'eau, le dernier tiers restant à la charge de l'éleveur.

L'accélération du rythme de dépôt des dossiers enregistrée dans les derniers mois de l'année 2003 s'est réellement confirmée en 2004, qui constitue l'année du réel démarrage du programme. Ainsi, en 2004, 6.375 dossiers ont fait l'objet d'un engagement comptable tous financeurs confondus, contre 1.835 au 31 décembre 2003. L'État a pris en charge financièrement, en 2004, 3.912 dossiers pour un montant engagé de 31,4 millions d'euros, sachant que le montant moyen de la subvention versée par l'État est de 8.000 euros.

Pour le premier semestre 2005, 5.027 dossiers ont été engagés, tous financeurs confondus, soit le double du nombre de dossiers engagés à la même période l'année précédente. Le rythme de dépôt des dossiers auprès des guichets uniques dépasse les 1.000 dossiers mensuels. L'estimation du nombre de dossiers à engager au 31 décembre 2005 est ainsi de 11.700 dossiers tous financeurs confondus. En 2006, 20.000 à 25.000 dossiers sont attendus tous financeurs confondus, avec une prise en charge financière par l'État de 6.634 dossiers. La demande d'autorisations d'engagement pour 2006, 90 millions d'euros (dont 10 millions d'euros sur le programme Interventions territoriales de l'État de la mission Politique des territoires), permet de couvrir 11.250 dossiers au total (au titre des engagements nouveaux et des engagements antérieurs).

Pour 2005, de nouvelles mesures de simplification ont été engagées, notamment la suppression du diagnostic d'élevage (DEXEL) pour les dossiers de travaux ne faisant pas intervenir le stockage ou le stockage d'un seul type d'effluents, une mesure dérogatoire pour les éleveurs de plus de cinquante-cinq ans souhaitant cesser leur activité d'élevage (un délai leur est accordé pour procéder à la désaffectation de leur unité d'élevage qui n'est pas aux normes) et la justification de la situation de l'élevage à l'égard de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), non plus obligatoirement au dépôt du dossier de demande mais au moment du premier versement. Votre Rapporteur spécial se félicite de ces mesures de simplification administrative, qui s'ajoutent à celles déjà mises en œuvre en 2004, 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.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2005, la conditionnalité des aides du premier pilier de la PAC est entrée en application. Pour les éleveurs, le PMPOA 2 est un outil leur permettant de répondre à la conformité exigée au titre de la directive « Nitrates ». De même, les éleveurs engagés dans le PMPLEE bénéficient de mesures particulières à l'égard de la conditionnalité des aides : prise en compte des délais du programme pour réaliser les travaux, notamment ceux

relatifs au stockage des effluents, et prise en compte des données de leur dossier pour le contrôle de conditionnalité. La conditionnalité des aides a donc eu un effet mobilisateur des éleveurs situés en zone vulnérable au titre du PMPLEE.

b) Les plans d'investissement

Le dispositif des plans d'investissement (PI) a pris le relais des plans d'amélioration matérielle (PAM) à compter du 1^{er} janvier 2005, en application d'un décret du 26 novembre 2004 relatif aux prêts bonifiés accordés en vue d'opérations d'investissements dans les exploitations agricoles. Il reprend les fondements des PAM, mais il a été mis en conformité avec la réglementation communautaire et simplifié. Mis en œuvre dans le cadre du règlement de développement rural et cofinancé en règle générale à hauteur de 25 % par le FEOGA, le PI constitue un outil destiné à favoriser et orienter la modernisation des exploitations agricoles.

Il s'agit d'un plan d'investissement sur une durée de cinq ans, agréé après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), qui permet d'avoir accès à une aide à l'investissement par l'intermédiaire de **prêts spéciaux de modernisation (PSM) à taux bonifié**. Établie 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'État, dont les taux varient de 2 % pour les jeunes agriculteurs en zone défavorisée à 4 % pour les exploitants des régions de plaine. La bonification des prêts équivaut en moyenne à une subvention de 5 % à 15 % du montant du prêt, selon la zone et la qualité de l'exploitant. 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 et l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation.

Sur les six premiers mois de l'année 2005, 442 plans d'investissement et 53 avenants à des anciens PAM ont été agréés. Après une phase de mise en route du nouveau dispositif, il est prévu environ 1.500 plans d'investissements d'ici la fin de l'année 2005. À partir de 2006, les prêts bonifiés à l'agriculture ne seront plus gérés sous enveloppe mais en coût budgétaire (une enveloppe de 640 millions d'euros correspondant ainsi à un montant de 65,7 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006). Les crédits destinés aux charges de bonification des PSM, MTS-CUMA et prêts foncier DOM sont identifiés dans le présent projet de loi de finances sur une seule ligne budgétaire d'exécution ; il n'est donc possible de connaître en prévisionnel que le montant total des crédits de paiement ouverts pour ces trois catégories de prêt.

DÉPENSES EFFECTUÉES AU PROFIT DES TITULAIRES DE PAM-PI

(part nationale ; en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de PSM réalisés dans le cadre d'un PAM-PI	25.098	19.642	17.299	6.254	-
Enveloppe d'autorisations de financement	640	640	640	640,0	640
Crédits de bonification ouverts	165,4	197,8	192,0	147,3	55,2
Estimation des dépenses liées aux PSM dans les charges de bonification totales	67,3	73,9	74,4	57,1	-

B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

1.- Les mesures agro-environnementales

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 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 sous la forme d'un plan de développement rural national (PDRN), qui mobilise comme contrepartie nationale essentiellement des crédits inscrits en loi de finances.

Ce plan couvre un éventail très large d'interventions puisqu'il comprend une vingtaine de dispositifs d'aide, dont les deux plus importants sont détaillés ci-après. Pour la campagne 2006, l'enveloppe de droits à engager en mesures agro-environnementales devrait s'élever, cofinancement communautaire inclus, à 214 millions d'euros pour la PHAE, 28 millions d'euros pour la mesure rotationnelle et 310 millions d'euros pour les CTE et CAD.

La clef de financement des mesures agro-environnementales entre l'Union européenne et le budget de l'État est modifiée en 2006 : alors que les cofinancements étaient à 50 % / 50 %, l'Union européenne financera désormais 60 % des aides concernées et le budget de l'État seulement 40 %, ce qui explique la réduction des montants inscrits en loi de finances. Pour les agriculteurs, il n'y aura aucune diminution des aides. La France bénéficiera d'un meilleur retour au titre des aides de la PAC, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite.

EVOLUTION DU FINANCEMENT DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES

(engagements et dépenses par année budgétaire ; en millions d'euros)

	2004		2005		2006	
	AP	CP	AE	CP	AE	CP
CTE et CAD	324	362	216	394	162	350
<i>dont État</i>	162	198	108	210	65	144
PHAE		211		212		214
<i>dont État</i>		106		105		85
Mesure rotationnelle		29		27		28
<i>dont État</i>		15		13		10
Autres MAE		18		9		10
<i>dont État</i>		9		6		6

a) Les contrats d'agriculture durable

Les **contrats d'agriculture durable (CAD)** ont été créés par un décret du 22 juillet 2003 pour succéder aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui avaient été mis en place par la loi d'orientation agricole de 1999. 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.

Le CAD est un contrat administratif signé entre l'État 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. L'exploitant à titre individuel doit remplir des 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.

Les actions agro-environnementales qui peuvent être souscrites dans ce cadre 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 : 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.

Pour l'année 2005, une première enveloppe de droits à engager en mesures agro-environnementales de 216 millions d'euros, y compris la contrepartie communautaire, a été répartie entre les régions, permettant la réalisation de 8.000 CAD. Une deuxième enveloppe d'un montant de 27 millions d'euros, y compris la contrepartie communautaire, est susceptible d'être distribuée aux régions, pour des contrats dont la date de prise d'effet serait le 1^{er} mai 2006, ce qui porterait le nombre de CAD à signer en 2005 à 9.000.

Pour 2006, une enveloppe de 162 millions d'euros de droits à engager est prévue pour les mesures agro-environnementales, soit l'équivalent de 6.000 CAD d'un montant moyen de 27.000 euros, cofinancement communautaire inclus. Le montant des paiements à effectuer au titre des CTE et des CAD en 2006 est estimé à 147 millions d'euros, hors reports éventuels de l'année 2005, ce qui, compte tenu du cofinancement communautaire, devrait permettre de verser 350 millions d'euros aux bénéficiaires. Ces dotations permettront notamment de garantir un débouché aux CTE herbagers et bio arrivant à leur terme.

b) La prime herbagère agro-environnementale

La **prime herbagère agro-environnementale (PHAE)** soutient des pratiques d'élevage extensif, qu'il s'agisse de gestion de prairies ou de réutilisation de milieux en dynamique de déprise. Les agriculteurs qui bénéficient de ce dispositif doivent respecter pendant cinq ans des engagements récapitulés dans un cahier des charges, en échange d'une rémunération qui dépend du niveau de contraintes correspondant à ces engagements. Ce dispositif, d'envergure nationale, est largement déconcentré ; ainsi, le détail des actions, les conditions d'éligibilité et le niveau de la rémunération sont-ils fixés par arrêté préfectoral.

Les exploitants qui s'engagent en PHAE 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 poursuit en effet le double objectif d'assurer le maintien des prairies dans un état de conservation favorable et d'assurer le maintien de la quantité totale de prairies.

La PHAE est versée par l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) aux exploitants bénéficiaires, à partir du 15 octobre de la campagne en cours. Les départements les plus concernés par la PHAE, en nombre de bénéficiaires, sont ceux situés principalement dans les massifs central (Allier, Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Lozère, Puy-de-Dôme), alpin et jurassien (Doubs, Saône et Loire) et pyrénéen (Pyrénées-Atlantiques principalement).

Pour la campagne 2005, les montants prévisionnels de dépense publique pour la PHAE (État + Union européenne) s'élèvent à 214 millions d'euros, dont 2 millions d'euros pour les nouveaux bénéficiaires. Pour 2006, les crédits de paiement correspondant à la reconduction des engagements antérieurs devraient atteindre 214 millions d'euros, cofinancement communautaire inclus, et 85 millions d'euros inscrits sur le seul budget de l'État.

2.– Les mesures de soutien aux acteurs ruraux

Le développement agricole vise à diffuser les effets du progrès technique dans l'exploitation agricole. Il s'agit de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural».

Le passage de la politique de « vulgarisation agricole » des années cinquante à la politique de développement agricole actuelle a été marqué par la persistance de débats récurrents, en particulier sur la place respective de l'État et des représentants de la profession dans la définition des orientations générales et les décisions de mise en œuvre concrète, et concomitamment sur la nature des ressources (financement public ou financement professionnel) et les conséquences à en tirer quant au pilotage de la politique de développement agricole.

a) Le financement des organisations professionnelles agricoles

À la suite du rapport public de la Cour des comptes de 1999 et d'un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture, la loi de finances rectificative pour 2002 a remis en cause l'organisation du développement agricole autour de l'Association nationale de développement agricole (ANDA), qui bénéficiait d'un financement par des taxes parafiscales. Depuis lors, des crédits budgétaires figurant en loi de finances se sont substitués à cette agence pour le financement public des syndicats agricoles.

La répartition de la subvention versée est effectuée au niveau national au prorata du nombre de suffrages et de sièges obtenus dans l'ensemble des départements par chaque organisation pour les élections aux chambres d'agriculture. Un décret du 2 mai 2003 a modifié la clé de répartition du financement public des syndicats agricoles : la nouvelle clé prend en compte de manière égale les suffrages et les sièges obtenus par chaque organisation.

Le montant de la subvention attribuée à chaque organisation est fixé par arrêté du ministre de l'Agriculture et de la pêche. Ces crédits sont versés trimestriellement. Les organisations bénéficiaires sont tenues de prévoir une comptabilité distincte de ces subventions et d'établir un compte rendu annuel.

FINANCEMENT BUDGETAIRE EN FAVEUR DES SYNDICATS AGRICOLES

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
FNSEA + JA	7.445	7.977	7.977	7.961	7.961
Confédération paysanne	2.835	2.424	2.424	2.420	2.420
Coordination rurale	983	881	881	879	879
MODEF	124	103	103	103	103
Divers	43	46	46	46	46
Total	11.430	11.430	11.430	11.410	11.410

Par ailleurs, depuis une loi du 31 juillet 1959, l'État apporte une aide financière à la formation des responsables dans des organisations syndicales et professionnelles agricoles. Cette aide à la promotion collective agricole, accordée dans le cadre de conventions, prend la forme d'une subvention budgétaire versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche ; le montant de cette subvention devrait s'élever à 6,6 millions d'euros en 2006. Les formations ainsi financées peuvent être dispensées dans des centres de formation publics ou privés agréés par le ministère, qui sont créés par les organisations professionnelles ou syndicales ou reconnus par elles.

b) La création du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural

En conséquence de la suppression de l'ANDA, la loi de finances rectificative pour 2002 avait créé l'**Agence de développement agricole et rural (ADAR)**, établissement public administratif auquel a été affectée une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles se substituant à neuf anciennes taxes parafiscales, afin de lui permettre d'assurer l'élaboration, le financement, le suivi et l'évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole. L'agence a ainsi assuré le financement de programmes portant sur la recherche appliquée et sur la diffusion, par l'information, la démonstration, la formation et le conseil, des résultats techniques auprès des exploitants agricoles.

L'ADAR a permis d'améliorer la performance du dispositif de développement agricole, en particulier au travers de la mise en place de contrats d'objectifs des réseaux nationaux de développement, en charge de missions d'intérêt général, et du lancement d'appels à projets innovants. Cependant, l'Agence a rencontré des difficultés de fonctionnement qui n'ont pas permis, selon le ministère de l'Agriculture et de la pêche, d'assurer un financement des actions dans des conditions satisfaisantes. Non seulement la composition du conseil d'administration est apparue de nature à soulever des difficultés au regard de la constitution du délit de prise illégale d'intérêt, mais aussi les frais de structure peuvent être considérés comme trop importants (l'établissement public, installé dans des locaux appartenant au ministère, a un budget de fonctionnement de 2 millions d'euros, et emploie dix-huit personnes, soit quatre fonctionnaires et quatorze anciens salariés de l'ANDA recrutés sous le statut commun de droit public des personnels des offices agricoles).

C'est pourquoi l'article 37 du présent projet de loi de finances a pour objet de dissoudre l'Agence de développement agricole et rural au 1^{er} janvier 2006 et de créer un **compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural**. Les recettes de ce compte spécial seront constituées par les anciennes recettes de l'ADAR, soit 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, représentant 95 millions d'euros pour 2006. En dépenses, le compte financera cinq catégories d'actions :

- les actions des chambres d'agriculture dans le cadre des programmes régionaux de développement agricole (PRDA), sur la base d'un contrat d'objectifs pluriannuel, à hauteur de 40 millions d'euros en 2006 ;

- les actions des instituts et centres techniques agricoles (ICTA), sur la base d'un contrat d'objectifs pluriannuel, à hauteur de 39 millions d'euros ;

- les programmes des autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA), à hauteur de 5 millions d'euros ;

- les projets de recherche et développement, sélectionnés après appel d'offres, pour 9,55 millions d'euros ;

- et les autres projets et actions de développement agricole et rural, pour 1,95 million d'euros.

Pour les programmes régionaux et les programmes des ICTA, le dispositif s'appuiera sur les têtes de réseaux de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA). L'appel à projets dont les objectifs sont notamment d'encourager l'esprit d'innovation, de décloisonner et de faciliter le travail commun au sein des réseaux et de capitaliser les expériences dans le cadre d'opérations collectives sera maintenu.

Il appartiendra désormais au seul ministre de l'Agriculture et de la pêche d'arrêter chaque année la répartition des crédits entre les différentes interventions ainsi que les projets soumis à appels d'offres. Le processus consultatif sera organisé autour des structures déjà existantes : le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire et le Comité scientifique du développement agricole et rural. Les services du ministère, en particulier la direction générale de l'Enseignement et de la recherche, assureront la gestion du dispositif, ce qui permettra de limiter les coûts de fonctionnement à 500.000 euros.

La dissolution de l'ADAR interviendra à compter du 1^{er} janvier 2006 et ses biens, droits et obligations seront transférés à l'État. 85 % des interventions de l'ADAR au titre du programme de développement pour 2005 devant avoir été attribués avant cette date, le compte spécial sera chargé en 2006 de verser aux différents bénéficiaires le solde de 15 %, soit 39,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34 millions d'euros en crédits de paiement, au vu d'un compte rendu détaillé comprenant les éléments financiers et techniques de la part des bénéficiaires. Il bénéficiera pour cela de la trésorerie constatée à la clôture des comptes de l'agence, soit 39,5 millions d'euros.

Les quatorze membres du personnel de l'ADAR relevant du statut commun de droit public des offices d'intervention seront transférés à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), à charge pour elle de leur trouver une nouvelle affectation au sein d'un office. Les quatre membres du personnel de l'Agence ayant le statut de fonctionnaires seront remis à la disposition de leur corps d'origine.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette évolution du financement du développement agricole et rural, qui permet à la fois de clarifier les responsabilités et d'optimiser la gestion du dispositif. Il souhaite toutefois que la présentation budgétaire du compte spécial soit améliorée, car l'existence d'une mission mono-programme n'est pas conforme à la LOLF et les indicateurs de performance proposés ne sont aucunement renseignés.

C.- LES AIDES A LA REGULATION ET A LA PROMOTION DES MARCHES

Ces aides, qui complètent celles versées au titre du premier pilier de la PAC, sont financées sur le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

1.- La gestion des aléas

L'indemnisation des pertes subies par les exploitants agricoles du fait des aléas climatiques représente un coût total estimé à 400 millions d'euros par an, réparti entre les exploitants (sous la forme de primes d'assurance et de contributions additionnelles) et le budget de l'État.

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 (avec une indemnisation des seules pertes supérieures à 35 % en moyenne) permettrait de contenir le niveau des primes, et donc favoriserait l'adhésion et la mutualisation.

a) Le Fonds national de garantie des calamités agricoles

Le **Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**, créé par la loi de 1964 sur les calamités agricoles, est chargé de financer l'indemnisation des dommages matériels non assurables causés par des aléas climatiques exceptionnels. Les ressources du FNGCA proviennent à 52,7 % de contributions additionnelles sur les primes d'assurances payées par les agriculteurs, et à 47,3 % d'une subvention du budget de l'État. L'existence d'un double effet de seuil pour l'accès aux indemnisations du FNGCA (27 % de la valeur de la production sinistrée et 14 % du chiffre d'affaires total de l'exploitation) aboutit à concentrer l'indemnisation publique sur les exploitations qui, ayant subi une perte de récolte significative au titre de l'une ou l'autre de leur production, voient leur recette globale diminuer à un niveau tel qu'il ne peut être supporté par l'exploitation à partir de ses propres ressources.

Au cours des dix-huit derniers mois, le FNGCA a été peu sollicité pour indemniser les pertes subies par les agriculteurs. Le tableau suivant présente les opérations de trésorerie du Fonds jusqu'au 31 juillet 2005 ; pour le reste de l'année 2005, les prévisions concernent les indemnisations à engager à la suite des réunions de la Commission nationale des calamités agricoles du second semestre 2005, afin notamment de répondre aux demandes d'indemnisation consécutives à la sécheresse de l'été dernier.

ÉVOLUTION DE LA TRESORERIE DU FNGCA

(en millions d'euros)

	Entrées	Sorties	Solde
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'État	249,0		
SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2003			103,0
Indemnisations versées nettes de reversements		407,5	
Subvention à l'assurance		4,2	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,6	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		3,4	
Contributions additionnelles	91,6		
Produits des placements	1,4		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	43,3		
Subvention de l'État	197,3		
SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2004			16,9
<i>Réalisations au 31 juillet 2005</i>			
Indemnisations versées nettes de reversements		17,6	
Subvention à l'assurance		4,9	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,3	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		0,5	
Contributions additionnelles	81,6		
Produits des placements	0,6		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	7,2		
Subvention de l'État	8,0		
<i>Prévisions du 1^{er} août 2005 au 31 décembre 2005</i>			
Indemnisations restant à verser sur sinistres antérieurs		15,0	
Indemnisations nouvelles (dont sécheresse 2005)		40,0	
Subvention assurance restant à verser		4,0	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		1,0	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		0,3	
Restitutions (TPG, sinistrés...)		2,3	
SOLDE PRÉVISIONNEL AU 31 DÉCEMBRE 2005			30,0

L'article 18 du projet de loi d'orientation agricole propose d'affirmer la réorientation prioritaire du FNGCA vers le financement de l'aide à l'assurance récoltes, avec la création d'un cadre comptable adapté au sein du fonds afin de recevoir la subvention versée à ce titre par le budget de l'État. Tout en soutenant

pleinement cette évolution, **votre Rapporteur spécial estime que la montée en puissance de l'assurance récoltes n'a pas pour vocation à se substituer au régime d'indemnisation publique des calamités agricoles, qui doit être maintenu pour les dommages non assurables en l'absence d'offre concurrentielle, notamment les pâturages.**

b) La mise en place de l'assurance récoltes

Contrairement à l'indemnisation publique par le FNGCA, mécanisme très redistributif (les contributions des exploitants au financement du dispositif étant 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 récoltes 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.

Un décret du 14 mars 2005 a fixé, pour l'année en cours, les modalités d'intervention de l'État en vue de favoriser l'assurance récoltes. Paru au terme de nombreuses rencontres, tant avec les représentants de la profession agricole que de ceux du monde de l'assurance, ce texte fixe à 35 % le niveau de prise en compte par le FNGCA des cotisations d'assurance versées par les agriculteurs, pour un niveau de franchise au moins égal à 25 %. Les jeunes agriculteurs bénéficient d'une majoration de 5 points et les collectivités territoriales peuvent intervenir en complément de cette aide, dans la limite d'un plafond de 50 % d'aide.

Malgré une campagne de souscription particulièrement courte, le bilan provisoire est très positif, **55.000 contrats** ayant déjà été souscrits. Ils concernent en grande majorité les grandes cultures (plus de 80 % des capitaux assurés), et plus accessoirement la viticulture et l'arboriculture. Un comité consultatif compétent en matière de suivi du développement des assurances, en cours de constitution, réalisera un bilan quantitatif et qualitatif de cette première année de mise en œuvre de l'assurance récoltes.

Le montant des cotisations pour ces contrats, servant de base au calcul de l'aide de l'État, est évalué à 42 millions d'euros. La subvention budgétaire devrait donc atteindre 14 millions d'euros, alors que 10 millions d'euros seulement avaient été budgétés l'an dernier. Les premiers éléments fournis par les compagnies d'assurance au titre des prévisions 2006 font apparaître une progression de l'assurance d'environ 50 % par rapport à 2005. Le montant de l'aide d'État sollicitée devrait donc être légèrement inférieur à 30 millions d'euros, alors que le présent projet de loi de finances prévoit une dotation initiale de 20 millions d'euros.

2.– La politique de la qualité

La politique de qualité s'appuie sur un système d'identification et de certification de la qualité et de l'origine des produits agricoles, mis en place sous forme de divers signes d'identification que sont l'appellation d'origine contrôlée (AOC), le label, la certification de conformité, couplés ou non à une identification géographique protégée (IGP), la certification du mode de production biologique et la dénomination « montagne ».

a) Les aides à la qualité

Le montant des crédits ouverts en loi de finances pour la promotion des signes de qualité a été de 2 millions d'euros en 2004 et 2005, dont à chaque fois 1,1 million d'euros pour l'agence bio. Les crédits engagés ont atteint 1,7 million d'euros en 2004 et 1,5 million d'euros en 2005.

Pour l'agriculture biologique, en complément des aides à la conversion, les actions ont porté sur l'information des opérateurs, la défense et l'organisation des filières utilisant ce mode de production et de transformation et le développement de cette forme d'agriculture. Fin 2004, l'agriculture biologique a concerné plus de 11.050 agriculteurs et éleveurs ; les surfaces conduites selon ce mode de production atteignaient alors 534.000 hectares, soit 1,9 % de la surface agricole utile française.

Pour les autres signes de qualité, l'accent a été mis sur le renforcement du développement des labels, la communication sur la signification des signes et la protection et la valorisation des labels agricoles et des signes d'identification de l'origine (AOC, IGP). Ces actions ont permis une meilleure information du consommateur et elles ont contribué au développement des marchés et favorisé le déclenchement de nombreuses initiatives collectives des producteurs vers ces démarches. 36 nouveaux dossiers de labels et de certifications de conformité ont ainsi été déposés pour le seul premier semestre 2005, attestant de la vitalité de ces démarches.

b) Le soutien de l'INAO

L'**Institut national des appellations d'origine (INAO)** est un établissement public administratif de l'État. Il a pour mission, d'une part, de proposer au Gouvernement la reconnaissance des appellations d'origine contrôlées (AOC) pour l'ensemble des produits agricoles et agroalimentaires et, d'autre part, de proposer la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier d'une indication géographique protégée (IGP).

La part des ressources budgétaires dans le financement de cet opérateur de l'État n'est plus que 70 %, compte tenu de l'augmentation des ressources propres, constituées pour l'essentiel des recettes en provenance des professionnels : redevances pour le traitement des dossiers de demandes de plantations de vignes en AOC, droits sur les vins, les produits laitiers et les produits agroalimentaires sous AOC, droits sur les produits sous IGP, participations aux contentieux.

L'équilibre budgétaire de l'INAO demeure très dépendant des variations de productions, en particulier de vins, et des décisions en matière de contingents de plantations. Ce dernier élément amène une incertitude importante sur le niveau des ressources propres, qui devrait être résolue à travers un contrat d'objectif en cours d'élaboration.

L'INAO ne dispose pas de crédits de promotion de la qualité et n'engage pas d'action de promotion. Son budget est uniquement un budget de fonctionnement, au sein duquel les charges de personnel représentent 70 % du total des dépenses. L'effectif budgétaire de l'INAO est de 260 agents repartis entre le siège parisien et les 26 centres régionaux.

Pour optimiser la mise en œuvre de la politique de la qualité, l'article 23 du projet de loi d'orientation agricole crée une nouvelle structure unique chargée de l'instruction et du contrôle des dossiers, qui sera constituée par regroupement de l'INAO et de la Commission nationale des labels et certifications (CLNC).

c) La promotion des exportations de produits agricoles et agroalimentaires

Encourager l'exportation des produits agricoles et agroalimentaires par la promotion fait partie intégrante de la politique agricole française et s'inscrit dans les priorités de l'action du Gouvernement. En effet, la compétition sur les marchés importateurs est de plus en plus exacerbée. Les principaux concurrents de la France soutiennent massivement leurs exportateurs agroalimentaires et disposent de dispositifs d'appui publics à l'export. La France doit impérativement maintenir son effort de promotion, car des exportations en moins, ce sont des emplois en moins.

Le soutien public à la promotion des produits et techniques agricoles et agro-alimentaires s'exprime au travers des dispositifs publics d'appui à l'exportation et des programmes mis en œuvre par les filières *via* les offices agricoles. Il est prévu au total 51,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,6 millions d'euros en crédits de paiement à ce titre pour 2006.

C'est principalement par l'intermédiaire de la **SOPEXA** que s'exprime ce soutien public. Bien que n'étant pas considérée comme opérateur de l'État, la SOPEXA bénéficie en effet d'une délégation de service public pour promouvoir la culture alimentaire française dans le monde. Pour renforcer l'efficacité et la réactivité de ces actions, la modernisation des relations entre l'État et la SOPEXA doit donc se poursuivre.

Le Gouvernement a tout d'abord engagé le processus de sortie du capital de SOPEXA de la puissance publique représentée par les offices agricoles et UBIFRANCE. Cette sortie a été entérinée par les organes délibérants des établissements publics. La recherche et la négociation avec d'éventuels acquéreurs sont en cours. Pour autant, l'État entend maintenir sa présence au sein du conseil d'administration de la SOPEXA par l'éventuelle présence au sein du conseil de censeurs issus du ministère de l'Agriculture et de la pêche, même sans participation au capital. L'augmentation de capital de la SOPEXA pourrait se faire dans un deuxième temps, après la reconstitution de l'actionnariat.

Par ailleurs, la pérennisation du soutien de l'État à la SOPEXA est indispensable, sous une forme rendant compatible le caractère de mission d'intérêt général de son activité et le statut de la société. Il est prévu à ce titre d'établir un contrat de prestations de service pluriannuel entre l'État et la SOPEXA pour ses missions d'intérêt général. Le cadre juridique de ce contrat pourrait être une mise en concurrence dans le cadre d'une délégation de service public, avec la conclusion d'un contrat sur une durée de trois à cinq ans. En 2005, année de transition avant la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif, la contractualisation entre l'État et la SOPEXA a pris la forme d'une convention prévoyant la disparition de la subvention de fonctionnement, remplacée par l'octroi de subventions accordées spécifiquement pour des actions d'intérêt général, identifiées avec des produits livrables et des indicateurs bien définis.

Enfin, votre Rapporteur spécial souhaite que le redéploiement du réseau de la SOPEXA vers des pays à fort potentiel de développement comme la Chine ou l'Inde soit amplifié. Il faut en effet redéfinir le périmètre géographique de ses interventions, en privilégiant le soutien dans les zones où le risque est le plus élevé et le défrichage de marchés prometteurs. La SOPEXA a d'ailleurs déjà procédé, en 2004-2005, à une optimisation de son réseau en créant de plus grandes zones de responsabilités et en renforçant son activité dans des régions prioritaires, avec l'ouverture d'un bureau à Canton et en Inde.

II.- L'EVOLUTION DES AIDES 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 2003 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 État 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 État 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.- Le choix du découplage partiel des aides

La France a fait le choix d'appliquer un **découplage partiel des aides directes à compter du 1^{er} janvier 2006**. Afin d'éviter tout risque de déprise agricole, le Gouvernement 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, ce à quoi les agriculteurs sont légitimement très attachés.

Le caractère partiel du découplage amène à la coexistence de deux régimes de soutien, couplé et découplé. Le tableau ci-dessous présente les taux de découplage qui seront appliqués, en métropole, à chaque aide directe du premier pilier, en fonction du secteur de production considéré – végétal ou animal. Il est à noter que les aides versées dans les DOM seront exemptées de découplage.

Aides végétales	Taux de découplage
Jachère correspondant au gel obligatoire	100 %
COP (supplément blé dur compris)	75 %
Gel volontaire	75 %
Lin / Chanvre	75 %
Riz	58 %
Légumineuses à grain	100 %
Houblon	75 %
Fourrages déshydratés	100 %
Semences fourragères	100 %
Semences riz, épeautre, lin, chanvre	0 %
Fécule de pomme de terre	40 %
Tabac	40 %
Huile d'olive	100 %
Aides animales	
PBC prime de base chèvre	100 %
PBC prime de base brebis	50 %
PBC prime supplémentaire chèvre	100 %
PBC prime supplémentaire brebis	50 %
PBC complément flexibilité	100 %
PSBM prime de base	100 %
Complément extensif PSBM	100 %
Complément extensif PMTVA	100 %
PMTVA prime de base	0 %
PMTVA veaux sous la mère	100 %
PAB gros bovins	60 %
PAB compléments femelles	100 %
PAB veaux	0 %
Aides directes laitières (ADL)	100 %

Les conséquences de la réforme seront fonction, certes des choix français, mais également des orientations qui sont retenues dans les 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 unique

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

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 est entrée 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 2006. L'abondement initial pourra atteindre jusqu'à 3 % des montants de référence. Cette réserve 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, cette réserve 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.

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

La réforme de la PAC de 2003 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/hectare 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 est fixé à 33 euros/tonne, une aide spécifique est 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 est variable d'une espèce à l'autre, est 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.

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

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler 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 DE 2003**

(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 premier pilier avant modulation		+ 165
Réduction pour modulation (5 %)		- 325
Impact sur le deuxième pilier		
Retour modulation (80 % de la réduction)		+ 260
Impact global		+ 100

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

En raison de leurs spécificités climatiques et foncières, entraînant des surcoûts d'exploitation, les zones de montagne nécessitent un soutien public particulier. La politique de la montagne s'affirme donc à travers différents dispositifs, notamment dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire menée en partenariat avec les collectivités territoriales.

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'État de 450 millions d'euros, le ministère de l'Agriculture et de la pêche contribue à hauteur 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 à compter de 2004 les crédits budgétaires correspondants sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), piloté par la DATAR. Un comité de programmation, en début d'année, et un comité de bilan, en fin d'année, permettent de suivre l'emploi de l'ensemble des crédits concernés.

2.- Les ICHN

Les **indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)** existent depuis 1974 et sont des aides annuelles versées dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées. Les principaux objectifs du dispositif 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. Sur longue période, on constate que la politique des ICHN fonctionne bien puisque le nombre d'exploitations en zone de montagne diminue moins vite que la moyenne nationale.

Les ICHN sont mises en œuvre depuis 2001 selon de nouvelles modalités prévues dans le plan de développement rural national (PDRN), conformément à la réglementation communautaire ; à ce titre, elles sont cofinancées à 50 % par l'Union européenne. Elles sont 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 notamment par le bien-être des animaux et le respect des normes en matière d'épandage des effluents dans les zones vulnérables). 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).

D'importantes mesures de revalorisation des ICHN sont intervenues depuis 2003. Tout d'abord, la majoration accordée aux 25 premiers hectares primés par rapport aux hectares supplémentaires est passée de 10 % depuis 2001 à 20 % en 2004 et 30 % en 2005, avec un engagement du Gouvernement de porter ce différentiel à 50 % d'ici 2007. Ensuite, le mécanisme d'écrêtement des indemnités, qui limite le montant de l'ICHN à 110 % de celui de l'année précédente, a été supprimé pour les exploitations qui comptaient moins de 25 hectares tandis que la période pendant laquelle ce mécanisme ne s'applique pas pour les jeunes installés a été portée de deux à trois années. De plus, depuis 2005, les modalités d'écrêtement sont modifiées pour que le montant de l'ICHN de tout bénéficiaire soit au moins égal à la valorisation de ses surfaces au sein de la première tranche de 25 hectares.

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES ICHN

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Autorisations d'engagement	-	-	250	250
Crédits de paiement ouverts	225	232	243	250
Paiements effectués par l'État	220	234	249	-
Paiements effectués par le FEOGA	229	244	259	-

3.– L'aide aux bâtiments d'élevage

Le dispositif spécifique d'aide aux bâtiments d'élevage en zone de montagne n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2005, date à laquelle il a été remplacé par le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage bovin, ovin et caprin (PMBE), applicable sur l'ensemble du territoire** (à l'exception de la Corse et des DOM qui continuent à bénéficier de l'ancienne mesure). Ce plan doit permettre, dans le contexte de réforme de la PAC, de répondre plus amplement qu'auparavant aux besoins de modernisation et d'adaptation des exploitations.

Les aides financières existantes, regroupées dans un **fonds unique des bâtiments d'élevage**, devraient s'élever pour l'année 2005 à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement de la part de l'État et 31,9 millions d'euros de la part des collectivités territoriales, avec un cofinancement à hauteur de 50 % par l'Union européenne. Pour 2006, le présent projet de loi de finances prévoit, au titre du fonds unique et de la mécanisation en zone de montagne, 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45 millions d'euros en crédits de paiement, pour couvrir les engagements nouveaux et ceux des années antérieures. Compte tenu des concours communautaires et de la possibilité de débloquer 20 millions d'euros supplémentaires en 2005 pour 2006, **les aides versées aux éleveurs passeront de 70 millions en 2005 à 110 millions d'euros en 2006.**

L'OFIVAL a été désigné comme organisme payeur de la mesure et instance de concertation pour la fixation des critères contribuant à la détermination des enveloppes régionales. Par ailleurs, l'instauration de guichets uniques dans les DDAF pour recevoir les demandes d'aide et instruire les dossiers uniques souligne l'effort de simplification. Les DRAF sont chargées d'assurer la coordination du plan, de définir les priorités locales en lien avec les collectivités territoriales et de gérer les enveloppes de financement régionales dédiées au dispositif.

Un arrêté du 3 janvier 2005, pris dans le cadre de l'application du plan national de développement rural (PDRN), a fixé les modalités d'attribution des subventions accordées au titre de ce plan. Son objectif est d'encourager la modernisation des exploitations d'élevage en améliorant les conditions de travail et de production sur l'exploitation, la qualité de la production, l'état sanitaire et le bien-être des animaux, la protection de l'environnement et l'insertion paysagère.

Les investissements éligibles concernent la construction d'un bâtiment et l'extension ou la rénovation d'un bâtiment existant, le montant d'investissement minimum étant fixé à 15.000 euros. L'intensité de l'aide varie en fonction de la nature des travaux et selon la situation géographique de l'exploitation. Un taux d'aide de 20 % s'applique aux plafonds d'investissements de 90.000 euros pour les constructions neuves et de 60.000 euros pour la rénovation hors zone de montagne, et respectivement de 100.000 euros et 70.000 euros en zone de montagne. Les spécificités de la zone de montagne sont aussi préservées par la compensation du surcoût induit par l'activité sur ces zones géographiques, au moyen d'un surtaux de subvention de 15 % pour les exploitations situées en montagne et de 20 % en haute montagne.

Votre Rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre de ce plan, les spécificités de la zone de montagne aient été préservées, le surcoût lié aux difficultés d'exploitation inhérentes à ces zones géographiques étant compensé par un taux de subvention plus important : les montants de subvention maximum accordés par l'État aux exploitations concernées sont ainsi compris entre 24.500 euros et 52.000 euros, alors qu'ils variaient entre 10.000 euros et 16.000 euros dans l'ancien dispositif d'aide aux bâtiments d'élevage en zone de montagne. Ces aides peuvent par ailleurs, comme pour les exploitations situées dans les autres zones, bénéficier au titre de ce plan du soutien des collectivités territoriales dont les aides sont également cofinancées pour moitié par l'Union européenne.

Un suivi du plan de modernisation permettra, à la fin de l'année 2005, d'effectuer un bilan des aides accordées comportant des données pour les zones de montagne et notamment la répartition des soutiens par filière. Plus de 5.000 demandes étaient déjà déposées au titre du plan bâtiment à la mi-juillet 2005, 18 % des dossiers concernant les zones de montagne.

B.- LA POLITIQUE DU CHEVAL

Le cheval constitue un véritable secteur économique, contribuant par ailleurs aux activités sportives, sociales et culturelles. Avec 50 races d'équidés reconnues, 900.000 animaux (chevaux, poneys et ânes), plus de 500.000 personnes ayant une licence de la Fédération française d'équitation et près de 61.000 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 budgétaire des interventions publiques en faveur de l'élevage équin est à peu près constant depuis 2003.

1.- Les crédits budgétaires

a) Les axes prioritaires des aides publiques en faveur du cheval

Les crédits budgétaires pour la mise en œuvre de la politique du cheval constituent une action du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural. En 2005, les moyens étaient de 50,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50,1 millions d'euros en crédits de paiement. En 2006, compte tenu de l'impératif de maîtrise budgétaire, ils seront de 48,6 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche définit les interventions au profit d'organismes nationaux développant l'utilisation du cheval, subventionne un certain nombre d'investissements réalisés par des organismes nationaux dont l'objectif est le développement de l'utilisation et la valorisation des chevaux et délègue en région les crédits déconcentrés. Un véritable effort de contractualisation a ainsi été fait en ce qui concerne les crédits mis en place au niveau régional, plus de 50 % des crédits ayant été inscrits dans le cadre des contrats de plan État-régions.

En outre, il existe un certain nombre d'actions d'orientation financées par l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) qui concourent à organiser l'amont et l'aval de la filière chevaux lourds afin de concilier les intérêts des différents opérateurs. Les aides encouragent les groupements de producteurs et associations d'éleveurs à apporter et à diffuser aux éleveurs de ce secteur des conseils techniques en utilisant notamment les références du réseau des fermes pilotes suivi par l'Institut de l'élevage. Elles ont aussi pour objectif d'adapter la production française aux débouchés sur le marché intérieur et à l'exportation

L'OFIVAL participe, dans le cadre des contrats de plan État-régions, au renforcement de l'encadrement technique des organisations de producteurs. Il existe également un dispositif d'aide financière pour favoriser un regroupement de l'offre plus régulier et moins coûteux en sites de tri : les aides sont versées aux éleveurs adhérents d'organisations de producteurs qui se sont engagés à engraisser des animaux pendant une période minimale de quatre mois et qui ont respecté les règles relatives à l'identification des animaux.

Au titre de soutien à la filière cheval, votre Rapporteur spécial tient enfin à signaler la création, en 2005, d'un nouvel instrument financier, le **Fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux (EPERON)**, alimenté par un prélèvement spécifique sur les enjeux des paris sur les courses hippiques. Il s'agit d'un compte en écriture séparé tenu par la Fédération nationale des courses françaises qui a vocation à financer des projets, actions et investissements, intéressant la filière cheval, plus particulièrement dans sa composante sports et loisirs. Son montant devrait être de 9 millions d'euros.

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.

Cette 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 équinées 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 équinées 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.

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. 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.

Les dépenses liées aux Haras nationaux sont inscrites comme subvention du budget général depuis 2002, alors qu'elles transitaient auparavant par le compte spécial du Trésor n° 902-19 et étaient alors soumises aux aléas des recettes liées aux prélèvements sur les enjeux des courses. Ce mode de financement permet d'assurer un financement pérenne à cette mission de service public.

La dotation du ministère de l'Agriculture et de la pêche à l'établissement, qui s'est élevée à 44,8 millions d'euros en 2005, devrait atteindre 44,2 millions d'euros en 2006 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Elle doit contribuer à la réalisation de trois catégories d'objectifs, assignés aux Haras nationaux par le contrat d'objectifs 2004-2008 signé avec l'État le 29 juillet 2003 : rénover ses 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

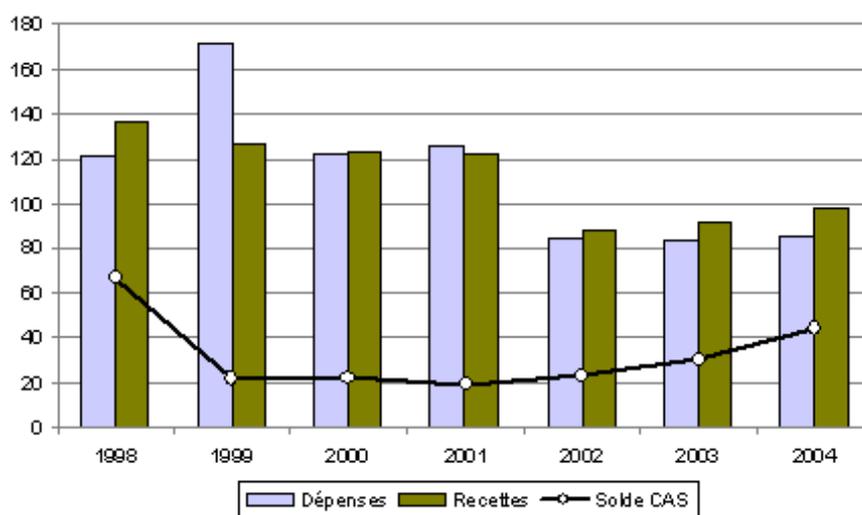
a) L'évolution des crédits

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 est géré par le ministère de l'Agriculture et de la pêche et retrace l'utilisation d'une partie des ressources affectées à l'élevage des chevaux de courses, à savoir une fraction du produit du prélèvement non fiscal sur les enjeux aux paris sur les courses hippiques (P.M.U. et paris sur les hippodromes).

Les dépenses du compte sont constituées exclusivement par le financement du Fonds commun de l'élevage et des courses, qui permet à son gestionnaire, la Fédération nationale des courses françaises (FNCF), d'accorder des primes aux éleveurs de chevaux de courses (hors prix de courses) et des aides aux sociétés de courses. Les conditions d'attribution de ces subventions font l'objet, chaque année, de propositions d'une Commission nationale de répartition du fonds commun, présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et composée de membres du conseil d'administration de la Fédération nationale des courses françaises et de représentants de l'État.

Au 31 décembre 2004 ont été constatées 110,7 millions d'euros en recettes et 85,2 millions d'euros en dépenses. Le compte présentait donc un solde positif de 25,6 millions d'euros, qui ont été reportés sur l'exercice 2005. Les recettes du FNCE devraient encore croître en 2005, s'élevant à 127,6 millions d'euros, en raison du dynamisme des paris.

ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DU SOLDE DU COMPTE N° 902-19
(en millions d'euros)



b) La suppression du compte d'affectation spéciale

Ce compte spécial voit transiter des prélèvements qui sont en réalité destinés aux sociétés de courses et à la Fédération nationale des courses françaises, alors que celles-ci bénéficient déjà d'une fraction des prélèvements sur les paris. Cette complexité inutile des circuits financiers avait déjà été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport public 2003. Aussi, la mission d'information de la Commission des finances sur la mise en œuvre de la LOLF avait-elle suggéré la suppression de ce compte. Après avoir proposé de maintenir un compte spécial Courses et élevages dans la maquette budgétaire qu'il avait présenté à l'appui du projet de loi de finances pour 2005, le Gouvernement s'est finalement laissé convaincre, et l'article 30 du présent projet de loi de finances procède à la clôture de ce compte spécial au 31 décembre 2005.

En conséquence, le même article réaffecte directement, à partir du 1^{er} janvier 2006, le produit du prélèvement sur les enjeux des paris sur les courses hippiques prévu par la loi du 21 mars 1947 aux bénéficiaires finaux que sont respectivement les sociétés de courses de chevaux, la Fédération nationale des courses françaises qui gère les opérations communes aux différentes sociétés de courses ou d'intérêt général, et, pour le solde, le budget général de l'État.

Ces modifications devraient être sans incidence sur le niveau des prélèvements opérés et neutres pour les parieurs. La débudgétisation qui en résulte ne doit cependant pas se traduire par une diminution du contrôle parlementaire sur des aides à un secteur important pour l'agriculture française. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial entend continuer de suivre l'emploi de ces fonds, conformément aux pouvoirs de contrôle que lui confère notamment l'article 57 de la LOLF.

C.— LA POLITIQUE DE LA PECHE

La pêche française se caractérise par une extrême diversité des conditions d'exploitation des navires tenant, notamment, aux modes de propriété, aux types de navires exploités, ainsi qu'aux lieux géographiques de pêche et de débarquement. Historiquement, le monde de la pêche a subi une crise brutale au début des années 1990, liée principalement à la baisse généralisée des prix associée aux dévaluations compétitives des principaux clients (Espagne, Italie) et concurrents (Royaume-Uni). Toutefois, depuis le milieu des années 1990, le redressement des cours a permis d'améliorer le résultat des entreprises. Cette amélioration reste toutefois fragile. Notamment, les fortes hausses récentes du prix du carburant a-t-elle des effets sensibles et rapides sur la rentabilité des entreprises de pêche.

Outre ces éléments conjoncturels, votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'à long terme le relatif vieillissement de la flotte de pêche, dû notamment aux contraintes communautaires imposées par le programme d'orientation pluriannuel (POP), a certaines conséquences en matière de rentabilité économique, couplées à des problèmes de sécurité de la navigation. En outre, les difficultés de recrutement des équipages pour certains segments de flottille (pêche semi-industrielle notamment) ainsi que le vieillissement général des populations maritimes ne sont pas sans incidence non plus sur la rentabilité de ces mêmes entreprises.

Ces tendances lourdes sont toutefois atténuées par les gains de productivité des entreprises, réalisés notamment grâce à l'installation de nouveaux équipements. Pour autant, ce secteur demeure très dépendant des aides publiques gérées par le ministère de l'Agriculture et de la pêche et l'Union européenne.

1.– Les crédits demandés pour 2006

Les crédits du secteur de la pêche sont désormais identifiés sur l'action Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural. Le budget opérationnel de programme (BOP) pour la pêche se décline en trois mesures :

– L'adaptation de la filière, qui regroupe les crédits d'investissement pour la construction et la modernisation de l'ensemble du secteur (flotte, investissement à terre et aquaculture), ainsi que les crédits de fonctionnement, essentiellement des dépenses de bonification de prêts, liés à ces investissements ;

– L'orientation de la production et des marchés, qui regroupe les crédits destinés à l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), ainsi qu'au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) au titre notamment des caisses de garantie chômage intempéries et avaries ;

– Le suivi du milieu et la gestion durable des ressources halieutiques, qui regroupe les crédits destinés au suivi et au contrôle de la qualité sanitaire du milieu et des produits aquacoles ainsi qu'à la gestion et au contrôle de la ressource halieutique.

Le montant de la dotation prévue pour l'année 2006, soit **32 millions d'euros**, en légère diminution par rapport à 2005 (-1,1 %), 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.

Les efforts engagés pour la maîtrise quantitative de la flotte de pêche (avec 3 millions d'euros) et son amélioration qualitative (avec 5,5 millions d'euros) seront poursuivis. L'objectif est d'améliorer l'état de la ressource halieutique, qui est la source des revenus des pêcheurs, par des réductions de capacité de pêche et des mesures de contrôles du respect des quotas et des réglementations.

2.– Le rôle de l'OFIMER

L'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1998, est chargé de la régulation des marchés de la pêche, en étroite concertation avec les organisations de producteurs, pour assurer une valorisation optimale des produits de la pêche. Dans ce cadre, il a notamment été agréé par les autorités françaises en tant qu'organisme payeur pour le paiement des aides communautaires du FEOGA-garantie dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Les actions de promotion et de communication sur les produits de la pêche menées par l'OFIMER sont financées pour l'essentiel par le produit d'une taxe fiscale affectée, assise sur la valeur hors taxe des produits de la pêche maritime débarqués en France par des navires français et importés. Cette taxe s'est substituée à d'anciennes taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004 ; son produit devrait atteindre 4,3 millions d'euros en 2005.

Pour 2005, l'équilibre du budget de l'OFIMER devrait s'établir à 24,7 millions d'euros. Les dépenses d'intervention, hors FEOGA-garantie, devraient s'élever à 10,3 millions d'euros et celles de fonctionnement à 4,2 millions d'euros, avec un effectif de 49 agents, le corps de contrôle ayant été renforcé pour tenir compte des exigences communautaires en matière de contrôles du versement des aides européennes.

La subvention du budget de l'État a été notifiée à l'Office pour un montant de 8,5 millions d'euros en 2005. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 7,4 millions d'euros pour 2006.

Compte tenu de la spécificité du secteur des pêches maritimes, l'OFIMER doit préserver son identité dans le cadre de la réforme des offices d'intervention. Il devra apporter son soutien au renforcement du positionnement de l'offre française sur le marché intérieur et à l'exportation. L'amélioration de la qualité des produits, de leur traçabilité, de leur identification et de leur promotion doit rester un axe majeur des actions à mener avec les professionnels du secteur. Le soutien à l'innovation, en particulier dans le domaine de la transformation, devra aussi être maintenu à un niveau élevé.

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

La politique commune de la pêche (PCP), en vigueur depuis 1983, a connu plusieurs réformes, la dernière datant de 2002. Cette réforme, si elle préserve les principes fondamentaux en matière d'accès à la ressource, affecte en revanche substantiellement la politique de soutien aux investissements qui existait jusqu'alors. Par ailleurs, elle prévoit un renforcement des outils de gestion de la ressource et des politiques de contrôle tout en améliorant les modalités de participation des professionnels à l'élaboration de la politique commune.

Les principes fondamentaux d'accès à la ressource ont donc été reconduits. Les zones économiques exclusives (jusqu'à 200 milles des côtes) des différents États membres sont mutualisées en une vaste zone de pêche communautaire. Les navires de pêche communautaires jouissent d'un égal accès à l'ensemble de ces eaux, avec cependant plusieurs restrictions notables et essentielles. Ce principe de libre accès est atténué, sur un plan strictement géographique, par une importante exception concernant les eaux territoriales (jusqu'à 12 milles des côtes) : celles-ci sont exclusivement réservées aux pêcheurs de l'État côtier, au titre de la préservation des activités traditionnelles.

La principale nouveauté induite par la réforme de la politique commune de la pêche est **la suppression, depuis le 1^{er} janvier 2005, des aides publiques (nationales et communautaires) à la construction de 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'État ou des collectivités territoriales, cette réforme risque d'avoir des conséquences structurelles importantes. Si des inquiétudes sont parfois exprimées sur les conséquences de la fin des aides publiques, votre Rapporteur spécial espère néanmoins qu'elles inciteront les armateurs à éviter des surinvestissements coûteux dans un contexte caractérisé par la raréfaction de certains stocks halieutiques.

La possibilité de poursuivre l'octroi d'aides au renouvellement des navires de pêche était conditionnée par la réalisation d'une réduction de la flotte de pêche métropolitaine de 3 % par rapport aux objectifs du programme d'orientation pluriannuel (POP IV) au 31 décembre 2002. Cet objectif a été atteint au 31 décembre 2004, avec une réduction de la capacité de la flotte métropolitaine de 42.596 kW et de 12.257 GT. 353 navires ont ainsi cessé définitivement leur activité depuis 2003 grâce au programme d'aide à l'arrêt définitif des navires de pêche, lancé en juillet 2003 et doté de 37,3 millions d'euros d'aides publiques, financés à parité par le budget de l'État et l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Le projet de budget pour 2006 peut donc encore prévoir 2 millions d'euros de crédits, au titre des contrats de plan État-régions, pour le financement d'investissements de sécurité et la modernisation des navires de pêche artisanale (modernisation des cales en froid notamment), et 3,5 millions d'euros, hors contrats de plan, pour le financement d'investissements de modernisation pour la pêche industrielle, *via* des bonifications de prêts.

II.- AMELIORER LA GESTION DE LA FORET

La forêt française, qui représente environ 30 % du territoire, est une des priorités d'action du ministère de l'Agriculture et de la pêche. Elle joue un rôle non seulement dans la production de bois, mais aussi pour la protection de l'environnement, la prévention des risques naturels et les loisirs. La loi du 9 juillet 2001 d'orientation pour la forêt a fixé un certain nombre d'objectifs en la matière, et notamment la nécessité de relancer les investissements forestiers et de lutter contre le morcellement foncier qui handicape fortement la compétitivité de cette filière.

A.- LA SITUATION DE LA FILIERE FORET-BOIS

1.- L'état de la forêt française

Grâce à l'exploitation d'une ressource forestière abondante, la France a su développer au fil des siècles des techniques sylvicoles et une culture reconnues à

travers le monde. Les efforts des politiques forestières successives ont permis de doubler la surface des forêts françaises depuis 1850. Le patrimoine forestier français se caractérise particulièrement par sa diversité d'essences et, de nos jours, une trentaine d'espèces sont couramment employées.

La forêt française est ainsi la première forêt feuillue d'Europe. Elle est essentiellement privée (à 74 %), avec 3,8 millions de propriétaires, dont 200.000 possédant plus de 10 hectares. Les forêts publiques, de l'État (10 %) et des collectivités territoriales (16 %), sont gérées par l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial, dans le cadre du régime forestier. Le code forestier offre un cadre de gestion durable pour l'ensemble des forêts. Les forêts publiques et les forêts privées d'une certaine taille doivent notamment présenter un document de gestion approuvé. D'autres garanties de gestion durable sont également prévues pour des propriétés de petite taille. La certification de la gestion durable des forêts françaises poursuit sa progression : au 1^{er} juillet 2005, plus de 3,8 millions d'hectares de forêts françaises sont certifiées PEFC (+ 12 % en un an), soit plus de 25 % de la surface forestière française.

Suite aux tempêtes de décembre 1999, après deux années exceptionnelles de récolte en 2000 et 2001, les volumes de bois récoltés et commercialisés en 2002 sont revenus à des niveaux légèrement inférieurs à ceux de 1999 et ont ensuite baissé de 8 % en 2003. En 2004, les données statistiques provisoires indiquent une stabilisation de la récolte autour de 32,9 Mm³. Parallèlement, la production biologique des forêts françaises est d'environ 90 Mm³ par an. Elle reste en croissance continue depuis plusieurs années même si les dégâts des tempêtes de décembre 1999 ont temporairement freiné cette évolution.

Après les tempêtes, on a pu constater des évolutions de récolte très contrastées selon les essences et les catégories de produits. Ainsi, la récolte de grumes diminue légèrement. Les baisses sont plus marquées sur le pin sylvestre, le douglas, le peuplier et le pin maritime. À l'inverse, le sapin-épicéa se redresse, alors que l'érosion sur le chêne et le hêtre semble enrayée. La commercialisation de bois de trituration progresse, grâce à une hausse sensible de récolte en résineux. La production de bois de chauffage se redresse également.

2.- Le potentiel de développement de la filière bois

La France fait incontestablement partie des pays à fort potentiel pour les industries du bois, et elle a vu au cours des quinze dernières années une importante vague d'investissements dans les industries lourdes (papier, panneaux), en même temps qu'un fort mouvement de modernisation et de restructuration dans les scieries. La filière forêt-bois regroupe plus de 475.000 personnes, aux métiers très différents, mais complémentaires.

Sur les douze derniers mois, le solde négatif de la balance commerciale des produits bois et dérivés s'établit à 3,4 milliards d'euros. Les exportations

comme les importations s'accroissent de 2 %. Sur les deux dernières années, le solde négatif annuel est en recul de 6 %, les exportations comme les importations augmentant de 1 %. Mais cette évolution dissimule le maintien des contrastes entre des secteurs en expansion (pâtes, papier, panneaux) et d'autres qui continuent à se fragiliser (feuilles de placage, lames pour parquets, ouvrages de menuiserie, sciages et surtout meubles et sièges en bois).

Sur 2004, la balance commerciale des industries du bois et autres produits du bois se dégrade légèrement (-3 %), contrairement aux trois années précédentes où elle s'était améliorée. Elle retrouve donc à peu près le niveau de 2002. Les principaux flux concernent les papiers et cartons, les meubles, les pâtes de bois et vieux papiers, les panneaux et contreplaqués et à moindre niveau, les autres produits du travail mécanique du bois (principalement la menuiserie et l'emballage). Le secteur des meubles et sièges, dont le solde déficitaire s'aggrave encore en 2004 pour être en recul de 32 % par rapport à 2002, représente près de 45 % du déficit français total en produits forestiers.

B.- LES CREDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE FORESTIERE

Les crédits affectés en 2006 à la forêt et au bois traduisent la poursuite du soutien de l'État aux actions d'intérêt général pour l'amélioration de la compétitivité de la filière et le développement de l'utilisation du bois. Les moyens budgétaires sont regroupés dans le programme Forêt de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, qui est décomposé en quatre actions : le développement économique de la filière bois, la mise en œuvre du régime forestier, l'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt et la prévention des risques et la protection de la forêt.

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation budgétaire globale de 294,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 303,4 millions d'euros en crédits de paiement. **Compte tenu de la modification du taux de cofinancement communautaire des mesures forestières (passage d'un taux de 40 % à un taux de 50 %), les crédits disponibles pour 2006 sont en augmentation de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2005.**

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

Cette action se donne pour objectifs d'améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois, afin de valoriser au mieux la ressource disponible dans un cadre de gestion durable, et d'accroître la récolte de bois afin d'utiliser pleinement le potentiel de production biologique des forêts françaises.

Les crédits de cette action se partagent principalement entre crédits contractualisés, à hauteur de 10 millions d'euros, destinés aux aides directes à la modernisation de l'exploitation forestière et de la première transformation du bois, et crédits destinés au soutien à des organismes de recherche et de promotion du

bois. Sur ce dernier point, les grandes institutions de recherche privilégient l'approche par disciplines scientifiques au détriment de l'approche thématique, ce qui ne favorise pas la recherche dans les domaines de la forêt et du bois. Celle-ci reste caractérisée par une dispersion des équipes et des moyens liée au grand nombre d'organismes de statut varié qui s'y consacrent. Faute de grandes entreprises susceptibles d'y investir, l'innovation technologique dans ces secteurs ne bénéficie que très peu d'efforts privés. Cette situation, ainsi que la nécessité pour la France de s'appuyer sur des résultats de recherche pour l'application de ses engagements internationaux justifie les efforts spécifiques dans ce domaine.

Les dotations sont globalement en reconduction pour 2006, avec une augmentation des crédits de paiement sur les opérations de soutien aux industries de première transformation, afin d'honorer des besoins importants générés par les dossiers engagés après les tempêtes de 1999, et une diminution d'un million d'euros pour le soutien organisationnel de la filière au niveau national. Cette évolution se traduira soit par une baisse de la dotation aux organismes concernés, soit par une réduction de certaines interventions et études.

2.- La mise en œuvre du régime forestier

Les forêts publiques représentent environ 25 % de la superficie des forêts françaises, mais contribuent à près de 40 % de la récolte de bois. Les forêts du domaine privé de l'État (forêt domaniale) et des collectivités publiques sont gérées conformément à un régime spécial, le régime forestier, qui assure à la fois leur protection et leur valorisation, selon des principes de gestion durable conciliant les fonctions économique, sociale et environnementale des forêts. Le régime forestier est mis en œuvre par l'Office national des forêts (ONF), qui assure également pour le compte de l'État les entretiens et les travaux en forêt domaniale et certaines missions d'intérêt général.

Les caractéristiques du régime forestier et ses sujétions d'intérêt public conduisent l'État à prendre à sa charge une part des frais réels de gestion des forêts des collectivités territoriales. Les dépenses engagées par l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales sont ainsi financées par un prélèvement sur les recettes de ventes de bois encaissées par les collectivités territoriales au cours de l'année, appelé « frais de garderie », le solde étant couvert par une contribution de l'État, le versement compensateur.

Le versement compensateur constitue donc l'essentiel des crédits de cette action, à hauteur de 145 millions d'euros. La dotation budgétaire pour 2006 permet d'observer une stabilité du versement compensateur et une diminution des crédits de paiement pour les travaux de reconstitution en forêt domaniale. Cette évolution tient compte du changement du taux de cofinancement des opérations éligibles au FEOGA-garantie, tout en s'ajustant au rythme des paiements nécessaires pour honorer les engagements antérieurs (en baisse par rapport aux années immédiatement post-tempête). *In fine*, en tenant compte du cofinancement communautaire, les crédits disponibles pour ces actions resteront stables par rapport à 2005.

3.– L'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt

Les forêts privées représentent la grande majorité des forêts françaises, avec 75 % des surfaces. Le morcellement de la propriété et la faible rentabilité ne favorisent pas une gestion dynamique de ce patrimoine qui reste sous-exploité ou non exploité, au détriment de l'intérêt général. La réduction du morcellement, les regroupements de gestion, l'information et la formation des propriétaires sont des préalables indispensables à une gestion plus soutenue des forêts privées.

Trois objectifs guident l'État pour améliorer la gestion des forêts privées : dynamiser cette gestion, accroître la récolte de bois et assurer une gestion multifonctionnelle des forêts. Le Centre national professionnel de la propriété forestière, les centres régionaux de la propriété forestière, les coopératives forestières et les experts forestiers sont appelés à relayer cette politique.

En outre, cette action comprend les travaux d'entretien ou d'investissement réalisés par les communes forestières dans le cadre des documents de gestion approuvés, qui sont hors régime forestier. Ces communes bénéficient des aides de l'État, comme les propriétaires privées.

Les dotations pour 2006 sont en légère baisse, essentiellement du fait de la réduction des crédits destinés aux organismes collectifs, qui devra se traduire par des économies de fonctionnement, d'une diminution des charges de bonification des prêts « tempête », due à la baisse des besoins, et à la suspension des aides à l'acquisition de forêt par les collectivités territoriales.

En revanche, la diminution apparente des crédits pour les travaux d'investissement tient compte du changement du taux de cofinancement communautaire des opérations éligibles, tout en s'ajustant au rythme des paiements nécessaires pour honorer les engagements antérieurs (tendanciellement en baisse par rapport aux années immédiatement post-tempête). *In fine*, en tenant compte des cofinancements européens, les crédits disponibles pour ces travaux resteront stables par rapport à 2005.

4.– La prévention des risques et la protection de la forêt

Cette action vise à développer la prévention des risques et à améliorer la protection de la forêt. La forêt assure en effet un rôle de protection des sols et de régulation du régime des eaux dans les zones sensibles à l'érosion, notamment en zones de montagne. La forêt contribue également à maintenir la qualité et la régularité des ressources en eau. De même, sur les dunes littorales, la végétation forestière permet de réguler la dynamique d'avancée des sables et de protéger les habitations et les infrastructures.

La politique de restauration des terrains en montagne consiste en des travaux de génie biologique (reboisement et reverdissement, entretien de l'état boisé) et de génie civil (ouvrages d'art) pour stabiliser les sols sensibles à l'érosion et maîtriser les phénomènes dangereux (crues, coulées de boue,

avalanches, chutes de pierres...). Un service spécialisé, rattaché à l'ONF, est principalement chargé du suivi et de l'entretien des 368.000 hectares de terrains que l'État a acquis et placés sous servitude d'utilité publique.

Si la forêt a un rôle protecteur essentiel, elle est aussi vulnérable aux incendies, particulièrement en zone méditerranéenne et en Aquitaine. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche conduit la politique de prévention des incendies, qui passe par la diminution de la combustibilité des forêts, leur meilleure valorisation économique, la recherche d'un équilibre entre zone agricole et zone forestière, la réalisation et l'entretien d'équipements de prévention au sein des massifs forestiers (points d'eau, tours de guet, voies d'accès) et l'information du public. La collaboration est étroite avec le ministère de l'Intérieur, chargé de la lutte active, en particulier dans le domaine de la recherche des causes de feux et l'établissement de données statistiques.

Enfin la protection de la forêt est indissociable de la protection des éléments remarquables de la biodiversité. Des procédures spéciales sont mises en œuvre par le ministère de l'Agriculture et de la pêche pour la sauvegarde des milieux naturels remarquables : classement en forêt de protection de massifs forestiers pour des raisons écologiques ou de bien-être de population, création de réserves biologiques, domaniales et communales, entretien de collections d'arbres, surveillance de l'état sanitaire des forêts, gestion des dunes et cordons littoraux, éducation du public.

La dotation budgétaire pour 2006 est globalement stable, avec notamment une augmentation des crédits consacrés aux actions de préventions mises en œuvre dans le cadre de la convention avec l'ONF et une diminution apparente des subventions pour les opérations de prévention et de travaux de protection, compte tenu du changement du taux de cofinancement des opérations éligibles.

C.— LE ROLE DE L'ONF

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 23 décembre 1964 pour assurer la gestion des forêts publiques. Il a budgétairement le statut d'opérateur de l'État.

Les tempêtes de décembre 1999 ont durablement altéré le potentiel productif des forêts domaniales, privant ainsi l'ONF d'une partie importante des recettes nécessaires à son financement et ne lui permettant plus d'assurer son équilibre financier de façon autonome, dans des conditions de financement normales. Dans ce contexte, l'établissement s'est engagé, en signant un contrat d'objectifs avec l'État, à rétablir cet équilibre financier en 2006 grâce à une dynamisation des sylvicultures et à une démarche ambitieuse d'amélioration des performances dans tous les domaines.

Même si la situation financière de l'Office reste préoccupante, les efforts réalisés en 2003 et en 2004, en termes de gains de productivité, de réduction des

effectifs et de diversification des activités contractuelles, devraient lui permettre de retrouver un équilibre financier dès 2005, sans subvention exceptionnelle du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

1.– Les relations entre l'ONF et l'État

Après le versement de subventions exceptionnelles d'équilibre en 2003 et 2004, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'ONF a pu être voté en équilibre par le conseil d'administration de l'Office pour 2005. Ce budget prévisionnel repose cependant sur des hypothèses optimistes en matière de chiffres d'affaires (+ 6,6 % pour atteindre 544,4 millions d'euros), dont + 10 % par rapport aux réalisations de 2004 pour les ventes de bois et + 12 % pour les activités conventionnelles. Il semble encore trop tôt pour valider ces hypothèses.

Pour 2006, le présent projet de loi de finances prévoit un versement compensateur de 145 millions d'euros, conforme au contrat d'objectifs signé entre l'État et l'établissement public.

L'Office national des forêts poursuit en effet la mise en œuvre du contrat d'objectifs qu'il a conclu avec l'État pour la période 2001-2006. L'objectif premier de ce contrat est de permettre à l'ONF de répondre aux attentes de l'État, des collectivités et de la société dans ses différents domaines d'activité, tout en assainissant sa situation financière gravement fragilisée par les tempêtes de la fin de l'année 1999. Le contrat comporte six volets : la gestion des forêts domaniales, la gestion des forêts des collectivités, les missions d'intérêt général, les activités contractuelles, l'équilibre financier, l'organisation interne de l'établissement et les mesures sociales.

Les principaux engagements du contrat sont les suivants :

- Pour la gestion de la forêt domaniale, l'ONF devra reprendre une politique sylvicole dynamique, tout en réparant les dégâts des tempêtes. L'État s'est engagé à financer les travaux de reconstitution des forêts domaniales ;
- Pour la gestion des forêts des collectivités territoriales, l'objectif est d'assurer l'équilibre financier des prestations, pour celles relevant du régime forestier comme pour les prestations conventionnelles ;
- Les missions d'intérêt général, réalisées pour le compte de l'État ou des collectivités publiques dans le cadre de conventions, doivent donner lieu à un financement à coût complet, excepté l'entretien des équipements d'accueil dont l'ONF s'engage à contenir le déficit à son niveau actuel.
- Les activités contractuelles nationales et internationales doivent permettre de répondre aux demandes nouvelles exprimées par la société, contribuer à l'équilibre financier de l'établissement et valoriser le savoir-faire des personnels de l'ONF.

Ce contrat repose sur des engagements réciproques. D'une part, l'État garantit l'équilibre budgétaire de l'Office national des forêts jusqu'à 2006 et lui permet ainsi de retrouver les capacités de son développement. En contrepartie, l'établissement doit recréer les conditions d'un équilibre financier durable et mettre en œuvre une modernisation de ses modes d'organisation et de ses méthodes de travail. Ces évolutions se fondent essentiellement sur un renforcement des responsabilités basé sur les principes d'une qualification et d'une autonomie plus importante des agents, quel que soit leur niveau, sur un allègement des structures et des niveaux hiérarchiques, et sur la mise en place de procédures plus souples.

Votre Rapporteur spécial ne peut donc que se féliciter du fait que, depuis septembre 2002, l'établissement se soit doté d'une nouvelle organisation territoriale basée sur une réduction des échelons hiérarchiques et une plus grande autonomie accordée au niveau local. Elle comprend 10 directions territoriales au lieu des 25 directions régionales, 67 agences et plus de 500 unités territoriales et spécialisées.

2.– Les relations entre l'ONF et les collectivités territoriales

L'essentiel des relations entre l'ONF et les collectivités territoriales, principalement les communes forestières, s'effectue dans le cadre du régime forestier. La Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) et l'Office ont établi de longue date un dialogue et un partenariat actifs. Une charte, signée entre ces deux organismes le 16 octobre 2003, précise, par domaine d'activité, les rôles et responsabilités respectifs et complémentaires des collectivités et de l'ONF, et identifie clairement les prestations qui font partie du régime forestier et celles qui relèvent du cadre conventionnel.

Les ressources de l'ONF doivent permettre de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement correspondant aux missions qui lui sont confiées. En ce qui concerne la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales, ces ressources comprennent :

- Les « frais de garderie », versés par les communes forestières, qui correspondent à un pourcentage de l'ensemble des produits que ces communes retirent de leurs forêts (bois, chasse, concessions,...). Ce pourcentage est fixé à 10 % pour les forêts situées dans les communes ou parties de communes classées en zone de montagne et à 12 % pour les autres ;
- Une subvention du budget général de l'État, intitulée versement compensateur.

Le montant des frais de garderie encaissés par l'ONF en 2004, assis sur les ventes de bois de l'année 2003, est en hausse, conséquence de la remontée des ventes de bois en 2003 par rapport à 2002.

Par ailleurs, les activités conventionnelles de l'ONF comprennent les prestations, essentiellement d'expertise et de maîtrise d'œuvre, que l'établissement facture en dehors du régime forestier, principalement aux collectivités publiques. Dans les prévisions pour 2005, la part des collectivités territoriales dans ces conventions représenterait 66 millions d'euros.

III.- LA POLITIQUE DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES AGRICULTEURS

A.- LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTE

1.- Les aides au départ et à la cessation anticipée d'activité

a) Les indemnités viagères de départ

Ce dispositif, créé en 1962, visait à faciliter la restructuration foncière des exploitations d'agriculteurs âgés en leur proposant un complément de préretraite contre une cessation d'activité. L'indemnité viagère de départ a cessé d'être attribuée en 1990, année de l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite en agriculture. Le caractère viager de l'IVD implique encore des paiements pour les dossiers antérieurs à 1990.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES ET DEPENSES AU TITRE DE L'IVD

(montants en millions d'euros ; absence de cofinancement communautaire)

	2002	2003	2004	2005	2006
Bénéficiaires	224.652	210.000	197.500	183.675	170.817
Dépenses engagées	83,7	80,0	76,0	67,3	63,3

b) Les préretraites agricoles

Trois régimes différents de préretraites en faveur des exploitants agricoles se sont succédé, avec des objectifs différents, en 1992, 1995 et 2000. Conformément à la réglementation communautaire, ils font l'objet d'un cofinancement à hauteur de 50 %.

Le régime initial date de 1992. Le demandeur devait être âgé de cinquante-cinq à soixante ans et avoir été agriculteur à titre principal pendant au moins les quinze années précédant le dépôt de son dossier. Des dispositions particulières étaient prévues pour les anciens aides familiaux, pour les veuves ou conjointes d'anciens exploitants devenus retraités, ou par les conjointes d'exploitants divorcés devenues ensuite chef d'exploitation. Il a été mis fin au dépôt des dossiers pour cette mesure le 31 décembre 1994. Au total, 40.656 préretraites ont été accordées à ce titre.

Le régime modifié date de 1995. Il a été réorienté en faveur de l'installation et de l'agrandissement des agriculteurs installés depuis moins de dix ans. À cet effet, une modulation de la partie variable (prime à l'hectare libéré) a été instituée. Il a été mis fin au dépôt des dossiers pour cette mesure le 14 octobre 1997. Au total, 13.827 préretraites ont été accordées à ce titre.

Enfin, un régime de préretraite en faveur des agriculteurs en difficulté a été instauré en 1998 et prorogé en 2000 jusqu'au 31 décembre 2005, étant entendu que les demandeurs disposent de douze mois pour céder leur exploitation. Cette mesure est réservée aux agriculteurs confrontés à des difficultés économiques ou à des problèmes de santé mettant en cause le bon fonctionnement de leur exploitation. Au total, 9.805 préretraites ont été accordées à ce titre.

Fin 2002, tous les dossiers déposés dans le cadre des deux premiers dispositifs (1992 et 1995) sont arrivés à terme. À partir de 2003, seuls les dossiers de préretraite à caractère social (1998 et 2000) sont donc encore payés. Pour 2006, le présent projet de loi de finances prévoit 25,5 millions d'euros pour couvrir les engagements antérieurs.

c) L'aide à la réinsertion professionnelle

Les agriculteurs cessant leur activité pour des motifs économiques ne peuvent, comme les salariés, bénéficier d'un revenu de remplacement au titre du chômage, dans la mesure où ils ne cotisent pas à ce titre à un régime d'assurance. L'aide à la réinsertion professionnelle (ARP) leur permet donc de faire face à cette situation.

L'ARP est composée d'une prime de départ de 3.100 euros par actif, augmentée de 50 % en cas de déménagement, et de la possibilité pour le bénéficiaire de suivre une formation professionnelle rémunérée pendant 12 mois. Cette aide à la formation s'inscrit dans un cadre général destiné à la reconversion des demandeurs d'emploi.

2.- AGRIDIFF

Menée au plan départemental, la procédure « Agriculteurs en difficulté » (AGRIDIFF) est ouverte aux exploitants agricoles qui connaissent des difficultés économiques. L'exploitation doit faire, au préalable, l'objet d'un audit technique, économique et financier par un expert agréé par le préfet, afin d'apprécier sa capacité de redressement. L'audit permet de déterminer si l'exploitation connaît ou non des difficultés structurelles.

En cas de difficultés importantes remettant en cause la pérennité de la structure, il est conseillé à l'agriculteur de cesser son activité professionnelle et de solliciter les aides prévues pour accompagner la cessation d'activité (aide à la réinsertion professionnelle ou préretraite). En revanche, si l'exploitation dispose de capacités suffisantes pour permettre sa continuité, un examen approfondi des conditions de redressement est réalisé avec les créanciers, déterminant les dispositions à mettre en œuvre pour faciliter sa pérennisation (plan de redressement).

Dans le cadre de la ligne AGRIDIFF, une aide au diagnostic est accordée par l'État ; elle est versée directement à l'expert, dans la limite de 300 euros, et peut être complétée par une aide des collectivités territoriales.

Si l'exploitation est reconnue viable, un plan de redressement est mis en œuvre, après négociations avec ses principaux créanciers. Dans le cadre de la ligne AGRIDIFF, l'État peut prendre partiellement en charge des frais financiers bancaires calculés sur les prêts d'exploitation, hors prêts fonciers et prêts personnels du bénéficiaire du plan. Le plan de redressement est mis en œuvre avec la participation de tous les créanciers.

Si la situation de l'exploitation le nécessite, le préfet peut décider de mettre en place un suivi de sa situation pendant les trois premières années du plan de redressement. Ce suivi permet de vérifier la bonne réalisation du plan de redressement de l'exploitation. Il est réalisé par un centre de gestion, la chambre d'agriculture ou éventuellement une association départementale d'aide aux agriculteurs en difficulté. Dans le cadre de la ligne AGRIDIFF, une aide au suivi sur trois ans est accordée par l'État. Elle est versée directement à l'expert dans la limite de 613 euros et peut être complétée par une aide des collectivités territoriales.

Votre Rapporteur spécial se félicite que soit inscrite pour 2006 une dotation de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement dès la loi de finances initiale en faveur de la ligne AGRIDIFF.

3.- Le Fonds d'allègement des charges

En cas de crises imprévisibles et de difficultés conjoncturelles, le **Fonds d'allègement des charges (FAC)** permet de prendre en charge une partie des intérêts échus ou à échoir pendant l'année des difficultés, afférente aux seuls prêts professionnels agricoles à long et moyen terme, sous un plafond de prise en charge fixé à 10 % du montant des annuités totales (intérêts et principal).

Conformément aux lignes directrices de la Commission européenne en matière d'aides d'État à l'agriculture, la mobilisation du FAC ne peut être autorisée, sous certaines conditions, que lors de phénomènes exceptionnels affectant le revenu ou la pérennité des exploitations, indépendamment de leur gestion, à l'exclusion de toute variation conjoncturelle de l'équilibre du marché, que tout entrepreneur est censé supporter sans aide publique. Le FAC a ainsi été mobilisé lors de la crise de l'ESB (2000-2001), la sécheresse (2003) et la crise induite par la faillite du groupe Parmalat (2004).

Pour 2006, il est doté en loi de finances initiale de 5 millions d'euros.

B.- LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

1.- L'évolution des prestations

Votre Rapporteur spécial souhaite insister sur les avancées en matière de prestations sociales agricoles depuis le début de la présente législature. L'année 2003 est celle du plein effet des revalorisations des petites retraites intervenues depuis 1994 et permettant de porter le minimum des pensions pour une carrière pleine au niveau du minimum vieillesse. En raison du versement des retraites à terme échu, c'est en effet en 2003 que les revalorisations se sont appliquées aux quatre trimestres. À l'issue des revalorisations entreprises par les pouvoirs publics, les pensions ont évolué par rapport à la législation constante et pour une carrière complète de 43 % pour les chefs d'exploitation, 80 % pour les personnes veuves et 93 % pour les conjoints et les aides familiaux.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a permis de mensualiser le paiement de la retraite de base des non salariés agricoles ; il faut rappeler que le régime des non salariés agricoles était l'un des derniers à verser trimestriellement les pensions. Cette même loi a donné la possibilité aux personnes ayant commencé à travailler très jeunes comme aides familiaux de racheter les périodes accomplies en cette qualité depuis l'âge de quatorze ans.

Enfin, la loi du 4 mars 2002 a créé la retraite complémentaire obligatoire des non salariés agricoles (RCO), qui apporte depuis le 1^{er} avril 2003 en moyenne 1.000 euros de plus par an à 442.000 retraités. Un retraité ayant une carrière complète en tant que chef d'exploitation perçoit désormais l'équivalent de 75 % du SMIC net. Il a cependant fallu financer cette mesure, ce que n'avait pas fait le Gouvernement de M. Lionel Jospin.

2.- Le financement de la protection sociale agricole

Le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) a été créé par 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.

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'État 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 (notamment les droits sur les tabacs), et, le cas échéant, d'une subvention d'équilibre du budget de l'État,
- 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).

Le FFIPSA n'ayant pas pu être opérationnel au 1^{er} janvier 2004, le BAPSA a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2004. En conséquence, sur l'exercice 2004, les missions du FFIPSA ont été limitées à la seule prise en charge des intérêts de l'emprunt de 1,3 milliard d'euros contracté par la MSA pour financer le passage à la mensualisation des exploitants agricoles prévue par l'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Dans ce cadre, les recettes du FFIPSA, constituées d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs, se sont élevées à 27,58 millions d'euros. Les dépenses (intérêts d'emprunts) s'étant établies à 13,82 millions d'euros, le résultat positif du compte FFIPSA s'est élevé à 13,76 millions d'euros.

En raison de l'absence d'existence juridique du FFIPSA au 31 décembre 2004, les montants de dépenses et de recettes relatives à la mission attribuée au FFIPSA n'ont pu être retracés de manière distincte et ont été intégrés dans les comptes du BAPSA. Sur l'exercice 2004, la gestion courante du régime de protection sociale des exploitants agricoles par le BAPSA (y compris les montants relatifs au FFIPSA), s'est traduite par des recettes et des dépenses s'élevant respectivement à 14,6 et 15,6 milliards d'euros, soit un déficit de 1 milliard d'euros.

À ce résultat, il convient d'ajouter la prise en compte du coût de la mensualisation des pensions, pour un montant de 1,3 million d'euros, l'incidence du passage à une comptabilisation en droits constatés, pour un montant négatif de 0,9 million d'euros, et les résultats cumulés des exercices antérieurs, pour 28,7 millions d'euros. Étant chargé de la liquidation des droits et obligations du BAPSA, le FFIPSA a repris au passif de son bilan d'ouverture le déficit cumulé du BAPSA ainsi défini, soit un montant total de 3,2 milliards d'euros, qui constitue de fait une dette de l'État.

Les prévisions relatives à l'exercice 2005 font apparaître en recettes un montant 13,7 milliards d'euros, et en dépenses un montant de 15,4 milliards d'euros, soit une insuffisance de financement de l'ordre 1,7 milliard d'euros. Pour

2006, les prévisions sont de 13,9 milliards d'euros en recettes et de 15,6 milliards d'euros en dépenses, soit une nouvelle insuffisance de financement de l'ordre de 1,7 milliard d'euros.

PREVISIONS FINANCIERES POUR LE FFIPSA

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
Total des recettes	14.576	14.301	13.927	14.024	14.033
Total des dépenses	15.346	15.746	15.454	15.589	15.738
Solde tendanciel	- 771	- 1.444	- 1.528	- 1.564	- 1.705

L'accumulation des dettes du FFIPSA se traduit par un découvert de trésorerie, financé par une ouverture en compte courant auprès d'un syndicat d'établissements bancaires, gérée par la MSA pour le compte du Fonds. À ce titre, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 prévoit une autorisation de découvert plafonnée à 7,1 milliards d'euros.

Votre Rapporteur spécial estime que le Gouvernement devra proposer rapidement les mesures nécessaires à la fois pour couvrir le déficit du BAPSA au 31 décembre 2004 et, d'autre part, garantir au FFIPSA un niveau de ressources suffisant pour que le financement pérenne du régime de prestations sociales des non salariés agricoles soit assuré.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première séance du 13 octobre 2005, la Commission a examiné les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, la Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial tendant à redéployer les crédits de la mission afin d'augmenter les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) et à réduire, corrélativement, les crédits de soutien.

Votre Rapporteur spécial a précisé que le ministre chargé de l'agriculture s'était engagé, en 2003, à porter à 50 % sur trois ans le différentiel d'indemnisation des vingt-cinq premiers hectares par rapport aux hectares suivants, afin d'aider les exploitations de taille modeste à se maintenir sur l'ensemble du territoire. Après une augmentation de 10 % à 20 % en 2004, puis de 20 % à 30 % en 2005, le projet de budget pour 2006 ne prévoit aucune mesure nouvelle. Il est indispensable de poursuivre cette évolution, en inscrivant une nouvelle tranche de 10 % en 2006, pour atteindre, en 2007, l'engagement annoncé. S'agissant de crédits du deuxième pilier de la politique agricole commune, l'effet de levier serait d'autant plus grand. Sans cet apport qui constitue un complément indispensable de revenus pour les agriculteurs en zones défavorisées et spécialement en montagne, les conséquences en matière d'aménagement du territoire et de vie dans les vallées seraient très néfastes. L'amendement propose, pour un solde nul, sur l'ensemble de la mission :

– en autorisations d'engagement, une augmentation de 16 millions d'euros pour le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, une diminution de 3 millions d'euros des crédits de personnel de ce même programme, une diminution de 6 millions d'euros pour le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés et une diminution de 7 millions d'euros pour le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture, dont 6 millions d'euros sur le titre 2 ;

– en crédits de paiement, une augmentation de 15,424 millions d'euros pour le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, une diminution de 6 millions d'euros pour le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés et une diminution de 6,424 millions d'euros pour le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture, dont 6 millions d'euros sur le titre 2, et une diminution des crédits de personnel des directions départementales de l'agriculture pour 3 millions d'euros.

Les économies proposées concernent, à hauteur de 6 millions d'euros, la subvention pour charges de service public versée aux offices agricoles dont les frais de structure sont toujours trop importants et dont la rationalisation doit être accélérée. Cela permettra une diminution plus importante des effectifs de ces

offices. Pour le surplus, la réduction de crédits portant sur le programme support doit se traduire par des efforts supplémentaires en termes de non remplacement de départs à la retraite et de réduction des frais de fonctionnement en administration centrale comme dans les services déconcentrés (directions régionales et départementales).

Constatant qu'il s'agit pour la première fois de l'examen d'un amendement de transfert de crédits, rendu possible par la LOLF, **le Président Pierre Méhaignerie** a insisté sur l'obligation de motivation suffisante de ces amendements, en application de l'article 47 de la LOLF, respectée en l'espèce. Cependant, il convient de se méfier des amendements proposant des réductions de frais de gestion administrative, qui seront toujours populaires si l'on omet d'en tirer les conséquences précises, par exemple en termes de réduction d'emplois. Il faut, à tout prix, éviter des réductions de crédits insincères qui induiraient une augmentation de la dépense publique. C'est pourquoi les rapporteurs spéciaux devront s'assurer, en cas d'adoption d'amendements tels que celui proposé, du caractère effectif de la réduction des crédits, en particulier lorsqu'elle porte sur le titre 2.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué qu'il s'abstiendrait sur le vote de l'amendement en raison de l'incertitude pesant sur les conséquences de la réduction de crédits proposée.

M. Hervé Novelli a souligné à son tour le risque d'une augmentation réelle des indemnités compensatrices de handicap naturel sans que soit, en exécution, mise en œuvre la compensation proposée en termes de réduction des dépenses de personnel.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé qu'en exécution les gestionnaires sont toujours libres de redéployer les crédits ouverts, sans toutefois que les plafonds de dépenses, s'agissant en particulier des dépenses de personnel ou des crédits de la mission, puissent être dépassés, mais que le respect des votes parlementaires sera analysé dans les rapports annuels de performances (RAP).

La Commission a *adopté* cet amendement.

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté une observation relative à la dégradation de la situation des producteurs de lait, notamment dans les secteurs où aucune alternative à l'élevage n'est possible, et suggérant le versement d'une aide à la qualité du lait en zone de montagne, cofinancée par l'Union européenne.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé qu'une telle observation pouvait encourager d'autres demandes d'aides publiques. En l'occurrence, on peut estimer que dans certaines zones, la production laitière n'est pas économiquement viable, par exemple pour des raisons de coût du transport et qu'une aide à la production de viande serait plutôt nécessaire dans certains cas.

M. Hervé Novelli a jugé dangereux ce type d'observations, qui pourrait entraîner beaucoup d'autres, par exemple, dans le Val de Loire, sur le problème ponctuel existant dans l'arboriculture.

La Commission a *adopté* cette observation.

M. Augustin Bonrepaux a relevé que votre Rapporteur spécial n'a pas parlé des problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés certains agriculteurs. Se féliciter de l'augmentation des crédits destinés aux exploitants en difficulté est aisé quand le soutien préexistant est très faible, comme dans le département de l'Ariège. Par ailleurs, ce budget traduit des tendances inquiétantes en termes d'augmentation de charges pour les collectivités territoriales, insuffisamment compensées, et de surcroît par des mécanismes venant réduire l'autonomie fiscale desdites collectivités, tout spécialement dans les zones rurales. Il n'est pas acceptable que le Parlement vote régulièrement des transferts de compétences aux départements sans que ceux-ci aient les moyens de les assumer.

Puis la Commission, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, a **adopté** les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, ainsi modifiés, ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, et *elle vous demande de voter en faveur de leur adoption*.

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-39 présenté par M. Alain Marleix, Rapporteur spécial au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

Article 52

État B

Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

I.- Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(En euros)

Programmes	+	-
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	16.000.000 <i>0</i>	3.000.000 <i>3.000.000</i>
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés		6 000 000
Forêt		
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		7.000.000 <i>6.000.000</i>
TOTAUX	16.000.000	16.000.000
SOLDE	0	

II.- Modifier ainsi les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	15.424.000 <i>0</i>	3.000.000 <i>3.000.000</i>
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés		6.000.000
Forêt		
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		6.424.000 <i>6.000.000</i>
TOTAUX	15.424.000	15.424.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Les **indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN)** permettent la présence d'agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément indispensable de revenu. Sans cet apport, les conséquences en matière d'aménagement du territoire et de vie dans les vallées seraient très néfastes.

Le ministre de l'Agriculture s'était engagé, en 2003, à porter à 50 % sur trois ans le différentiel d'indemnisation des 25 premiers hectares par rapport aux hectares suivants, afin d'aider les exploitations de taille modeste à se maintenir sur l'ensemble du territoire. Après une augmentation de 10 % à 20 % en 2004, puis de 20 % à 30 % en 2005, le projet de budget pour 2006 ne prévoit aucune mesure nouvelle. Il est indispensable de poursuivre cette évolution, en inscrivant une nouvelle tranche de 10 % en 2006, pour atteindre, en 2007, l'engagement annoncé.

C'est pourquoi il est proposé de majorer de 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,424 millions d'euros en crédits de paiement les crédits inscrits sur le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural pour 2006. La répartition entre autorisations d'engagement

et crédits de paiement correspond à la proportion retenue par le projet de budget pour la couverture en crédits de paiement des nouveaux engagements (241 millions/250 millions).

En compensation, des efforts d'économie supplémentaires peuvent être réalisés sur la gestion du budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche. Cela concerne d'abord le fonctionnement des offices agricoles, dont les frais de structure sont toujours trop importants et dont la rationalisation doit être accélérée ; il est proposé dans ce sens une réduction de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement des crédits inscrits sur le programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés pour 2006, au titre de la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs. Cela permettra une diminution plus importante des effectifs des offices.

De même, des efforts supplémentaires en termes de non remplacement de départs à la retraite et de réduction des frais de fonctionnement peuvent être accomplis au sein des directions d'administration centrale et des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt (DRAF et DDAF). Cela peut se traduire par une réduction de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,424 millions d'euros en crédits de paiement, des crédits inscrits sur le programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture pour 2006 (dont 6 millions d'euros sur le titre des dépenses de personnel), et par une réduction de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, des crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural pour 2006.

Article 74

Détermination 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 2005, à 1,8 % » sont remplacés par les mots : « pour 2006, à 2 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de fixer le plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture pour 2006, conformément au dispositif prévu à l'article L. 514-1 du code rural (article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales d'agriculture.

Le taux d'augmentation proposé est de 2 %, afin de prendre en compte l'augmentation prévisionnelle des dépenses de personnel des chambres d'agriculture.

Observations :

En application des dispositions de l'article 1604 du code général des impôts, une taxe calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) est perçue au profit des chambres d'agriculture. Aux termes de l'article L. 514-1 du code rural (dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000), l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée chaque année par la loi de finances.

Les taux de cette imposition varient selon les besoins budgétaires des chambres d'agriculture. Ils tiennent compte, d'une part, des prévisions de dépenses de chaque chambre en personnel et hors personnel, et, d'autre part, de l'inflation prévisionnelle et de la situation financière globale de ces établissements consulaires. La taxe pour frais de chambres d'agriculture contribue en moyenne pour près de 50 % au budget de fonctionnement de ces établissements publics. Par ailleurs, à la taxe elle-même s'ajoutent les frais de confection des rôles et de dégrèvement, au taux uniforme de 8 % au profit de l'État.

ÉVOLUTION DU TAUX ET DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES D'AGRICULTURE

	2002	2003	2004	2005
plafond d'augmentation (en %)	1,7	1,7	1,5	1,8
produit perçu (en millions d'euros)	251,3	257,5	261,8	267,0
évolution réelle du produit (en %)	1,7	2,5	1,7	2,0

Comme on peut le constater à la lecture du tableau ci-dessus, le taux réel d'augmentation du produit perçu est souvent supérieur au plafond légal, en raison de l'existence d'un mécanisme dérogatoire. En effet, une majoration exceptionnelle du taux plafond de la taxe peut être autorisée par le ministre chargé de l'agriculture dans deux cas : d'une part, compte tenu de la situation financière de la chambre d'agriculture concernée ainsi que des actions nouvelles mises en

œuvre ou des investissements à réaliser, et, d'autre part, l'année du renouvellement des membres des chambres d'agriculture. En vertu de l'article 111 de la loi de finances pour 2003, cette majoration exceptionnelle est passée de une à deux fois l'augmentation maximale de droit commun du taux de la taxe.

Au titre des dépassements du taux plafond, trente-deux dérogations ont été demandées et accordées en 2003, vingt-deux demandées pour treize accordées en 2004, et quinze demandées pour douze accordées au titre de l'année 2005. Sur les douze dérogations accordées en 2005, huit l'ont été au regard de la situation financière délicate des chambres concernées, trois pour la réalisation d'investissements immobiliers et une pour la mise en œuvre d'une action nouvelle de formation. Les chambres qui y ont été autorisées ont donc pu augmenter le produit de leur taxe trois fois plus que les autres chambres, soit, en 2005, de 5,4 % au lieu de 1,8 %.

Pour 2006, le Gouvernement propose un taux d'augmentation maximale du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture (hors majorations exceptionnelles) de 2 %. Ce taux tient compte de l'augmentation prévisionnelle des dépenses de personnel des chambres départementales d'agriculture. L'augmentation de la valeur du point 2005 n'étant pas encore connue (la commission paritaire compétente devant se réunir au cours du second semestre), le ministère de l'Agriculture et de la pêche a fait l'hypothèse d'une augmentation de cette valeur du point de 1 % (contre 1,5 % en 2004), ce qui justifie, à ses yeux, une hausse maximale du produit de la taxe de 2 %.

L'encadrement proposé de la progression du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, tout en contribuant aux moyens de fonctionnement nécessaires à l'accomplissement de leurs missions par les chambres d'agriculture, tient compte en effet de l'objectif de maîtrise des dépenses demandée à l'ensemble des établissements publics relevant du ministère chargé de l'agriculture.

Enfin, il convient de noter que la taxe additionnelle au foncier non bâti, finançant les chambres d'agriculture, est juridiquement distincte de la taxe sur le foncier non bâti proprement dite, même si elles ont la même base. Ainsi, le financement public actuel des chambres d'agriculture pourra être maintenu, quelles que soient les évolutions futures de la TFNB (au sens strict) payée par les exploitants agricoles, suite à la réduction de 20 % déjà prévue pour 2006 par l'article 9 du présent projet de loi de finances.

*

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

OBSERVATION ADOPTEE PAR LA COMMISSION

La Commission, s'inquiétant de la dégradation de la situation pour les producteurs de lait, notamment dans les secteurs de déprise géographique où aucune alternative à l'élevage n'est possible, souhaite qu'une action spécifique soit engagée en faveur des producteurs de lait de ces régions.

Cette action pourrait consister en particulier dans le versement d'une aide à la qualité du lait en zone de montagne, cofinancée par l'Union européenne.

Une telle aide spécifique pourrait contribuer à répondre en partie à un certain nombre de surcoûts de production, subis en particulier par les plus petits producteurs.

ORGANISATIONS ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

- APCA
- Confédération paysanne
- COOP de France
- Coordination rurale
- FNSEA
- JA
- MODEF
- MSA

N° 2568 - Rapport de M. Alain Marleix fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - Annexe n° 4 - agriculture, pêche, forêt et affaires rurales - développement agricole et rural