



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

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
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LES AIDES PUBLIQUES À L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION</b> .....	13
<b>I.- L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE</b> .....	13
A.- LES CONCOURS FRANÇAIS .....	14
1.- Le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche .....	14
<i>a) L'exécution budgétaire 2005 et 2006</i> .....	14
<i>b) La construction du budget 2007</i> .....	18
2.- Les allègements de charges fiscales et sociales pour les agriculteurs .....	19
<i>a) Les dépenses fiscales</i> .....	19
<i>b) Les exonérations sociales</i> .....	22
3.- Les aides versées par les collectivités territoriales .....	24
B.- LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES .....	25
1.- L'augmentation des aides communautaires versées à la France .....	25
2.- Les perspectives financières du budget de la PAC .....	25
<i>a) L'accord sur les perspectives financières 2007-2013</i> .....	25
<i>b) Les dépenses agricoles pour la période 2007-2013</i> .....	26
<i>c) La prise en compte de l'élargissement de l'Union européenne</i> .....	27
3.- Le mode de gestion des concours communautaires .....	27
<i>a) Les circuits financiers et les organismes payeurs</i> .....	27
<i>b) Les remboursements des aides par la France</i> .....	29
<b>II.- LA GESTION DES AIDES ACCORDÉES À L'AGRICULTURE</b> .....	31
A.- LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE .....	31
1.- L'évolution des structures internes .....	31
<i>a) La modernisation de l'organisation administrative</i> .....	32
<i>b) La dynamisation de la gestion des ressources humaines</i> .....	33

2.- L'évolution des effectifs .....	34
<i>a) Le plafond des autorisations d'emplois du ministère</i> .....	34
<i>b) Les mises à disposition de personnels</i> .....	36
<i>c) L'augmentation des crédits de rémunération</i> .....	36
B.- LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS DU MINISTÈRE .....	38
1.- Le CNASEA .....	38
2.- Les offices agricoles .....	39
C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF .....	41
1.- L'amélioration de la performance dans le cadre des audits de modernisation .....	41
2.- La déclinaison opérationnelle au niveau déconcentré .....	42
<b>CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES</b> .....	<b>45</b>
<b>I.- L'ÉVOLUTION DES AIDES NATIONALES</b> .....	<b>46</b>
A.- LES AIDES À L'INSTALLATION ET À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES .....	46
1.- Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs .....	46
<i>a) La dotation aux jeunes agriculteurs</i> .....	46
<i>b) La bonification des prêts</i> .....	47
<i>c) Les PIDIL et le FICIA</i> .....	48
2.- Les aides à la modernisation des exploitations .....	51
<i>a) Le PMPOA 2 ou PMPLEE</i> .....	51
<i>b) Le plan végétal pour l'environnement</i> .....	52
B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL .....	53
1.- Les mesures agro-environnementales .....	54
<i>a) Les contrats d'agriculture durable</i> .....	54
<i>b) La prime herbagère agro-environnementale</i> .....	55
<i>c) La mesure agro-environnementale rotationnelle</i> .....	57
2.- Les mesures de soutien aux acteurs ruraux .....	58
<i>a) Le financement des organisations professionnelles agricoles</i> .....	58
<i>b) Le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural</i> .....	60
C.- LES AIDES À LA RÉGULATION ET À LA PROMOTION DES MARCHÉS .....	62
1.- La gestion des aléas .....	62
<i>a) Le régime des calamités agricoles</i> .....	62
<i>b) L'aide à l'assurance récolte</i> .....	65

2.- La politique de la qualité .....	66
<i>a) Les aides à la qualité</i> .....	67
<i>b) Le soutien de l'INAO</i> .....	67
3.- La promotion des produits agricoles et agroalimentaires.....	69
<i>a) La promotion en France</i> .....	69
<i>b) La promotion à l'international</i> .....	69
<b>II.- L'ÉVOLUTION DES AIDES DE LA PAC</b> .....	70
A.- LES AIDES DU PREMIER PILIER .....	71
1.- Le découplage partiel des aides en France .....	71
2.- Le mode de calcul et de transfert des DPU .....	72
B.- LA RÉGULATION DES MARCHÉS ET LES AIDES AUX PRODUITS .....	74
1.- Les évolutions des OCM intervenues en 2006 .....	74
2.- Les évolutions des OCM prévues pour 2007 .....	74
C.- LES AIDES DU DEUXIÈME PILIER .....	75
1.- La nouvelle réglementation communautaire sur le développement rural .....	75
2.- Le cofinancement communautaire des mesures nationales de développement rural ..	76
<b>CHAPITRE III : LES AUTRES POLITIQUES DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE</b> .....	79
<b>I.- LES POLITIQUES SECTORIELLES</b> .....	79
A.- LA POLITIQUE DE LA MONTAGNE.....	79
1.- La promotion de la dénomination « montagne » .....	79
2.- Les ICHN .....	80
3.- L'aide à la modernisation des bâtiments d'élevage .....	82
B.- LA POLITIQUE DU CHEVAL .....	83
1.- Les crédits budgétaires .....	83
<i>a) Les axes prioritaires des aides publiques en faveur du cheval</i> .....	83
<i>b) La prime à la jument allaitante</i> .....	84
<i>c) Les Haras nationaux</i> .....	85
2.- La suppression du Fonds national des courses et de l'élevage.....	85
C.- LA POLITIQUE DE LA PÊCHE.....	86
1.- Les crédits demandés pour 2007 .....	86
2.- Le rôle de l'OFIMER.....	88
3.- L'évolution de la politique commune de la pêche .....	88

<b>II.– LA GESTION DE LA FORÊT .....</b>	<b>89</b>
A.– LA SITUATION DE LA FILIÈRE FORÊT–BOIS .....	90
1.– L'état de la forêt française.....	90
2.– Le potentiel de développement de la filière bois .....	90
B.– LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE .....	91
1.– Le soutien au développement économique de la filière forêt-bois .....	92
2.– La mise en œuvre du régime forestier .....	92
3.– L'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt.....	93
4.– La prévention des risques et la protection de la forêt .....	93
C.– LE RÔLE DE L'ONF.....	94
1.– Les relations entre l'ONF et l'État .....	95
2.– Les relations entre l'ONF et les collectivités territoriales.....	96
<b>III.– LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES AGRICULTEURS .....</b>	<b>96</b>
A.– LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ .....	96
1.– Les aides au départ et à la cessation anticipée d'activité .....	96
a) <i>Les indemnités viagères de départ.....</i>	96
b) <i>Les préretraites agricoles .....</i>	97
c) <i>L'aide à la réinsertion professionnelle .....</i>	98
2.– AGRIDIFF .....	98
3.– Le Fonds d'allègement des charges .....	100
B.– LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES.....	101
1.– Les revalorisations des pensions.....	101
2.– Le financement de la protection sociale agricole.....	102
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>105</b>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>107</b>
<b>ARTICLE 41 : FIXATION DU PLAFOND D'AUGMENTATION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES D'AGRICULTURE.....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES ORGANISMES ENTENDUS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ..</b>	<b>111</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date limite, pour l'envoi des réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre. À cette date, 79 % 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 doit être félicité pour son exemplarité vis-à-vis du Parlement.

## SYNTHÈSE

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 depuis 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).

Le budget total du ministère de l'Agriculture et de la pêche est en hausse de 1 %. Il s'élève à 5 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 50 millions d'euros d'augmentation. Ce budget est réparti entre sept programmes, rattachés à quatre missions distinctes. S'y ajoutent les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, pour un montant de 98 millions d'euros, alimenté directement par la taxe sur le chiffre d'affaires payée par les agriculteurs.

### ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

(crédits de paiement en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2006	Projet de loi de finances 2007	Évolution (en %)
Programme <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	1.457,5	1.489,3	2,2 %
Programme <i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i>	738,4	711,0	- 3,7 %
Programme <i>Forêt</i>	301,8	312,1	3,4 %
Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	431,4	441,2	2,3 %
<b>Mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i></b>	<b>2.929,1</b>	<b>2.953,6</b>	<b>0,8 %</b>
Programme <i>Enseignement technique agricole</i>	1.288,2	1.280,1	- 0,6 %
Programme <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	261,7	276,6	5,7 %
Programme <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	536,8	555,5	3,5 %
Ensemble des programmes relevant du <b>ministère de l'Agriculture et de la pêche</b> (budget général)	<b>5.015,9</b>	<b>5.065,8</b>	<b>1,0 %</b>
Compte d'affectation spéciale <i>Développement agricole et rural</i>	<b>110,9</b>	<b>98,0</b>	- 11,6 %
<b>Dépenses fiscales rattachées</b>	<b>2.545</b>	<b>3.275</b>	<b>28,7 %</b>

Il faut également tenir compte de l'ensemble des dépenses fiscales (pour les impôts d'État et les impôts locaux) dont l'objet principal contribue aux programmes du ministère de l'Agriculture et de la pêche, car il s'agit d'un levier financier important en faveur des agriculteurs, notamment dans le cadre de la mise

en œuvre de la loi d'orientation agricole, dont les montants représentent en 2007 l'équivalent de près des deux tiers des crédits du ministère, et qui augmentent de presque 30 % par rapport à 2006.

Pour rendre compte globalement de l'effort financier en faveur du monde rural, il faut également analyser les financements en provenance du budget communautaire au titre de la politique agricole commune (PAC).

Les versements à la France au titre de la PAC sont estimés à 10,5 milliards d'euros en 2007, dont 9,5 milliards d'euros au titre du premier pilier. La 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. 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 opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes, fixé à 18,7 milliards d'euros par l'article 32 du présent projet de loi de finances.

Il faut y ajouter la protection sociale agricole, qui représente 13 milliards d'euros et dont le budget relève aujourd'hui de la loi de financement de la sécurité sociale. En effet, l'importance du financement public en matière de protection sociale agricole justifie d'en tenir compte au titre de l'effort de la nation en faveur des agriculteurs : 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 budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en 2005, est assez préoccupante, avec un déficit courant de 2 milliards d'euros.

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.

## INTRODUCTION

L'ensemble des soutiens financiers publics aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et du monde rural atteint 30,4 milliards d'euros, et sur cet ensemble, les moyens budgétaires du ministère de l'Agriculture et de la pêche ne représentent que 5 milliards d'euros, dont moins de 3 milliards d'euros de crédits sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

Tout en s'inscrivant dans les règles de discipline budgétaire - il progresse de 1 % en euros courants, ce qui est très légèrement supérieur aux orientations générales du budget de l'État (0,8 %) -, ce budget confirme la volonté du Gouvernement de soutenir financièrement les évolutions structurelles de l'agriculture et de la pêche, au travers d'un certain nombre de mesures nouvelles dont votre Rapporteur spécial se félicite.

Tout d'abord, une mesure nouvelle de 40 millions d'euros permettra de compenser le coût des exonérations de charges sociales prévues par la loi d'orientation agricole. Ces aides sont destinées à alléger le coût de la main-d'œuvre dans les entreprises de travaux agricoles et forestiers et dans les exploitations qui recourent à l'emploi de salariés occasionnels, notamment grâce aux contrats vendanges. De plus, le passage à 100 % de l'exonération fiscale de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) l'année de sa perception devrait intervenir dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les crédits de promotion internationale des produits progressent de 20 %, afin de favoriser l'implantation des produits français. La mission effectuée aux États-Unis au printemps dernier par votre Rapporteur spécial<sup>(1)</sup> confirme la nécessité de mieux soutenir nos exportations agro-alimentaires, face aux autres pays d'Europe notamment, mais aussi face aux pays d'Amérique du Sud.

La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) bénéficie d'une hausse de dotation de 8 millions d'euros (+ 5 %). La priorité budgétaire donnée à ce dispositif de soutien marque la volonté du Gouvernement d'assurer la pérennité de ce secteur de production, dont l'importance est de premier ordre, car il contribue à l'activité économique sur de vastes territoires qui, sinon, seraient soumis à une déprise irréversible.

Les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) permettent de consolider les activités d'élevage dans les zones où les conditions de production sont structurellement pénalisées par leur environnement géographique, économique et climatique, ce qui est particulièrement le cas de la montagne. Cette ligne budgétaire est dotée, en 2007, de 232 millions d'euros de crédits nationaux et, grâce à la majoration de 5 % du taux de cofinancement de l'Union européenne en 2007, la dotation totale est en hausse de 18 millions d'euros. Cette hausse

---

(1) Voir le rapport n° 3248 de votre commission des Finances sur les relations agricoles franco-américaines.

bénéficiera aux aides versées au titre des 25 premiers hectares primés pour les exploitations en zone de montagne et de haute montagne. Un amendement visant à augmenter de 5 % supplémentaires le montant de l'ICHN, conformément aux engagements pris par la majorité et aux annonces du Président de la République <sup>(1)</sup>, a été adopté par votre commission des Finances.

Les événements climatiques majeurs, que connaît notre pays depuis plusieurs années, justifient un effort particulier de solidarité envers les agriculteurs et conchyliculteurs qui en sont victimes. À cette fin, le fonds national de garantie contre les calamités agricoles a été doté par l'État en collectif budgétaire au cours des dernières années ; il le sera de nouveau pour indemniser les victimes de la sécheresse du printemps et du début de l'été. Le budget 2007 comporte également une dotation qui permettra de réaliser environ 250 millions d'euros de prêts bonifiés, particulièrement attendus par les jeunes agriculteurs dans un contexte de hausse des taux du marché.

Parallèlement, l'État incite les agriculteurs à se prémunir contre les conséquences économiques des sinistres. Dans cette optique, la création de retenues d'eau de proximité mobilisera 7 millions d'euros en 2007 au titre de l'hydraulique agricole. De plus, la dotation destinée à l'assurance récolte est en hausse de 20 % pour aider à la souscription des nouveaux contrats. Cette démarche novatrice doit être encouragée et consolidée, car il s'agit vraisemblablement de l'axe principal du prochain *farm bill* aux États-Unis.

Les mesures agro-environnementales s'inscrivent dans le futur plan de développement rural et bénéficient donc d'un cofinancement communautaire. Le budget comporte une dotation de 121 millions d'euros pour de nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement. Ces contrats ont vocation à faire suite aux actuels engagements des bénéficiaires de la prime à l'herbe (PHAE), ainsi que des bénéficiaires de contrats d'agriculture durable (CAD) herbagers. Cette prime atteint au maximum 76 euros à l'hectare, et la répartition est faite, en association avec les organisations professionnelles agricoles, au niveau départemental. Les éleveurs et le monde rural sont, à juste titre, très attachés à ces contrats, qui contribuent à la qualité des milieux et au maintien d'une activité pastorale dynamique.

Le plan végétal pour l'environnement, nouvelle mesure d'aide aux équipements qui permettent une gestion rationnelle des intrants, bénéficie de 10 millions d'euros pour réduire les pollutions. Le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) sera doté quant à lui de 37 millions d'euros. La date de dépôt des dossiers a en effet été repoussée au 31 décembre 2006 pour répondre aux nombreuses demandes des éleveurs, lesquels doivent mettre aux normes leurs équipements de traitement des effluents.

---

(1) Lors de son allocution à Cournon, le 5 octobre 2006, à l'occasion du quinzième sommet de l'élevage, le Président de la République a évoqué les ICHN et « demandé qu'un effort supplémentaire soit fait en 2007 pour les zones de montagne ».

Dans le même sens, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) est victime de son succès. 35 millions d'euros sont budgétés en 2007, afin de bénéficier d'un cofinancement communautaire pour un montant équivalent. Une rallonge de 20 millions d'euros devrait être proposée dans le collectif de fin d'année pour couvrir les dossiers en attente en 2006.

La dotation budgétaire du programme *Forêt* est en hausse de 3,4 % pour accompagner une nouvelle approche de l'intervention de l'État dans cette filière. La gestion de la forêt publique s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat signé entre l'État et l'Office national des forêts (ONF), qui vise à la fois à améliorer la productivité de cet organisme, à assurer la meilleure valorisation du bois qu'il exploite et à inscrire l'action de l'ONF dans une démarche de développement durable. De plus, les crédits de l'action *Développement économique de la filière forêt bois* s'élèvent à 37 millions d'euros et augmentent de 45 % ; les investissements productifs qui seront ainsi réalisés doivent permettre d'améliorer la valeur ajoutée du secteur.

Les crédits de la pêche et de l'aquaculture sont presque doublés. Ils s'élèvent désormais à 60 millions d'euros et permettront de financer le plan d'avenir pour la pêche annoncé par le Gouvernement. Celui-ci comprend des actions en faveur de la flotte de pêche, qui doit à la fois être modernisée et maîtrisée en volume. Un effort significatif est également réalisé pour mieux évaluer les ressources maritimes, tant du point de vue quantitatif que sanitaire.

Pour le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, les crédits sont en hausse de 3,5 % et dépassent désormais 500 millions d'euros. Les actions financées permettent à la fois de pallier les risques sanitaires pour le consommateur et les risques économiques pour le producteur. Des mesures nouvelles sont financées en particulier en matière de lutte contre les maladies transmises par les aliments (salmonelles, trichine du porc) et de lutte contre les épizooties, avec 9 millions d'euros supplémentaires pour la prévention et la lutte contre la grippe aviaire.

L'enseignement agricole confirme sa réputation d'excellence, comme l'a rappelé récemment le rapport Grosrichard. Sa performance est reconnue par les audits interministériels effectués en 2006, qui soulignent la contribution positive des établissements publics et privés à l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Le nombre des élèves est en augmentation et leur taux d'insertion professionnelle est en amélioration constante (85 % en moyenne). Ces performances se réalisent dans le cadre d'un budget en reconduction pour 2007, avec 1,3 milliard d'euros, ce qui apporte la preuve que la maîtrise des coûts, grâce notamment à la rationalisation des implantations et de l'affectation des personnels, n'est pas contradictoire avec le maintien d'un service de haute qualité.

Parallèlement, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles progresse de 5,7 %, atteignant 277 millions d'euros. La structuration des établissements d'enseignement autour de sept pôles régionaux de compétitivité et l'articulation de leurs activités avec les établissements de recherche constituent un facteur de progrès pour la qualité de leurs formations.

L'augmentation des crédits d'intervention du ministère est gagée par une rationalisation des structures. La réforme des offices d'intervention est en cours avec la création d'une agence de paiement unique et la fusion des établissements en trois grands pôles (animal, grandes cultures et cultures spécialisées). En 2007, sont programmés le regroupement de l'ensemble de leurs services centraux sur un site unique, à Montreuil, et, en province, un rapprochement des équipes. Cette restructuration permet, à la fois, d'améliorer l'organisation interne, de mutualiser les moyens disponibles afin de rationaliser certaines interventions et de réduire significativement les coûts de fonctionnement (- 5 %, soit une diminution des crédits de paiement de 30 millions d'euros), conformément à la demande formulée l'année dernière par votre commission des Finances.

Les services déconcentrés du ministère s'inscrivent également dans cette démarche de modernisation et de maîtrise des coûts de fonctionnement et de l'emploi public. La masse salariale du ministère est en légère diminution, de - 0,74 %, passant de 1.987 millions d'euros à 1.972 millions d'euros, grâce à la suppression de 376 ETPT (176 titulaires et 200 vacataires), après déjà 412 non remplacements des départs à la retraite en 2006. Dans huit départements sera expérimentée la fusion administrative des services des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, afin de mieux répondre aux attentes des usagers et des collectivités territoriales.

En tout état de cause, le ministère de l'Agriculture et de la pêche doit se garder des marges de manœuvre suffisantes en gestion, car la survenue inévitable de crises sectorielles ou climatiques et la situation économique de plusieurs filières de production (viticulture, arboriculture, aviculture, pêche) nécessiteront des financements spécifiques. De ce point de vue, la globalisation des crédits que permet la LOLF est un gage incontestable de souplesse pour le budget de l'agriculture.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LES AIDES PUBLIQUES À L'AGRICULTURE ET LEUR GESTION

### I.- L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

En 2005, les concours publics de l'État et de l'Union européenne, hors protection sociale, se sont élevés à **16,5 milliards d'euros**, soit une progression de 242 millions d'euros par rapport à 2004 (+ 1,5 %). Il convient d'y ajouter les aides versées par les collectivités territoriales (près d'un milliard d'euros) et les concours publics à la protection sociale des exploitants agricoles, lesquels représentent 11,6 milliards d'euros et complètent les 2,7 milliards d'euros de cotisations et contributions sociales professionnelles.

Avec 76,9 % du total des dépenses, les concours publics en faveur de l'agriculture et des territoires ruraux sont prépondérants. Ces crédits regroupent les soutiens économiques directs et indirects aux activités productives (marchés et revenus agricoles), auxquels s'ajoutent les autres dépenses de la politique agricole, notamment celles en faveur du développement rural et de la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux. Les financements aux activités forestières représentent 2 % et ceux en faveur des secteurs horizontaux qui accompagnent la dynamique des activités productives représentent respectivement 11,8 % pour l'enseignement et la recherche et 9,2 % pour les services généraux (frais de personnel et de fonctionnement).

L'évaluation des comptes départementaux de l'agriculture pour 2005 indique que le montant moyen des subventions (aux produits et d'exploitation) par actif agricole (salariés et non salariés) s'élève à 10.000 euros en 2005, contre 9.600 euros en 2004, soit une augmentation de 5 %. Cette variation résulte d'une progression de 3 % des aides publiques de l'État et de l'Union européenne, d'un côté, et d'une réduction de 2 % du nombre d'actifs, de l'autre.

Les écarts géographiques sont cependant assez importants : la moyenne des soutiens des dix départements les plus aidés s'élève à 20.000 euros, contre 2.000 euros pour les dix départements dans lesquels la moyenne des aides est la plus faible, soit un écart de 1 à 10. Les concours publics sont les plus élevés dans les zones de grandes cultures et ils sont au-dessus de la moyenne nationale dans les départements d'élevage allaitant. Dans ces deux catégories de départements, l'importance du soutien résulte essentiellement des dépenses communautaires. Les subventions par actif sont le plus souvent en dessous de la moyenne dans les départements d'élevage hors sol et, dans une moindre mesure, dans les départements laitiers depuis la mise en place, en 2004, de l'aide directe laitière versée en compensation de la baisse des prix d'intervention. Les montants de subventions par actif sont enfin inférieurs à 5.000 euros dans les départements viticoles ou producteurs de fruits et légumes.

## A.- LES CONCOURS FRANÇAIS

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

#### a) L'exécution budgétaire 2005 et 2006

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

#### COMPTE RENDU DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2005

(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 2004 sur 2005	269,9	115,2	385,1	55,6
<b>Loi de finances initiale pour 2005</b>	<b>3.488,9</b>	<b>1.399,1</b>	<b>4.888,1</b>	<b>1.822,2</b>
Transferts de crédits	- 363,7	- 0,5	- 364,2	- 3,7
Répartitions de crédits globaux	1,7	1,7	3,4	3,2
Loi de finances rectificative pour 2005	46,9	0,0	46,9	0,0
Annulations de crédits	- 41,8	- 152,1	- 193,9	- 4,8
Fonds de concours	149,4	63,8	213,2	37,2
<b>Dotation nette</b>	<b>3.551,4</b>	<b>1.427,1</b>	<b>4.978,5</b>	<b>1.909,5</b>
Paiements/Engagements	3.406,9	1.395,1	4.802,0	1.713,0
<b>Taux de consommation (en %)</b>	<b>96 %</b>	<b>98 %</b>	<b>96 %</b>	<b>90 %</b>

Le montant des crédits votés pour 2005 a été augmenté de 385,1 millions d'euros au titre des **reports de crédits** de 2004 sur 2005. La majeure partie de ces crédits reportés (251 millions d'euros, dont 226 millions d'euros destinés à financer le refus d'apurement communautaire des aides du premier pilier) est issue des ouvertures de crédits octroyées par la loi de finances rectificative pour 2004. 84,7 millions d'euros de reports ont aussi été obtenus au profit de la modernisation des exploitations, suite à la budgétisation en 2004 de l'ancien Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), qui a été suivie en 2005 du transfert aux agences de l'eau des missions et moyens (taxes sur les consommations d'eau) afférents à l'adduction d'eau en milieu rural.

213,2 millions d'euros ont été rattachés en 2005 au budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche par voie de **fonds de concours**. Ce montant exceptionnellement élevé s'explique notamment par 170,3 millions d'euros obtenus au titre du solde de la programmation 1994-1999 de l'objectif 5A (cofinancement par les fonds structurels de l'adaptation et de la modernisation des exploitations agricoles). Les autres recettes de fonds de concours notables sont constituées essentiellement de la participation du FEOGA aux moyens de lutte contre les maladies des animaux (25 millions d'euros).

Les **ouvertures de crédits** obtenues en gestion 2005 s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005 : 5 millions d'euros destinés à abonder le Fonds national de garantie des calamités agricoles, 8,3 millions d'euros pour financer des moyens de lutte et de prévention contre l'influenza aviaire et l'encéphalopathie spongieuse transmissible des ovins

et 34 millions d'euros destinés à rééquilibrer les comptes du service public de l'équarrissage. Par ailleurs, par décret du 18 novembre 2005, 2,4 millions d'euros ont été ouverts afin de renforcer les moyens de prévention et de surveillance des services vétérinaires face à l'influenza aviaire.

Les **transferts de crédits** traditionnels ont concerné le budget des charges communes, pour le versement des pensions, et le remboursement au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie des personnels de l'INSEE mis à la disposition du ministère de l'Agriculture et de la pêche, le ministère de l'Écologie et du développement durable remboursant quant à lui au ministère de l'Agriculture et de la pêche les personnels mis à sa disposition.

Deux **annulations de crédits** ont affecté en 2005 le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche : 3,9 millions d'euros en avril et 148,2 millions d'euros en novembre, compte tenu des gels effectués en février et juillet, à titre de précaution, à hauteur de 252,8 millions d'euros votés en loi de finances initiale et de 104,9 millions d'euros sur les crédits reportés.

– **L'année budgétaire 2006** a déjà été marquée par les événements explicités ci-après et récapitulés dans le tableau suivant :

**COMPTE RENDU DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 AU 30 JUIN 2006**

(crédits de paiement ; en millions d'euros)

	<b>Programme Gestion...</b>	<b>Programme Valorisation...</b>	<b>Programme Forêt</b>	<b>Programme Conduite...</b>	<b>Mission Agriculture...</b>
Reports de crédits de 2005 sur 2006	13,4	134,4	0,0	0,2	147,9
<b>Loi de finances initiale pour 2006</b>	<b>1.457,5</b>	<b>738,4</b>	<b>301,8</b>	<b>431,4</b>	<b>2.929,1</b>
Transferts de crédits	0,0	- 0,4	0,0	31,9	31,9
Décrets d'avance	- 1,9	92,0	- 0,5	- 0,2	89,4
Gels de crédits	- 0,4	0,0	- 12,9	- 4,4	- 17,7
Fonds de concours	0,3	0,0	0,0	1,3	1,6
<b>Dotation nette</b>	<b>1.468,8</b>	<b>964,8</b>	<b>288,3</b>	<b>460,3</b>	<b>3.182,2</b>
Paievements	990,1	661,6	211,9	202,7	2.066,3
<b>Taux de consommation (en %)</b>	<b>67 %</b>	<b>69 %</b>	<b>74 %</b>	<b>43 %</b>	<b>65 %</b>

Les **ouvertures de crédits** suivantes ont eu lieu. Dans le cadre du décret d'avance du 27 mars 2006, 52 millions d'euros ont été ouverts sur le programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* pour des mesures d'aide en faveur des éleveurs et entreprises de la filière avicole dont l'activité a été pénalisée par l'épizootie d'influenza aviaire. Par ailleurs, à l'occasion du décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006, 40 millions d'euros ont été ouverts sur le même programme, à la fois pour compléter les mesures d'aide à la filière avicole déjà mises en œuvre et pour assurer des aides de trésorerie aux exploitants viticoles dont tout ou partie de la production fait l'objet de contrats de distillation dans le cadre du plan de crise ouvert par la Communauté européenne en juin 2006.

Le principal mouvement de **transfert de crédits** concerne le remboursement par le ministère de l'Écologie et du développement durable des personnels mis à sa disposition par le ministère de l'Agriculture et de la pêche. Le montant concerné, soit 32 millions d'euros en crédits de personnel, a été transféré sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

La mise en œuvre de la LOLF permet, grâce à la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque programme, de régler la plupart des problèmes survenant en cours de gestion au moyen de **redéploiements internes de crédits**, dont les trois plus importants sont les suivants :

**– Paiement de 50 % de l'astreinte liée au contentieux dit « poissons sous-taille »**

Par courrier en date du 2 mars 2006, la Commission européenne informait le Gouvernement français de la condamnation de la France à payer une astreinte de 57,8 millions d'euros au titre des manquements constatés en matière de contrôle des activités de pêche et de poursuite des infractions constatées. Il a été arbitré par le Premier ministre que cette astreinte serait supportée pour 50 % par le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche, l'autre moitié étant financée à part égale par les ministères ayant une responsabilité opérationnelle en matière de contrôle des pêches et de poursuite des infractions (ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, ministère de la Justice, ministère de la Défense et ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer). Compte tenu du budget alloué aux pêches maritimes et à l'aquaculture (32 millions d'euros en 2006), le paiement par le ministère de l'Agriculture et de la pêche de 50 % de cette astreinte a nécessité le dégel de 28,8 millions d'euros sur le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*.

**– Financement du plan de sauvetage et de restructuration de la pêche**

Les surcoûts provoqués par les cours du pétrole ont accentué la nécessité d'un plan de restructuration du secteur de la pêche. Ce plan de sauvetage et de restructuration du secteur de la pêche a été programmé sur deux exercices (2006 et 2007). Il se traduit notamment par un effort particulier sur les actions de sortie de flotte mais aussi de modernisation de la flotte actuelle. Pour 2006, ce plan a déjà bénéficié d'un redéploiement de crédits dégelés à l'intérieur du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* pour un montant de 12,7 millions d'euros et sera à nouveau abondé par décret de virement à hauteur de 11,3 millions d'euros dans le courant du second semestre 2006.

**– Abondement du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) pour le financement des indemnités aux exploitants victimes de la sécheresse en 2005**

En loi de finances initiale, la dotation réservée au FNGCA a été fixée à 24,9 millions d'euros. Cette dotation a été votée alors que l'ampleur réelle des dégâts causés par la sécheresse 2005 n'était pas encore connue. Or, la production de données stabilisées sur le coût pour le FNGCA de la sécheresse 2005 a mis en évidence que la dotation initialement prévue s'avérait très insuffisante. Compte tenu de cette difficulté, il a été procédé à un redéploiement de 93,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 91 millions d'euros en crédits de paiement au sein du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*. Il est vraisemblable que le FNGCA doit encore solder des indemnités liées à la sécheresse 2005. De plus, le chiffrage définitif du coût pour le FNGCA des dégâts causés par la sécheresse 2006 n'a pas encore été arrêté. Une ouverture de crédits afin de répondre à ces besoins est donc indispensable d'ici la fin de l'année 2006.

Les **perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année 2006** ont permis d'identifier plusieurs difficultés pour lesquelles des solutions sont en cours d'étude. Les trois principales difficultés en question sont les suivantes :

– ***Plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)***

La conjoncture favorable que traverse une partie du secteur de l'élevage a notamment pour effet la réalisation plus rapide que prévue des travaux subventionnés par un dispositif dont l'opportunité, en termes de contribution à la qualité de l'environnement des productions, est reconnue. Par conséquent, un besoin de crédits de paiement non couvert est d'ores et déjà apparu au titre du PMBE. Il devrait être couvert par un abondement supplémentaire, à hauteur de 20 millions d'euros en crédits de paiement, dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année.

– ***Prime d'orientation agricole (POA)***

Compte tenu de l'insuffisance des crédits qui y sont alloués, le paiement de la POA est susceptible d'être interrompu d'ici la fin de l'année et appelle une ouverture supplémentaire de crédits de paiement.

– ***Paiement de la seconde astreinte 2006 du contentieux dit « poissons sous-taille »***

La Commission européenne examine actuellement les pièces fournies par la France en illustration des progrès accomplis en matière de contrôle des pêches et de poursuite des infractions constatées. Néanmoins, il est possible que ces progrès soient jugés insuffisants par la Commission. Dans ce cas, il est probable qu'une nouvelle astreinte, pour un montant de 57,8 millions d'euros également, soit infligée à la France. Compte tenu de l'arbitrage rendu par le Premier ministre à l'occasion du paiement de l'astreinte du premier semestre 2006, une nouvelle condamnation de la France pourrait se traduire par un besoin de 28,8 millions d'euros pour le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

*b) La construction du budget 2007*

Les principales modifications qui affectent en 2007 le périmètre des programmes gérés par le ministère de l'Agriculture et de la pêche sont les suivantes :

– La rémunération des **agents mis à la disposition des opérateurs** par le ministère de l'Agriculture et de la pêche est transférée à l'opérateur concerné. En conséquence, la subvention pour charges de service public allouée à l'établissement public bénéficiaire est augmentée à due concurrence. Cette modification de périmètre correspond à une réforme des modalités de gestion des personnels mis à disposition des opérateurs, et ne peut pas être interprétée comme une augmentation des moyens réellement alloués à ceux-ci. Cette opération concerne pour 12,7 millions d'euros les Haras nationaux, pour 16,9 millions d'euros le CEMAGREF et pour 3,2 millions d'euros l'AFSSA.

– Le taux actuel de cotisation des établissements publics au compte d'affectation spéciale *Pensions* est actuellement de 33 %. À partir de 2007, il sera de 39 %. Cette augmentation de charge est intégralement compensée par le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche aux offices agricoles, à l'INAO, à l'ONF et à l'IFN.

– 7 millions d'euros sont transférés sur le programme *Recherche industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, dans le cadre de la participation du ministère de l'Agriculture et de la pêche au financement des **pôles de compétitivité**.

– Dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit la mise en œuvre d'une expérimentation relative au paiement de **loyers budgétaires** par les administrations affectataires d'immeubles domaniaux. Dans ce cadre, 11,1 millions d'euros ont été ajoutés au budget du programme pour couvrir cette dépense en quelque sorte « fictive », puisqu'elle est reversée au budget général.

– Le financement des **stages à l'installation** est transféré du programme *Enseignement technique agricole* vers le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*. Afin de rendre plus cohérente et efficace la politique en faveur de l'installation, le ministère a en effet décidé de rassembler l'ensemble de ces mesures au sein de l'action Renouvellement des exploitations agricoles du programme. De même, le financement des centres d'accueil et de conseil (CAC), dans le cadre du soutien au dispositif des stages à l'installation, est transféré du programme *Enseignement technique agricole* vers le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

– Le ministère de l’Agriculture et de la pêche a décidé d’adosser progressivement les **centres d’appui à l’enseignement technique agricole**, qui relèvent aujourd’hui du programme *Enseignement technique agricole*, aux établissements d’enseignement supérieur. Deux des quatre établissements publics nationaux concernés doivent être rapidement intégrés dans des établissements de l’enseignement public agricole : il s’agit du Centre d’étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l’Agriculture de Beg-Meil (CEMPAMA), intégré par un décret du 26 mai 2006 à l’Institut national d’enseignement supérieur et de recherche agronomique et agroalimentaire de Rennes (AGROCAMPUS), et du Centre d’expérimentation pédagogique de Florac (CEP), qui doit participer à la création du Centre international d’études supérieures agronomiques de Montpellier (Montpellier Sup Agro). Les 2,8 millions d’euros de crédits correspondant sont donc transférés sur le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*.

– Les crédits de **génétique animale** sont regroupés sur le programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, ce qui conduit à transférer 0,9 million d’euros depuis le programme *Sécurité et qualité sanitaire de l’alimentation*.

– Enfin, un transfert de 1,3 million d’euros du programme *Sécurité et qualité sanitaire de l’alimentation* vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture* est réalisé afin de regrouper l’ensemble des moyens de fonctionnement des services chargés de la **protection des végétaux** au sein des DRAF sur ce programme.

## 2.– Les allègements de charges fiscales et sociales pour les agriculteurs

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 et sociales incitatives à la réalisation d’un objectif clairement défini.

### a) Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales dont l’objet principal contribue aux politiques du ministère de l’Agriculture et de la pêche représentent globalement un coût budgétaire estimé à près de **3,3 milliards d’euros** pour le budget de l’État, y compris les compensations des réductions d’impôts locaux.

L’**installation des jeunes agriculteurs** bénéficie ainsi sur le plan fiscal d’une aide sous la forme d’un abattement de 50 % sur les bénéfices, lequel permet une imposition minorée pendant les soixante premiers mois d’activité, période où l’entreprise est la plus fragile. Ce dispositif, qui était d’application temporaire, a été pérennisé par la loi de finances pour 2006 et doit être porté à 100 % par la loi de finances rectificative pour 2006 ; la dotation jeunes agriculteurs sera alors

totalement exonérée d'impôt sur le revenu. Toujours pour conforter l'installation, la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a accordé une réduction d'impôt aux agriculteurs qui cèdent progressivement leur exploitation à un jeune. Enfin, les jeunes agriculteurs bénéficient d'un dégrèvement d'office pendant cinq ans de taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la charge de l'État, et il existe un dispositif de réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d'immeubles ruraux situés dans les territoires ruraux de développement prioritaire ou dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

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 appelé 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 climatiques, économique, sanitaire ou social affectant le revenu de l'exploitation.

S'agissant du *soutien à l'investissement*, la loi d'orientation agricole a renforcé le dispositif de déduction pour investissement (DPI) en augmentant le montant maximal de déduction de 21.200 euros à 26.000 euros. Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a mis en place un amortissement exceptionnel sur les travaux d'amélioration pour inciter les employeurs à rénover leur patrimoine immobilier pour l'hébergement de travailleurs saisonniers agricoles et a autorisé les groupements d'employeurs à constituer des provisions défiscalisées afin de couvrir leur responsabilité solidaire pour le paiement de dettes salariales.

En matière d'*allègement des charges*, la loi d'orientation agricole a institué deux crédits d'impôt visant respectivement à favoriser l'agriculture biologique, pratique respectueuse de l'environnement et à aider les exploitants, dont l'activité requiert leur présence toute l'année, à financer leur remplacement. La loi de finances pour 2006 a créé une exonération à concurrence de 20 % des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties concernant les terres agricoles, cet allègement devant, en cas de terrains pris à bail, être rétrocédé par le bailleur au preneur. Corrélativement, les pertes de recettes supportées par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale font l'objet d'une compensation versée par l'État, pour un coût de 166 millions d'euros en 2007.

Afin de réduire les charges des agriculteurs causées spécifiquement par la hausse des produits pétroliers, le Gouvernement a décidé de leur accorder, pour le second semestre 2004, un remboursement partiel de la *taxe intérieure sur les produits pétroliers* (TIPP) de 4 centimes d'euro par litre de fioul domestique utilisé dans les activités agricoles et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) de 0,71 euro par millier de kilowattheure sur le gaz naturel utilisé comme combustible par les serristes. Ces dispositifs ont été prolongés pour l'année 2005 avec des aménagements : le remboursement de la TICGN a été étendu à tous les exploitants et une déduction de la TIPP de 9,25 euros par tonne

de fioul lourd a été accordée. En outre, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005, les niveaux de remboursements de taxe ont été portés à 5 centimes d'euro par litre pour le fioul domestique et à 0,95 euro par millier de kilowattheure pour le gaz naturel. Le cours des produits pétroliers se maintenant toujours à un niveau élevé, le Premier Ministre a décidé, le 23 mars 2006, la reconduction pour le premier semestre 2006 des mesures de remboursement partiel de taxe en précisant que le remboursement des intérieurs sur le gaz naturel et le fioul lourd serait ajusté sur celui du fioul domestique, soit concrètement une exonération de taxe à hauteur de 90 %. Le 10 septembre 2006, le ministre de l'Agriculture et de la pêche a annoncé l'extension de ce remboursement à l'ensemble de l'année 2006. Une mesure législative en ce sens sera donc proposée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2006.

Ces mesures de défiscalisation partielle, qui s'ajoutent au taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant agricole (le « rouge ») n'annulent pas la hausse du prix du pétrole et du gaz mais en limitent la portée. Ainsi, le maintien du remboursement partiel de 4 centimes d'euro par litre de la TIPP pour l'ensemble de l'année 2005 aurait permis de limiter la hausse du prix moyen du fioul domestique à environ 25 % en moyenne en 2005 par rapport à 2004, alors qu'elle aurait été de l'ordre de 35 % sans ce maintien.

On doit également noter l'exonération de 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 mesure 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. La loi d'orientation agricole a modulé la réduction de la TIPP dont bénéficient les biocarburants en fonction de l'évolution des cours des matières premières agricoles et des énergies fossiles et de la productivité des filières agro-industrielles concernées, afin d'assurer la compétitivité des biocarburants par rapport aux carburants fossiles sans toutefois aboutir à une surcompensation de l'écart de prix de revient entre ces produits. Par ailleurs, la même loi autorise l'autoconsommation d'huile végétale pure (HVP) et prévoit sa commercialisation comme carburant agricole au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les HVP utilisées comme carburant agricole sont totalement exonérées de TIPP.

Pour le secteur de la *pêche*, les objectifs sont identiques, à savoir l'installation des jeunes pêcheurs et l'allègement des charges. S'agissant du dispositif Sofipêche (sociétés agréées pour le financement de la pêche artisanale), la Commission européenne a arrêté les nouvelles lignes directrices pour l'examen des aides d'État destinées au secteur de la pêche et de l'aquaculture, lesquelles prévoient que les aides indirectes à l'achat de navires d'occasion, telles que ce dispositif des Sofipêche, ne peuvent plus être accordées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Par conséquent, aucun agrément n'est plus délivré depuis 2006 et cette

mesure n'a plus d'impact budgétaire en 2007. Les mesures de soutien fiscal à la pêche reposent donc sur l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent, l'exonération de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux, l'exonération de TVA des produits de leur pêche vendus par les marins pêcheurs et l'exonération de droit de francisation et de navigation pour les navires de pêche.

S'agissant enfin de l'*investissement forestier*, la loi du 9 juillet 2001 d'orientation pour la forêt a institué, jusqu'au 31 décembre 2010, une réduction d'impôt pour les personnes physiques qui procèdent à des acquisitions de bois et forêts ou de terrains nus à boiser, à des souscriptions ou acquisitions en numéraire de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestière (SEF). Un amortissement exceptionnel est prévu pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui souscrivent des parts de SEF. La loi d'orientation agricole a étendu le dispositif de réduction d'impôt aux travaux forestiers réalisés par des personnes physiques ou des groupements forestiers. En outre, afin de faciliter la reconstitution des massifs endommagés après la tempête de 1999, les travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles bénéficient du taux réduit de TVA.

#### *b) Les exonérations sociales*

Au-delà des dépenses fiscales, retracées depuis l'entrée en vigueur de la LOLF dans le projet annuel de performances de la mission, il faut aussi récapituler l'ensemble des exonérations de cotisations sociales dont bénéficie le secteur agricole. Celles-ci sont retracées dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les *jeunes agriculteurs* qui s'installent sont partiellement et dégressivement exonérés des cotisations sociales dont ils sont redevables, au cours des cinq premières années de leur assujettissement (de 65 % la première année à 15 % la cinquième). La dotation jeunes agriculteurs est sortie de l'assiette des cotisations sociales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Pour favoriser l'emploi de *travailleurs occasionnels agricoles*, les cotisations patronales sont calculées, depuis 1995, sur la base du salaire réel avec l'application de taux réduits : ces taux sont réduits de 58 % dans le cas général et de 75 % ou 90 % dans certains autres secteurs d'activités. La réduction de taux est majorée de 10 points pour les salariés sous CDI. La loi d'orientation agricole a porté la durée d'application des taux réduits de 100 à 119 jours et élargi la mesure aux entreprises de travaux forestiers et agricoles ainsi qu'aux groupements d'employeurs multisectoriels. Cette exonération est compensée à la sécurité sociale.

La loi d'orientation agricole a, depuis 2006, exonéré de la cotisation de solidarité les associés de sociétés de personnes non exploitants ; cette mesure n'est pas compensée à la sécurité sociale. Elle a aussi exonéré de cotisations patronales,

pour deux ans seulement (jusqu'en 2008 donc), les embauches de salariés sous CDI par les groupements d'employeurs agricoles, et accordé une franchise de cotisations patronales pour les salariés dont le CDD est transformé en CDI par des employeurs de main-d'œuvre agricole, entre 2006 et 2008 ; ces mesures sont compensées à la sécurité sociale.

Le *contrat vendanges*, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, est une franchise de cotisations salariales pour les salariés occasionnels agricoles réalisant des travaux de vendanges. La loi d'orientation agricole a aussi créé une franchise de cotisations salariales pour l'embauche de jeunes travailleurs occasionnels de moins de vingt-six ans. Ces exonérations sont compensées à la sécurité sociale. Il en est de même pour l'exonération de cotisations patronales dues pour les marins salariés par les propriétaires de bateaux armés à la petite pêche, à la pêche côtière, à la pêche au large ou aux cultures marines.

Des exonérations ciblées sur certains territoires favorisent aussi l'emploi agricole. Ainsi, les créations d'emplois en *zones de revitalisation rurale (ZRR)* ouvrent droit, depuis 1997, à une franchise de cotisations patronales pour les petites entreprises. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a étendu cette exonération aux fondations ou associations reconnues d'utilité publique, organismes d'intérêt général, établissements d'enseignement supérieur à but non lucratif et autres organismes ou œuvres. Ces exonérations sont compensées à la sécurité sociale.

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toute mesure nouvelle de réduction ou d'exonération de cotisations sociales doit donner lieu à compensation intégrale par le budget de l'État, sauf dérogation explicite en loi de financement de la sécurité sociale. À ce titre, 40 millions d'euros sont prévus par le présent projet de loi de finances sur le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, pour être versés aux organismes de sécurité sociale.

#### EXONÉRATIONS SOCIALES AGRICOLES COMPENSÉES PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2007

(en millions d'euros)

Mesure d'exonération compensée	Montant budgété
Exonération des cotisations salariales des salariés occasionnels	5,0
Extension à 119 jours des exonérations s'appliquant aux travailleurs occasionnels	4,0
Extension aux entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers des exonérations s'appliquant aux travailleurs occasionnels	13,0
Exonérations liées aux contrats vendanges	13,0
Exonérations en zones de revitalisation rurale (ZRR)	5,0
<b>TOTAL</b>	<b>40,0</b>

### 3.– Les aides versées par les collectivités territoriales

Aux interventions de l'État et de l'Union européenne dans le secteur agricole, qui mobilisent déjà des moyens financiers importants, s'ajoutent les soutiens des collectivités territoriales, départements et régions, qui peuvent être estimés pour 2007 à 1 milliard d'euros.

Dans une approche globale des soutiens en faveur de l'agriculture, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a effectué des évaluations périodiques en vue de déterminer les montants des concours publics attribués au secteur agricole par les conseils généraux et régionaux et de rechercher une méthode pérenne de collecte de ces informations que votre Rapporteur spécial estime indispensables. Les premiers travaux, pilotés par le ministère et réalisées par l'École nationale supérieure agronomique de Montpellier (ENSAM), ont porté sur les années budgétaires 1992 et 1995. Une étude a ensuite été réalisée en 2002 par l'Établissement national supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et a concerné l'année 2000.

En 2004, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a réalisé une évaluation sur l'exercice budgétaire 2002, avec le concours des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt. Ces évaluations ont permis de déterminer et d'analyser l'ensemble des concours publics consacrés à l'agriculture par les départements et les régions. Selon cette étude, 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 2000. Ils proviennent pour 59 % 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.

Au deuxième semestre de l'année 2005, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a souhaité entreprendre une nouvelle évaluation. À cet effet, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) ont été sollicitées pour assurer le rôle d'interface entre les services agricoles des collectivités chargés de la collecte des informations (remontée des données) et les services du ministère chargés de la centralisation, du traitement et de l'analyse des données portant sur les années 2003 et 2004. Seule l'ADF a répondu favorablement à cette sollicitation en sensibilisant ses partenaires aux travaux et en diffusant le questionnaire d'enquête ; sur les 95 départements sollicités, seuls 44 ont répondu. En raison du faible taux de réponse et de l'absence de données pour les régions, partenaire essentiel dans le soutien de la politique agricole, le ministère de l'Agriculture et de la pêche s'est trouvé dans l'impossibilité de publier des résultats. **Votre Rapporteur spécial déplore cette attitude des collectivités territoriales, et tout particulièrement de l'Association des régions de France, en tant qu'elle est contraire aux règles de transparence qui doivent s'appliquer dès que des fonds publics sont concernés.**

Compte tenu des données disponibles, il est seulement possible d'indiquer que les concours publics à l'agriculture des 44 conseils généraux ayant répondu à l'enquête ont augmenté de 15 % en 2003 et 2004. Cette augmentation est plus sensible dans le domaine des marchés et des revenus agricoles, ainsi que dans celui de l'enseignement et de la recherche agricoles. Les conseils généraux ont également contribué à l'indemnisation des exploitants victimes de calamités intervenues en 2003, notamment la sécheresse.

## B.– LES CONCOURS COMMUNAUTAIRES

### 1.– L'augmentation des aides communautaires versées à la France

L'ensemble des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France s'est élevé à 10,1 milliards d'euros en 2004, 10,4 milliards d'euros en 2005, et la prévision pour 2006 et 2007 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. Les 9,3 milliards d'euros correspondant en 2005 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.

Pour le développement rural, les participations du budget de l'Union européenne se sont élevées à 1,1 milliard d'euros en 2005, soit 10 % du total des soutiens communautaires. Ces crédits relevant du règlement de développement rural (RDR) concernent essentiellement l'installation et la modernisation des exploitations, la compensation de handicaps naturels, les mesures agro-environnementales et l'aménagement de l'espace rural.

### 2.– Les perspectives financières du budget de la PAC

#### *a) L'accord sur les perspectives financières 2007–2013*

Le 17 décembre 2005, les vingt-cinq États membres réunis en Conseil européen ont adopté à l'unanimité la proposition de la présidence britannique en matière de perspectives financières pour la période 2007-2013. Cet accord a trouvé une base juridique dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 signé entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Il fixe un plafond de dépenses pour le budget de l'Union européenne à vingt-sept sur la période 2007-2013 et en détaille la ventilation par rubrique. Ainsi, pour les sept prochaines années, le budget de l'Union atteindra au maximum, en crédits d'engagement, 864 milliards d'euros (constants 2004), soit 1,048 % du RNB communautaire. Ce montant permettra de doter cinq rubriques :

- Rubrique 1 (*Croissance durable*) : 382 milliards d'euros,

- Rubrique 2 (*Conservation et gestion des ressources naturelles*) : 371 milliards d'euros, dont 293 milliards d'euros pour le premier pilier de la PAC, 69,75 milliards d'euros pour le second pilier et 3,8 milliards d'euros pour la pêche,

- Rubrique 3 (*Citoyenneté, liberté, sécurité et justice*) : 10,7 milliards d'euros,

- Rubrique 4 (*UE partenaire mondial*) : 49,5 milliards d'euros,

- Rubrique 5 (*Administration*) : 49,8 milliards d'euros.

L'accord obtenu maintient le plafond actuel des ressources propres (1,24 % du RNB communautaire en crédits d'engagement et 1,31 % du RNB en crédits de paiement). Il prévoit par ailleurs une diminution progressive du rabais britannique, de 10,5 milliards d'euros au maximum sur la période. Enfin, l'accord comporte une clause de révision de la composition du budget européen, tant en dépenses qu'en recettes. L'accord invite ainsi la Commission à établir, en 2008/2009, un rapport portant sur l'ensemble du budget. Le texte cite cependant explicitement le rabais britannique et la PAC, même si l'ensemble des dépenses et des recettes est visé pour la révision. L'accord reste silencieux sur la date de mise en œuvre d'éventuelles réformes ; ainsi, s'il ne prévoit pas un ajustement des perspectives financières dès la période 2007-2013, il ne l'exclut pas non plus. Le rapport ainsi proposé par la Commission sera examiné par le Conseil européen.

#### *b) Les dépenses agricoles pour la période 2007-2013*

Les dépenses liées à la PAC (premier et deuxième piliers) sont désormais financées *via* la rubrique 2, et non plus la rubrique 1 comme au cours de la période 2000-2006. Elles représentent 42 % du budget global 2007-2013 de l'Union européenne à vingt-sept (43 % en 2007 et 40 % en 2013).

Les 293 milliards d'euros attribués au financement des mesures du premier pilier (aides directes et aides de marché) correspondent aux plafonds de dépenses décidés à Bruxelles en octobre 2002 pour l'Union européenne à vingt-cinq. Ils devront donc permettre le financement des aides directes et de marché pour vingt-sept États membres, la Roumanie et la Bulgarie intégrant l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Concernant le financement du deuxième pilier (développement rural), le plafond de dépenses contenu dans l'accord est très en deçà de celui contenu dans la proposition initiale de la Commission. Il conduit à une enveloppe française réduite par rapport à la dotation 2006. Par ailleurs, l'accord laisse la possibilité aux États membres de prélever jusqu'à 20 % des aides directes qui leur sont accordées pour financer des mesures de développement rural. Selon l'accord, les montants ainsi transférés ne devraient être soumis ni à une redistribution entre États membres, ni à un cofinancement national, ni même au respect des dépenses minimales prévues par le nouveau règlement de développement rural.

### *c) La prise en compte de l'élargissement de l'Union européenne*

Après l'élargissement aux dix nouveaux États membres qui a pris effet le 1<sup>er</sup> mai 2004, la Commission a rendu le 26 septembre 2006 son dernier rapport de suivi sur la préparation à l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et la Bulgarie. Elle considère que la Bulgarie et la Roumanie sont suffisamment préparées et remplissent les critères politiques, économiques et de reprise de l'acquis pour entrer dans l'Union au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Cependant, la Commission a relevé encore quelques sujets sur lesquels des efforts restent à faire par les deux pays, et notamment des sujets agricoles comme la mise en place de l'agence de paiement et de la procédure communautaire de versement des aides, l'équarrissage ou la santé animale. Pour pallier ces problèmes existent des mesures de sauvegarde, comme la suspension des aides si le système de paiement n'est pas conforme. Des mesures transitoires en ce qui concerne les problèmes sanitaires et phytosanitaires sont également prévues.

Le paquet financier adopté au Conseil du 22 mars 2004 fixe le montant des dépenses d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie pour trois ans (2007-2009). Les dépenses agricoles supplémentaires induites par l'adhésion de ces deux pays sont évaluées à 1,14 milliard d'euros en 2007, 1,99 milliard d'euros en 2008 et 2,34 milliards d'euros en 2009. Un échelonnement du versement des aides directes similaire à celui des dix nouveaux États membres (de 25 % en 2007 jusqu'à 100 % en fin de période) a été prévu.

Comme l'élargissement aux dix nouveaux États membres s'est fait dans le respect des principes fondamentaux de la PAC, l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie ne devrait pas poser de problèmes majeurs sur le plan agricole.

## 3.– Le mode de gestion des concours communautaires

### *a) Les circuits financiers et les organismes payeurs*

Dans le cadre des nouvelles perspectives financières, les dépenses agricoles ne font plus partie de la rubrique 1 mais de la rubrique 2. On parle donc désormais de rubrique 2a pour les dépenses du premier pilier de la PAC et de

rubrique 2b pour les dépenses liées au développement rural. Cette nouvelle nomenclature budgétaire est applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Par ailleurs, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, avec ses deux sections, Garantie (FEOGA-G) et Orientation (FEOGA-O) disparaît à la même date au profit du **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)** et du **Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)**, respectivement dédiés au financement des rubriques 2a et 2b du budget communautaire.

Au niveau national, les aides de la PAC sont versées aux exploitants agricoles *via* des organismes payeurs agréés. Au 31 décembre 2005, les offices agricoles et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) assumaient cette fonction d'organismes payeurs. La loi d'orientation agricole a réformé l'ensemble des offices et créé une nouvelle **Agence unique de paiement (AUP)**.

Dès sa création, le 1<sup>er</sup> juin 2006, l'AUP s'est vue confier la gestion et le paiement de l'ensemble des aides directes aux agriculteurs : le paiement unique, les aides couplées (à l'exception des aides animales dont le paiement reste temporairement assuré par l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions jusqu'à leur découplage (aide laitière) ou leur transfert à l'AUP en 2007, et des aides aux pommes de terre, au tabac et à la surface pour le houblon, actuellement payées par l'Office national interprofessionnel des fruits, légumes, des vins et de l'horticulture et qui seront également transférées à l'AUP en 2007), les aides communautaires à certains programmes de promotion horizontales dont la gestion ne relève pas d'un office en particulier, de quelques aides de marché dont la gestion est couplée avec celle des aides directes (aides relatives aux fourrages séchés, aux plantes textiles) et/ou fait intervenir les mêmes équipes et les mêmes moyens informatiques (mesures en faveur de l'élevage de vers à soie) et des mesures du deuxième pilier, également gérée jusqu'alors par les offices agricoles, jusqu'à leur transfert au CNASEA.

Le CNASEA devient, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, le payeur unique des mesures du deuxième pilier puisque sa compétence est élargie à la prime à l'herbe (PHAE), aux bâtiments d'élevage et à la mesure rotationnelle. Cette répartition de la gestion des aides sera encore modifiée dans les prochaines années puisque la loi d'orientation agricole prévoit qu'au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la gestion et le paiement des mesures de soutien direct en faveur des agriculteurs et de soutien au développement rural mises en œuvre au titre de la politique agricole commune seront assurés par un seul organisme. Les autres offices sont responsables du paiement des dépenses de marché.

Les dépenses des organismes payeurs sont préfinancées grâce à un compte de trésorerie à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) puis sont remboursées par le budget communautaire le second mois qui suit la dépense. Ce compte de l'ACCT, qui va être subdivisé en sous-comptes - l'un dédié au FEAGA, l'autre dédié au FEADER -, est actuellement géré par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), laquelle

transmet à la direction du budget les besoins exprimés chaque semaine par les organismes payeurs. L'ACOFA dispose de deux sources de financement pour faire face à ses besoins :

– la principale correspond aux remboursements par le budget communautaire, deux mois après l'avance faite par l'État membre,

– l'autre est 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 et, à partir de 2006, de l'aide découplée le 1<sup>er</sup> décembre). Pour assurer les paiements, l'ACOFA est autorisée par la direction du budget à mettre en place un dispositif de préfinancement. L'ACOFA dispose à ce titre 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 relatives au budget 2006 (payées en fin d'année 2005), l'État a versé à l'ACOFA, entre octobre et décembre 2005, une avance de 6,1 milliards d'euros, générant une charge d'intérêts de 22,5 millions d'euros, dont le remboursement a été effectué à hauteur de 190 millions d'euros le 5 décembre 2005 et à hauteur de 5,9 milliards d'euros le 5 janvier 2006. À cette même date, le Trésor a versé à l'Agence une nouvelle avance d'un montant de 4,2 milliards d'euros, dont le remboursement est intervenu le 3 février 2006. Ces opérations d'avances ont été validées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 sur la loi portant règlement définitif du budget de 2005.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'ACOFA est supprimée et les missions de coordination communautaire qu'elle prenait en charge sont transférées à l'AUP, qui devient ainsi organe de coordination. Les autres organismes payeurs lui transmettront donc leurs besoins de crédits et l'Agence centralisera pour la direction du budget les demandes d'avances nécessaires pour le préfinancement des dépenses des autres offices et d'elle-même. Les fonctions de contrôle qu'exerçait l'ACOFA seront directement quant à elles exercées par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

#### *b) Les remboursements des aides par la France*

La procédure d'apurement de conformité a pour objet de vérifier la régularité de la dépense communautaire et la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres pour le versement des aides communautaires à l'agriculture. Pour ce faire, les auditeurs de la Commission se rendent régulièrement en France à l'occasion de missions d'enquête, dont les thèmes sont choisis soit de leur propre initiative, soit parce qu'ils ont eu

connaissance de constats d'anomalies relevées par d'autres corps de contrôle. Suite à ces missions, un rapport récapitulatif de l'ensemble des anomalies constatées par les auditeurs est adressé à l'État membre. Les anomalies qu'il décrit se traduisent généralement par des corrections financières imposées à l'État membre sous la forme de **refus d'apurement**, c'est-à-dire de refus de prise en charge par le budget communautaire d'une partie des dépenses préfinancées par l'État membre.

La facture annuelle d'apurement payée en année N ou au titre de l'exercice FEOGA de l'année N ne reflète pas le niveau des irrégularités de cette année N, et encore moins la qualité globale du dispositif de gestion et de contrôle français à cette date. En effet, elle recouvre le résultat de plusieurs missions d'apurement relatives à plusieurs exercices budgétaires. Ainsi, en 2004 ont été exclues des dépenses relatives aux exercices budgétaires des années 1999 à 2003.

Il existe donc deux manières de présenter un bilan des apurements : soit en comptabilisant les refus d'apurement décidés par la Commission chaque année, soit en comptabilisant les refus d'apurement ventilés par exercice FEOGA d'origine de la dépense.

#### MONTANTS DES REFUS D'APUREMENT ANNUELS

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Année des décisions de la Commission	232	40	1,4	43	213	124
Exercice FEOGA	49	105	115	94	57	45

Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche.

Deux décisions de refus d'apurement ont déjà été notifiées à la France en 2006 : le 11 mai pour 40 millions d'euros (au titre de l'aide compensatoire pour la banane, le stockage public pour la viande bovine et le développement rural) et le 27 juillet pour 86 millions d'euros (au titre de l'éligibilité des terres en zones humides, de l'huile d'olive et des prêts bonifiés), soit déjà **au moins 126 millions d'euros pour l'année 2006** alors qu'il existe encore une cinquantaine d'enquêtes ouvertes, concernant notamment les primes animales, les fruits et légumes, le lait et la conditionnalité des aides.

Les refus d'apurement proviennent de manquements dans la mise en place et le contrôle de mesures de la PAC. Ils représentent une charge directe pour le budget du ministère de l'Agriculture et de la pêche. **L'élimination des causes d'apurement doit donc être un objectif prioritaire du ministère**, dans un souci de bonne gestion des finances publiques tant nationale que communautaire. Cet objectif est suivi, au sein du projet annuel de performances, par l'indicateur du montant des pénalités financières relatives aux aides versées au cours d'une campagne communautaire, rapporté au montant des aides versées au cours de la même campagne. Votre Rapporteur spécial estime que cet indicateur ne permet pas de piloter un tel objectif, car des refus d'apurement concernant par exemple la campagne 1999 ont encore été notifiés à la France en 2005 et le dernier exercice

définitivement clos du point de vue des refus d'apurement est aujourd'hui l'année 2000 ; il faudrait donc attendre 2012 pour connaître l'indicateur définitif concernant l'année 2007, puisqu'il sera constamment recalculé jusqu'à cette date en fonction des résultats des enquêtes de la Commission.

Il est préférable de se reporter à l'annexe jaune au projet de loi de finances, relative aux relations financières avec l'Union européenne, qui présente beaucoup plus clairement les refus d'apurement que le projet annuel de performances de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*. En effet, alors que le projet annuel de performances présente le montant total de refus d'apurement notifiés à la France au cours d'une année, l'annexe jaune récapitule les refus d'apurement imputés budgétairement à la France pour cette année. Il y a deux biais entre ces deux indicateurs : il existe un décalage de quatre mois entre publication et imputation, certaines décisions publiées en fin d'année étant en fait imputée sur l'exercice suivant, et certains refus d'apurement sont imputés à la France avant publication de la décision d'apurement.

De plus, le projet annuel de performances présente un rapport des apurements imputés au titre d'un exercice sur le total des aides versées cette année-là, alors que l'annexe jaune présente un rapport des apurements imputés au budget de l'État pour une année sur le total des aides versées cette même année. Dans ce cas, le refus d'apurement ne porte pas sur l'exercice des aides versées et l'indicateur donne une vision moins parfaite de la qualité du système d'octroi des aides pour l'année en cause, le refus d'apurement étant principalement imputé au titre d'exercices antérieurs. Il permet toutefois une comparaison plus rapide, compte tenu du délai de clôture des enquêtes générant des refus d'apurement.

Votre Rapporteur spécial estime donc indispensable une clarification des indicateurs présentés par le Gouvernement sur ce point à l'appui du prochain projet de loi de finances.

## **II.- LA GESTION DES AIDES ACCORDÉES À L'AGRICULTURE**

### **A.- LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

#### **1.- L'évolution des structures internes**

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche poursuit une politique ambitieuse de réforme de ses structures afin de disposer de l'organisation administrative la plus efficiente possible, de développer des démarches de qualité tournées vers les usagers et de moderniser la gestion de ses ressources humaines.

*a) La modernisation de l'organisation administrative*

Plusieurs projets de réorganisation administrative du ministère de l'Agriculture et de la pêche sont engagés pour générer des gains de productivité par un ajustement des moyens.

• *L'optimisation de l'échelon régional*

Plusieurs actions de modernisation ont été engagées ces dernières années au niveau régional, avec pour objectif commun de renforcer la place des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et des pôles régionaux « Économie agricole et monde rural » dans des conditions optimales de coût et de qualité de service. Pour conforter le niveau régional de l'administration de l'État, la création des services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE), accompagnée d'un transfert des activités statistiques jusqu'à présent exercées au niveau départemental, sera totalement achevée en 2007.

• *La dynamisation de l'échelon départemental*

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche et le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ont engagé, en liaison avec le ministère de l'Écologie et du développement durable, la fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE) dans huit départements : l'Ariège, l'Aube, le Cher, le Loir-et-Cher, le Lot, les Yvelines, le Territoire de Belfort et le Val-d'Oise. Cette réforme vise à tester les synergies, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'ingénierie d'appui territorial, de la gestion de systèmes d'informations géographiques et de la mutualisation des fonctions support. L'année 2006 est consacrée à la préparation de ces fusions qui seront opérationnelles au 1<sup>er</sup> janvier 2007 avec la création de **huit directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)**. Une évaluation interministérielle de ces fusions sera réalisée au second semestre de l'année 2008 en vue de son extension ou de sa généralisation éventuelle.

De même, le rapprochement à titre expérimental des inspections du travail du régime général et de l'agriculture dans les départements de la Dordogne et du Pas de Calais a été engagé depuis janvier 2006. Il conduira à la création, au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) concernées, de sections agricoles regroupant les services départementaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA) qui seront placées sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture pour l'activité correspondante. Une évaluation de ces rapprochements sera conduite en 2007.

- ***Le développement de l'administration électronique et la modernisation des systèmes d'information***

Les systèmes d'information sont au cœur de la stratégie de modernisation du ministère de l'Agriculture et de la pêche, bien au-delà des approches strictement techniques. Plusieurs projets structurants sont en cours.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PAC, la refonte complète du système d'information des aides en un outil unique de gestion partagée offrira un outil accessible à tous les gestionnaires de cette politique. Ce nouvel outil sera opérationnel à partir de 2007 et devrait permettre des gains de productivité. Un nouveau système d'information sur la pêche devrait être aussi livré d'ici la fin de l'année 2006. Enfin, un système d'information décisionnel doit être défini pour les DRAF (SID-DRAF).

- 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. Les actions déjà engagées vont se poursuivre en 2007.

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

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche doit accompagner les différents métiers exercés par ses personnels afin que ceux-ci puissent continuer d'assurer des prestations de qualité. 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. Les études en cours en 2006 portent sur les métiers des technologies de l'information et de la communication, les parcours professionnels des informaticiens au ministère et les parcours professionnels des cadres A techniques dans les collectivités territoriales.

Par ailleurs, le ministère, qui dispose depuis plusieurs années d'un logiciel intégré pour la gestion des ressources humaines (EPICEA), travaille à le moderniser et à en étendre les fonctionnalités, notamment pour y inclure la gestion des compétences. Il participe également aux réflexions du groupe de travail conduit par le ministère de la Fonction publique relatif à la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines interministériel.

- ***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 corps d'ingénieurs des travaux (ITR, ITA et ITEF) ont-ils été fusionnés en janvier 2006.

Les projets de fusion des corps d'attachés d'administration (centrale, services déconcentrés, enseignement) ont été élaborés et ces fusions seront effectives d'ici fin de l'année 2006. Elles seront complétées par celles des corps de secrétaires administratifs, des agents et des adjoints administratifs.

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

- ***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) a nécessité une adaptation des services de gestion du personnel, afin notamment de renforcer le dialogue de gestion avec les responsables de programme qui ont compétence pour la gestion des emplois.

À ce titre, des conventions de gestion ont été signées entre le secrétaire général du ministère et chaque responsable de programme. Des chartes de gestion avec les responsables de BOP ont complété ce dispositif pour l'ensemble des services déconcentrés. Une application informatique a été conçue pour servir de support au suivi des différents éléments constitutifs d'un BOP : chaque responsable de BOP peut programmer et suivre l'exécution de son budget et de son plafond d'emplois. Enfin, la mise en service d'un infocentre « paie » permet de suivre en temps réel l'évolution des différents plafonds et l'exécution des dépenses de personnel par nature de crédits. Ces informations sont accessibles à une large communauté de travail : les bureaux budgétaires, le contrôle financier, les bureaux de gestion de personnel, les services en charge de la gestion des emplois, les responsables de programme et les responsables de BOP.

## 2.- L'évolution des effectifs

### *a) Le plafond des autorisations d'emplois du ministère*

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.

## ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

(emplois budgétaires en nombre d'ETPT)

	Loi de finances initiale 2006	Projet de loi de finances 2007	Évolution
Programme <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	7.942	7.579	- 363
Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	5.103	4.821	- 282
<b>Mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i></b>	<b>13.045</b>	<b>12.400</b>	<b>- 645</b>
Programme <i>Enseignement technique agricole</i>	18.960	18.047	- 913
Programme <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	2.696	2.670	- 26
Programme <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	5.218	5.136	- 82
Plafond d'emplois du <b>ministère de l'Agriculture et de la pêche</b>	<b>39.919</b>	<b>38.253</b>	<b>- 1.666</b>

La répartition du plafond d'autorisations d'emplois prévu à l'article 38 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 figurant page suivante.

### RÉPARTITION DU PLAFOND D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE LA MISSION POUR 2007

(nombre d'ETPT)

Catégories d'emplois	Programme <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	Mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i>
A administratifs	392	752	1.144
A techniques	1.433	1.807	3.240
B-C administratifs	3.630	1.354	4.984
B-C techniques	2.121	752	2.873
Enseignants	3	156	159
<b>Total</b>	<b>7.579</b>	<b>4.821</b>	<b>12.400</b>
Titulaires	6.716	4.660	11.376
Vacataires	863	161	1.024

Comme l'année dernière, le ministère de l'Agriculture et de la pêche apporte sa contribution à la réduction des effectifs de la fonction publique. Après 187 ETPT de titulaires en moins en 2006, 176 ETPT de titulaires seront supprimés en 2007 et aucun emploi ne sera créé. Il faut aussi ajouter 200 suppressions d'ETPT de vacataires en 2007, après 225 suppressions en 2006. **Le nombre total de suppressions de postes sera donc de 376 ETPT en 2007**, après avoir atteint 412 ETPT en 2006 (425 ETPT supprimés et 13 ETPT créés).

Ces suppressions d'emplois ont été établies sur la base de **deux non remplacements pour trois départs en retraite pour les non enseignants** et d'un non remplacement pour quatre départs en retraite pour les enseignants de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur agricoles. Il faut par

ailleurs noter que le nombre de suppressions d'emplois se comprend en demi année, à l'exception des enseignants de l'enseignement technique pour lesquels les suppressions sont fixées en tiers d'année.

La différence entre les plafonds d'emplois 2006 (39.919 ETPT) et 2007 (38.253 ETPT) du ministère de l'Agriculture et de la pêche ne s'explique pas que par les seules suppressions d'emplois prévues pour 2007. Il convient en effet de prendre aussi en compte l'effet de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois décidées 2006, soit une diminution de 430 ETPT dont 256 ETPT au titre des transferts vers les établissements publics, ainsi qu'un certain nombre de mesures de périmètre (transferts d'agents mis à disposition vers les établissements publics bénéficiaires, transfert des TOS vers les régions, transfert d'agents de l'INSEE), pour 215 ETPT en moins, les suppressions de postes de maîtres d'internat/surveillants d'externat (MI/SE) qui sont compensées par la création de postes d'assistants d'éducation, soit 515 ETPT de moins, et enfin le fait que les départs constatés en 2006 ont été supérieurs aux prévisions, ce qui a permis de rendre disponible 1,2 million d'euros (représentant 65 ETPT) pour financer des améliorations de la situation des personnels mais entraîne une réduction supplémentaire des effectifs à hauteur de 130 ETPT en année pleine pour 2007.

#### *b) Les mises à disposition de personnels*

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche bénéficie de **974 mises à disposition** au 1<sup>er</sup> août 2006. Accueillies au sein du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, elles se répartissent essentiellement de la manière suivante : 554 dans les DDAF, 190 dans les DRAF, 106 dans les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) et 116 en administration centrale.

Les employeurs sont principalement la mutualité sociale agricole (354), les collectivités territoriales (198), les autres ministères (27), le CNASEA (63) et les offices agricoles (40). 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 pour les 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* ne soutient plus que **242 mises à disposition sortantes** au 1<sup>er</sup> août 2006, contre 653 en 2005. Cette évolution est liée au transfert de ces emplois vers les établissements publics sous tutelle qui en étaient les principaux bénéficiaires (notamment les Haras nationaux et l'Inventaire forestier national).

#### *c) L'augmentation des crédits de rémunération*

Le tableau ci-après présente l'évolution entre 2006 et 2007 des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) par programme relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche, en tenant compte des versements au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATION DES PERSONNELS DU MINISTÈRE DE  
L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE ENTRE 2006 ET 2007**

*(en euros)*

Programmes	2006	2007	Variation 2006/2007
<i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural</i>	383.061.004	383.374.425	0,1 %
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	336.206.421	330.677.324	- 1,6 %
<i>Enseignement technique agricole</i>	868.202.401	859.332.960	- 1,0 %
<i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	160.706.941	158.935.032	- 1,1 %
<i>Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation</i>	238.684.612	239.849.784	0,5 %
<b>Total ministère de l'Agriculture et de la pêche</b>	<b>1.986.861.379</b>	<b>1.972.169.525</b>	<b>- 0,7 %</b>

Les principales composantes de l'évolution des dépenses de personnel pour 2007 par rapport au budget 2006 sont les suivantes :

– La **revalorisation des rémunérations publiques** représente une augmentation de 23,4 millions d'euros. À ce titre sont financées la prise en compte de l'impact en 2007 de la revalorisation du point de la fonction publique en 2006 (0,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2006 puis 1,0 % au 1<sup>er</sup> novembre 2006) et une hausse moyenne du point de 0,71 % pour 2007 (extension des revalorisations 2006 et augmentation déjà prévue pour le 1<sup>er</sup> février 2007) ;

– L'impact du **GVT** représente une augmentation de 12,2 millions d'euros. Le GVT positif a été estimé à 19,3 millions d'euros et le GVT négatif à 7,5 millions d'euros, compte tenu notamment des suppressions d'emplois ;

– Des **mesures catégorielles et indemnitaires** en faveur des personnels sont financées à hauteur 11,8 millions d'euros, pour la mise en œuvre des accords du 25 janvier 2006 (« mesures Jacob »), la réforme des contingents annuels d'avancement de grade et reclassement progressif, dans l'enseignement privé, des contractuels de catégorie III en catégorie II ;

– Les **suppressions d'emplois** ont un impact direct négatif à hauteur de 18,5 millions d'euros (extension en année pleine de la variation des effectifs 2006 sur 2007, suppression de 176 ETPT de titulaires en demi-année en 2007, suppression de 200 ETPT de vacataires en 2007 et poursuite de la suppression progressive des emplois de maîtres d'internat/surveillants d'externat) ;

– Les **mesures de périmètre** représentent une diminution de 43,6 millions d'euros, au titre du compte spécial *Pensions*, des prestations familiales, du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et de transferts d'agents aux régions (TOS) et aux établissements publics bénéficiaires de mises à disposition.

## B.- LES PRINCIPAUX OPÉRATEURS DU MINISTÈRE

### MOYENS DES OPÉRATEURS DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

	Crédits de paiement dédiés (en millions d'euros)		Emplois rémunérés hors plafond d'emplois ministériel (en ETPT)	
	2006	2007	2006	2007
Programme <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i> : <b>CNASEA, Haras nationaux, OFIMER</b>	837.775.335	917.011.204	2.833	3.046
Programme <i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i> : <b>Agence Bio, AUP, INAO, offices d'intervention</b>	547.578.472	526.194.277	2.483	2.424
Programme <i>Forêt</i> : <b>CNPPF/CRPF, IFN, ONF</b>	197.240.702	241.542.829	11.043	11.099
Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> : <b>AFICAR, INFOMA</b>	6.096.137	3.224.382	8	8

Votre Rapporteur spécial ne présentera ici que les opérateurs ayant une vocation d'intervention générale, à savoir les offices agricoles et le CNASEA. Les autres opérateurs seront rattachés aux crédits concourant aux différentes politiques sectorielles menées (pêche, forêt, cheval, promotion de la qualité).

#### 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 (30 %) et le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (70 %), 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 il devient, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'organisme payeur unique des aides du deuxième pilier pour la nouvelle programmation 2007-2013. Cette dimension est prise en compte par le nouveau contrat d'objectif et de moyens conclu entre l'État et le CNASEA pour la période 2006-2010.

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, son budget de fonctionnement s'établit à 7,9 milliards d'euros en 2006. Il s'agit à 99 % de dépenses d'intervention.

Le présent projet de loi de finances prévoit de fixer la dotation versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche au CNASEA à 847,6 millions d'euros, depuis le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, dont 31 millions d'euros sous la forme d'une subvention pour charges de service public. Cette dotation est en diminution de 0,5 % par rapport à 2006, alors que celle versée par le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, à partir du programme *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*, augmente de 11,2 % à 2,3 milliards d'euros.

## 2.– Les offices agricoles

La dotation budgétaire versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche aux offices agricoles s'est élevée en 2006 à 535,1 millions d'euros. Les efforts de maîtrise des frais de fonctionnement se poursuivent en 2007, le financement de l'État devant se limiter en 2007 à 510,5 millions d'euros, soit une diminution de 4,6 % par rapport à 2006. Cette baisse concerne essentiellement les dépenses de fonctionnement des offices, qui doivent passer de 163,7 millions d'euros en 2006 à 155,7 millions d'euros en 2007.

### BUDGET PRÉVISIONNEL DES OFFICES AGRICOLES POUR 2006

(en millions d'euros)

	AUP	ONIEP	VINIFLHOR	ONIGC	ODEADOM	total
<i>Nombre d'emplois rémunérés</i>	277	541	506	639	38	2.001
Dépenses de personnel	9,5	34,2	26,8	23,3	2,1	95,9
Dépenses de fonctionnement	19,7	21,7	10,6	18,6	1,3	71,9
<b>Total des dépenses</b>	<b>6.972,4</b>	<b>2.235,7</b>	<b>731,6</b>	<b>725,9</b>	<b>133,9</b>	<b>10.799,5</b>
Subvention budgétaire	6,1	194,1	61,1	3,9	5,1	270,3
Programmes communautaires	6.943,1	2.019,9	658,8	682,2	128,7	10.432,7
<b>Total des recettes</b>	<b>6.950,2</b>	<b>2.218,7</b>	<b>731,6</b>	<b>701,2</b>	<b>133,9</b>	<b>10.735,6</b>

Répondant à une demande du Parlement, et notamment de votre commission des Finances, le Gouvernement a entrepris une vaste réforme du fonctionnement des offices agricoles. Cette réforme répond à trois enjeux majeurs : l'évolution de la PAC, le renforcement des actions de développement des filières et la sécurisation du paiement des aides afin de réduire les refus d'apurement des aides communautaires.

Pour ce faire, les principaux offices ont été regroupés en trois pôles <sup>(1)</sup> :

– L'**Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC)**, créé par la loi d'orientation agricole, regroupe l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL) et le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) ;

(1) L'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM) et l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) ne sont pas concernés par la réforme, en raison de leurs champs d'intervention particuliers.

– L’**Office national interprofessionnel de l’élevage et de ses productions (ONIEP)**, créé par un décret du 30 décembre 2005, regroupe 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) ;

– L’**Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l’horticulture (VINIFLHOR)**, créé par un décret du 30 décembre 2005, regroupe l’Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l’horticulture (ONIFLHOR) et l’Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

La loi d’orientation agricole a également créé l’**Agence unique de paiement (AUP)**, sous la forme d’un établissement public à caractère industriel et commercial ayant pour mission la gestion et le paiement d’aides communautaires ou nationales dans le secteur agricole, en particulier les aides de la PAC (régime de paiement unique et partie découplée des aides précédemment gérées par l’ONIC et l’ONIOL). Dans le cadre de la recherche de synergies et d’économies sur les frais de structures qui a motivé le regroupement des offices sur un site unique à Montreuil à partir de juillet 2007, l’AUP prendra en charge certaines fonctions transversales au profit de l’ensemble des offices : la gestion de la trésorerie communautaire, du personnel (à l’exception des aspects statutaires pris en charge par le ministère de l’Agriculture et de la pêche) et du service informatique, ainsi que des services communs aux offices.

Parallèlement, un plan de gestion des ressources humaines a également été établi pour accompagner cette réforme. Dans le cadre de ce plan, le Premier ministre a fixé un objectif de suppression de 244 emplois d’ici la fin de l’année 2007, compte tenu du recentrage des missions des offices. La mise en place prochaine de mesures d’accompagnement au départ devrait permettre d’atteindre l’objectif de réduction assigné aux établissements. Conformément aux souhaits formulés par le Parlement, les réformes engagées débouchent dans le présent projet de loi de finances sur des économies substantielles sur les moyens de fonctionnement des offices (– 7,9 millions d’euros). Il convient de souligner qu’une partie de cette réduction (soit 4,4 millions d’euros) est liée au transfert des charges de personnel des agents de l’ACOFA - qui est supprimée - vers le ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie.

Par ailleurs et afin de ne pas limiter la recherche d’économies et l’optimisation des moyens au seul niveau parisien, un audit interministériel de modernisation des structures régionales des offices agricoles a été réalisé et rendu en octobre 2006. Cet audit a mis en évidence un certain nombre d’économies de gestion à réaliser et exploré les modalités permettant d’améliorer la qualité ainsi que l’intensité des contrôles, avec pour objectif la réduction du montant des refus d’apurement.

**Votre Rapporteur spécial estime indispensable que cette réforme se traduise par des engagements concrets de la part des offices en termes de performance, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens qu'ils devraient signer avec l'État.**

### C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

La mise en œuvre de la LOLF est tout à fait profitable pour le ministère de l'Agriculture et de la pêche. Elle a contribué à améliorer la gestion budgétaire et à l'appréhender sous l'angle de la performance. Il s'agit en effet d'un outil très utile pour la conduite de l'ensemble des efforts de réorganisation et rationalisation de la gestion des aides (mise en place du contrôle de gestion, évolutions des services déconcentrés dans le cadre de la réforme de l'État, amélioration du service aux usagers, réforme des offices).

Par exemple, la généralisation des autorisations d'engagement à des dispositifs comme les contrats d'agriculture durable (CAD) ou les prêts bonifiés a permis de prendre en compte la portée totale des engagements sur la durée, ce qui n'avait pas de traduction sur les plans budgétaire et comptable auparavant. De même, le passage à la comptabilité d'exercice et la rationalisation des procédures comptables dans la perspective de la certification des comptes par la Cour des comptes ont conduit le ministère à établir un dispositif de contrôle interne et un plan d'action ministériel, identifiant les différents acteurs de la chaîne de la dépense dans les différents programmes du ministère, les enjeux et les risques, ainsi que les actions qui permettent d'y répondre.

#### 1.- L'amélioration de la performance dans le cadre des audits de modernisation

Dans le cadre des objectifs et des dispositions fixés par la circulaire du Premier Ministre en date de 29 septembre 2005, le ministère de l'agriculture et de la pêche a participé aux cinq premières vagues d'audits de modernisation : sur la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides dans le cadre de la PAC (en octobre 2005), sur la gestion et le contrôle des pêches (en janvier 2006), sur l'adéquation formations-enseignants-élèves dans l'enseignement agricole (en avril 2006), sur l'organisation régionale des offices agricoles (en juin 2006) et sur l'inspection sanitaire en abattoirs (audit lancé en octobre 2006). Le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux a participé aux équipes d'audit sur ces thèmes.

Votre Rapporteur spécial prendra l'exemple du premier audit, sur la **généralisation des téléprocédures** pour les demandes d'aides dans le cadre de la PAC (dispositif Télépac), car il s'agit d'un sujet d'intérêt général sur l'optimisation de la gestion des aides à l'agriculture.

Le ministère a testé en 2004 puis mis en place en 2005 un système de téléprocédures permettant aux agriculteurs de remplir et déposer leurs dossiers de demande d'aides. 430.000 agriculteurs sont potentiellement concernés pour un montant d'aides de 5,18 milliards d'euros. La mission de ce premier audit avait pour objectif d'évaluer les conditions permettant d'augmenter le taux d'utilisation de ce service, qui n'était que de 1,8 % en 2005.

Les recommandations du rapport d'audit ont été prises en compte dans le cadre de la mise en place et du déroulement de la campagne de déclaration suivante qui a débuté en mars 2006. Cet audit a donc indiscutablement permis d'accélérer l'amélioration et de développement de ce dispositif, qui a ainsi été utilisé par 6,5 % des agriculteurs en 2006.

## 2.- La déclinaison opérationnelle au niveau déconcentré

L'architecture des BOP a été conçue en prenant en compte l'objectif de déconcentrer autant que possible les responsabilités, conformément à la charte de gestion ministérielle du 23 mai 2006.

Le **niveau de déconcentration retenu pour les moyens**, en fonctionnement et en personnels, 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 pour partie réutilisables sur place. En 2006, la gestion fongible des crédits de fonctionnement et de vacations a ainsi été généralisée.

L'adoption d'une nouvelle grille d'analyse des caractéristiques des services et les enquêtes annuelles portant sur la répartition de leurs activités entre programmes et actions permettent d'attribuer des dotations de moyens et d'effectifs calculées de manière fine : chaque service déconcentré reçoit ainsi une dotation en crédits pour le fonctionnement et les vacations et une dotation en ETP pour les personnels permanents, avec indication des coûts correspondants en masse salariale calculés sur base de coûts standard définis par catégories d'agents.

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

Les crédits versés par l'intermédiaire d'un opérateur de l'État (AUP, CNASEA ou office) donnent lieu à déconcentration s'agissant des décisions d'engagement, avec des possibilités de fongibilité entre différentes mesures d'un même programme selon les modalités définies dans les protocoles de gestion de chaque BOP.

Votre Rapporteur spécial reprend cependant à son compte les observations de la mission d'information de votre commission des Finances sur la mise en œuvre de la LOLF <sup>(1)</sup>. En effet, la cartographie des BOP retenue par le ministère de l'Agriculture et de la pêche est trop complexe : dans chaque région, le DRAF doit gérer sept BOP régionaux et trois BOP mixtes (paiements à l'opérateur en centrale, enveloppes de droits à engager au niveau régional), alors que chaque DDAF gère en plus son propre BOP ; pour certaines régions, cela fait donc jusqu'à quinze BOP, sans compter les services vétérinaires. Une simplification est possible, à partir du moment où le ministère constate lui-même que le niveau départemental ne permet pas d'atteindre une masse critique de crédits et de personnels pour opérer une programmation cohérente et mettre en œuvre la fongibilité des crédits permise par la LOLF.

---

(1) Rapport n° 3165, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 juin 2006.



## CHAPITRE II : LA VALORISATION DES PRODUCTIONS AGRICOLES

Selon les résultats de la dernière enquête statistique disponible sur la structure des exploitations, qui date de 2005, on dénombre **545.000 exploitations agricoles** en France métropolitaine, contre plus d'un million quinze ans plus tôt. Près des deux tiers, soit 347.000 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 2,5 % par an depuis 2000, 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 100 hectares de blé, elles constituent 25 % de l'ensemble des exploitations professionnelles en 2005, contre 18 % en 2000. La superficie moyenne atteint 74 hectares, soit 32 hectares supplémentaires par rapport à 1988. 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 est passé de 118.000 en 2000 à 130.000 en 2005. La quasi-totalité de ces sociétés sont professionnelles et rassemblent aujourd'hui 40 % de l'ensemble des exploitations professionnelles, contre 30 % en 2000.

Le mouvement des actifs permanents suit celui des exploitations : on en dénombre 200.000 de moins entre 2000 et 2005. Hors salariés saisonniers ou occasionnels, **1,1 million de personnes** travaille en 2005, à temps plein ou partiel, sur l'ensemble des exploitations, dont 823.000 sur les exploitations professionnelles. Chaque exploitation professionnelle comporte en moyenne 2,4 actifs ; cette population est constituée à plus de 80 % par la famille des exploitants et on ne dénombre sur les exploitations professionnelles que 143.000 salariés permanents non familiaux. Par ailleurs, **567.000 personnes sont employées dans les industries agricoles et alimentaires (IAA)** en 2005. Entre 1990 et 1993, les effectifs des IAA ont décliné au rythme de 1,4 % par an en moyenne ; ils ont ensuite augmenté pendant dix ans au rythme moyen de 0,9 % par an ; depuis 2003, l'emploi dans les IAA subit un nouveau repli, moins marqué qu'au début des années 1990, et moindre que dans l'ensemble de l'industrie manufacturière.

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. Les différentes aides versées sont indispensables pour pallier la diminution de 2,7 % par an en moyenne sur les années 2001 à 2005 du résultat agricole net par actif en termes réels.

## I.- L'ÉVOLUTION DES AIDES NATIONALES

### A.- LES AIDES À L'INSTALLATION ET À 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'inscrit 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 dotation aux jeunes agriculteurs*

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 50 %.

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.

Depuis 2004, la DJA est versée dans son intégralité en une seule fois, au moment de l'installation. Un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne une aide de 16.700 euros. Une majoration de la DJA d'un montant de 500 euros est aussi versée pour financer le suivi technico-économique et financier du projet pendant les trois premières années suivant la date d'installation. Par ailleurs, un appui technique spécifique est mis en place pour accompagner les installations les plus fragiles.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA DJA

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
6.314	5.974	5.992	5.668	5.587	5.324	5.600	6.000

### ENVELOPPE NATIONALE OUVERTE ET CONSOMMÉE POUR LA DJA

(engagements nouveaux ; en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007
Enveloppe ouverte	46,2	56,0	44,8	52,1
Enveloppe consommée	45,8	55,8	27,8	-

\* au 7 août 2006.

Ce dispositif d'aides à l'installation est primordial 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. C'est pourquoi il faut se féliciter qu'il soit poursuivi dans le cadre de la prochaine programmation 2007-2013 concernant le soutien au développement rural par le FEADER. La DJA constituera l'une des mesures du socle national du plan de développement rural pour l'hexagone (PDRH).

Afin de permettre l'accompagnement de l'installation de 6.000 jeunes agriculteurs, le présent projet de loi de finances prévoit donc 52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,2 millions d'euros en crédits de paiement, imputés sur l'action *Appui au renouvellement des exploitations agricoles* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, ce qui permettra de disposer au total de 100,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 124,4 millions d'euros en crédits de paiement grâce au cofinancement communautaire.

#### b) La bonification des prêts

Les **prêts bonifiés** accordés en vue d'opérations d'investissements dans les exploitations agricoles sont cofinancés par le budget communautaire, à hauteur de 25 % dans le cas général (prêts spéciaux de modernisation) et de 50 % spécifiquement pour les jeunes agriculteurs (prêts à moyen terme spéciaux).

Ces prêts sont destinés au financement d'investissements agricoles. La bonification des prêts est octroyée en contrepartie de l'engagement du bénéficiaire à conserver l'objet du prêt pendant toute la durée de sa bonification du prêt. Celui-ci est accordé à un taux préférentiel pour les jeunes agriculteurs, et une différenciation des taux est aussi retenue selon la zone considérée, à savoir les zones de montagne ou défavorisées d'une part, et les zones de plaine d'autre part. Les taux préférentiels destinés aux jeunes agriculteurs ont été baissés de 1 % le 30 janvier 2006, pour accompagner la baisse des taux du marché à ce moment.

#### TAUX DES PRÊTS BONIFIÉS

	Zone défavorisée ou de montagne	Zone de plaine
Taux JA (MTS)	1 %	2,5 %
Taux normal (PSM)	3 %	4 %

Alors que les prêts à moyen terme spéciaux (MTS) réservés aux jeunes agriculteurs, attribués dans les mêmes conditions et selon les mêmes critères que la DJA, 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, les prêts spéciaux de modernisation (PSM) sont destinés au financement d'investissements agricoles, à l'exception principale de l'acquisition de foncier, de la reprise totale ou partielle des exploitations, ainsi que de l'augmentation de cheptel. À titre de mesure de simplification bienvenue, le ministre de l'Agriculture et de la pêche a annoncé, en avril 2006, que l'agrément d'un plan pluriannuel d'investissements ne constitue plus une condition d'éligibilité aux prêts spéciaux de modernisation, d'autant plus que ces plans sont supprimés à compter de 2007.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les prêts bonifiés sont gérés sous autorisation d'engagement correspondant au coût budgétaire cumulé pour l'État de la prise en charge d'intérêts à payer à l'établissement de crédit tout au long de la phase de bonification en remboursement du taux bonifié consenti à l'exploitant agricole. L'attractivité des prêts bonifiés à l'investissement redevient forte du fait de la remontée des taux du marché constatée depuis le premier trimestre de cette année. Pour un montant prévisionnel de nouveaux capitaux empruntés de 680 millions d'euros en 2007, les charges de bonifications correspondantes sont budgétées par le présent projet de loi de finances à hauteur de 65,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 60,1 millions d'euros en crédits de paiement, imputés sur l'action *Appui au renouvellement des exploitations agricoles* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural..* 13.000 jeunes agriculteurs pourraient bénéficier de ces prêts en 2007.

#### ENVELOPPE BUDGÉTAIRE POUR LES PRÊTS À MOYEN TERME SPÉCIAUX (MTS-JA)

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

	2004	2005	2006	2007
Enveloppe ouverte	690,0	690,0	690,0	680,0
Enveloppe consommée	411,6	364,8	-	-

#### 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 :

#### RÉPARTITION DU FICIA ET ENGAGEMENTS AU TITRE DES PIDIL PAR RÉGION

(en euros)

Région	Répartition Engagements 2004	Engagements 2004	Répartition Engagements 2005	Engagements 2005	Paiements 2005	Répartition 2006
Alsace	61.574	18.606	42.961	26.348	15.374	43.497
Aquitaine	740.467	719.725	820.265	719.000	488.413	845.902
Auvergne	506.865	506.865	509.634	508.276	301.783	576.128
Basse-Normandie	538.231	538.231	558.066	556.942	532.472	574.733
Bourgogne	544.461	544.461	604.752	384.748	219.782	622.428
Bretagne	626.956	626.900	726.708	723.652	392.911	747.874
Centre	588.018	574.510	648.858	645.033	563.027	668.422
Champagne-Ardenne	215.843	215.643	270.299	269.351	180.250	276.545
Corse	566.239	521.692	587.080	84.184	414.883	589.925
Franche-Comté	90.398	89.901	239.184	216.335	106.522	266.298
Guadeloupe	59.891	52.000	76.224	67.000	52.000	66.867
Guyane	28.289	?	33.737	33.737	?	17.882
Haute-Normandie	278.357	278.357	272.735	231.600	208.646	278.404
Île-de-France	60.980	31.113	80.304	12.462	8.618	82.992
La Réunion	267.875	148.991	288.538	186.000	24.451	281.715
Languedoc-Roussillon	653.353	653.350	724.577	530.972	382.846	745.914
Limousin	457.347	457.347	493.248	435.154	334.015	508.439
Lorraine	183.336	28.768	165.868	129.551	56.288	135.669
Martinique	87.114	86.514	103.833	91.803	?	94.988
Midi-Pyrénées	960.838	960.838	1.092.332	1.028.181	702.200	1.122.260
Nord-Pas-de-Calais	185.117	25.002	210.474	181.887	170.781	216.226
PACA	745.544	335.302	329.189	289.129	218.967	337.758
Pays de la Loire	239.563	745.544	788.715	762.142	590.087	808.098
Picardie	468.890	236.401	271.222	256.610	260.803	280.468
Poitou-Charentes	335.302	468.890	474.339	440.670	292.957	491.609
Rhône-Alpes	1.132.478	1.132.478	1.210.183	1.210.183	1.097.423	1.259.850
Terres d'Europe	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
<b>TOTAL</b>	<b>10.673.324</b>	<b>10.047.428</b>	<b>11.673.325</b>	<b>10.070.951</b>	<b>8.196.189 *</b>	<b>11.990.893</b>

\* auxquels il convient d'ajouter 526.691 euros au titre du parrainage.

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.

En **2005**, le FICIA avait été doté de 9,7 millions d'euros, dotation qui a fait l'objet d'un abondement de 2 millions d'euros en cours d'année, portant à 11,7 millions d'euros les disponibilités pour le financement des PIDIL. 86 % de ces crédits ont été consommés au cours de l'année. Six régions (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays-de-Loire, Bretagne et Centre) ont concentré la moitié des crédits FICIA engagés au titre du PIDIL. 3.061 dossiers ont été engagés sur les crédits du FICIA, soit une progression de 14 % par rapport à 2004. Les montants engagés, à hauteur de 10,1 millions d'euros, ont augmenté de 9 % par rapport à 2004, et les montants payés de 57 %. L'année 2005 est donc la première année de croisière pour ce programme.

En **2006**, 10 millions d'euros ont de nouveau été programmés au titre du FICIA. Comme en 2005, cette dotation a fait l'objet d'un abondement de 2 millions d'euros, notifié aux régions au mois de juillet. En complément du FICIA, un nombre croissant de conseils régionaux et de conseils généraux a participé à la mise en œuvre et au financement d'actions dans le cadre des PIDIL. Pour **2007**, le présent projet de loi de finances prévoit de nouveau une dotation initiale de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, imputée sur l'action *Appui au renouvellement des exploitations agricoles* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*.

#### CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS SUR LE FICIA

(engagements ; en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Crédits ouverts	10,0	10,7	11,7	12,0	10,0
Crédits consommés	8,2	10,0	10,1	2,0 *	-

\* au 31 juillet 2006.

Des assises régionales de l'installation ont été organisées au printemps 2006, en étroite liaison avec les Jeunes agriculteurs, afin de préparer la future programmation de développement rural et de redéfinir dans chaque région des objectifs locaux en matière d'installation. Toutes les régions ont souligné l'importance des actions d'accompagnement. Le périmètre des contrats de projet Etat-régions (CPER) a cependant été resserré autour de quelques actions particulièrement structurantes, dont les projets d'investissement. Les PIDIL, contractualisés en 2000-2006, seront donc exclus des nouveaux CPER.

Toutefois, les futurs contrats de projet n'épuiseront pas le champ des relations contractuelles avec les collectivités territoriales : des conventions ministérielles avec un ou plusieurs niveaux de collectivités seront élaborées. La

politique d'accompagnement de l'installation sera inscrite dans la convention du ministère de l'Agriculture et de la pêche, dont elle constitue une des toutes premières priorités. Il pourrait ainsi être proposé de regrouper tous les dispositifs en faveur de l'accompagnement et de la transmission (hors dotation et prêts) dans un fonds régional où les collectivités viendraient abonder les soutiens de l'État au titre du FICIA, des stages et des aides au départ.

## 2.- Les aides à la modernisation des exploitations

### *a) Le PMPOA 2 ou PMPLEE*

Mis en œuvre dès 1994, le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** a répondu au besoin d'améliorer la qualité de l'eau par l'introduction de préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles. Son principe consiste à 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.

Le régime d'aide encore applicable en la matière est le **programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLEE), dit PMPOA 2**, qui consiste en un régime notifié d'aide d'État sans cofinancement communautaire, centré sur les zones vulnérables, ouvert en 2003 et limité dans le temps au 31 décembre 2006. Il est attendu d'ici fin 2006 un total de 40.000 à 45.000 dossiers, ce qui est conforme à l'engagement pris par la France en 2001 envers l'Union européenne. L'aide moyenne par dossier versée par l'État au titre du programme s'élève à 6.121 euros. Elle est complétée par les agences de l'eau, les collectivités territoriales pouvant également intervenir en sus.

Le programme a connu des difficultés de démarrage, en 2002 et 2003, dues au contexte de l'époque, notamment les incertitudes liées à la réforme de la PAC et l'impact conjoncturel de la sécheresse. Par ailleurs, la multiplicité des textes rendait difficile la compréhension du dispositif par les services instructeurs, par les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la procédure (agences de l'eau, conseils généraux, chambres d'agriculture,...) et par les éleveurs devant adhérer au programme. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche a donc engagé un important travail de simplification de la procédure en concertation avec les organisations professionnelles agricoles. Ces travaux de simplification se sont intensifiés en 2005 et 2006 ; ils se sont traduits notamment par l'allègement du dossier de demande d'aide, la mise en place d'un diagnostic simplifié et la simplification du projet d'amélioration des pratiques agronomiques.

En raison des délais d'instruction et de montage des dossiers, le Gouvernement a décidé d'aménager l'échéance du 31 décembre 2006 afin de permettre à la fois aux opérateurs de constituer les dossiers de demande d'aide et aux guichets uniques de les engager. Pour ces raisons, il est prévu de poursuivre l'instruction des dossiers en 2007. C'est pourquoi le présent projet de loi de finances prévoit 31,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 37,6 millions d'euros de crédits de paiement sur l'action *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, auxquels il convient d'ajouter 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement pour la Bretagne spécifiquement, budgétés sur le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) de la mission *Politique des territoires*.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que plusieurs États membres ont demandé à la Commission de reporter l'échéance du 31 décembre 2006 jusqu'au 31 décembre 2008. Or les nouvelles lignes directrices agricoles (LDA) pour la période 2007-2013 autorisent l'accompagnement financier de la directive « nitrates » jusqu'au 31 décembre 2008. Il convient donc de définir une stratégie pour rendre le programme français compatible avec cette évolution de la réglementation communautaire.

#### *b) Le plan végétal pour l'environnement*

Dans un souci de simplification et d'optimisation des aides à l'investissement, le plan de développement rural hexagonal (PDRH) pour la programmation 2007-2013 a prévu de concentrer la politique de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles autour de deux grands dispositifs d'aide : le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, qui concerne plus particulièrement les zones de montagne, et le plan végétal pour l'environnement (PVE). En conséquence, les plans d'investissement (PI), créés en 2005 pour favoriser et orienter la modernisation des exploitations agricoles à la place des plans d'amélioration matérielle, sont à leur tour supprimés au 31 décembre 2006.

Le plan végétal pour l'environnement, créé par un arrêté interministériel du 11 septembre 2006, vise à apporter une aide financière à la réalisation d'investissements spécifiques permettant aux exploitants agricoles du secteur végétal de mieux répondre aux exigences environnementales. La prise en compte des enjeux environnementaux est en effet aujourd'hui indispensable en terme de production et de durabilité des systèmes d'exploitation. Dès 2007, le champ d'intervention du plan sera étendu aux enjeux des économies d'énergie pour les serres existantes et de biodiversité pour l'implantation de dispositifs végétalisés.

L'enjeu principal du plan est la reconquête de la qualité des eaux pour laquelle la France a pris des engagements importants. Quatre axes majeurs d'intervention constituent le cadre d'intervention de ce dispositif : la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires en accompagnant notamment le plan de réduction des pollutions des produits phytosanitaires, la réduction des pollutions par les fertilisants, la réduction de la pression des prélèvements de la ressource en eau et la lutte contre les phénomènes érosifs.

Pour garantir l'efficacité de la gestion de ce nouveau dispositif au plus près du terrain, les priorités régionales d'intervention du plan seront définies par les préfets de région, après concertation avec les représentants des producteurs. Il est prévu, pour la procédure d'instruction de l'aide au titre du plan, un dossier simplifié commun à l'ensemble des financeurs, un guichet unique dans les DDAF et des critères d'accès à l'aide strictement limités aux exigences communautaires, sociale et fiscale.

L'aide versée par le budget de l'État dans le cadre du plan devrait atteindre en moyenne 3.300 euros par dossier. À ce titre, une dotation de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,4 millions d'euros en crédits de paiement est prévue pour 2007 dans le présent projet de loi de finances, sur l'action *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*. Un cofinancement communautaire, à hauteur de 50 %, est garanti. D'autres financeurs, comme les agences de l'eau et les collectivités territoriales, pourront aussi compléter ce plan, afin d'assurer une plus grande cohérence des politiques publiques environnementales. C'est pourquoi ce plan est proposé dans le cadre de la préparation des futurs contrats de projet Etat-régions.

## B.- LES AIDES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le Gouvernement a arrêté, lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, l'architecture de la programmation française 2007-2013 de développement rural, cofinancée par le FEADER. Les départements d'outre-mer et la Corse feront l'objet d'une programmation régionale, tandis que le programme de développement rural hexagonal (PDRH), piloté par l'État mais déconcentré au niveau régional, couvrira toutes les autres régions. Ce programme, doté de 12,4 milliards d'euros, a été présenté au comité stratégique national le 24 octobre.

Le PDRH devrait comporter un socle commun de mesures applicables dans l'ensemble des vingt-et-une régions concernées et des volets régionaux spécifiques. Le socle national répond aux besoins de solidarité et d'égalité, le volet régional aux enjeux locaux. L'objectif consiste en effet à mieux intégrer dans la stratégie nationale les spécificités territoriales. Le PDRH comprendra quelques mesures programmées au niveau national par le ministère de l'Agriculture et de la pêche (installation, ICHN, ...), toutes les autres (plan bâtiment et plan végétal pour l'environnement, formation, ...) relevant de volets élaborés par les préfets de région, en partenariat avec les collectivités territoriales (avec notamment une délégation de gestion au conseil régional d'Alsace, dans la continuité de l'actuelle expérimentation de décentralisation). Les mesures agro-environnementales (MAE) en particulier seront ciblées géographiquement (zonage infra régional) et thématiquement (sur les enjeux liés à la biodiversité et à l'eau).

## 1.– Les mesures agro-environnementales

Ces mesures, qui s'inscrivent dans le cadre du plan de développement rural hexagonal, bénéficient d'un cofinancement communautaire par le FEADER.

### ÉVOLUTION DU FINANCEMENT NATIONAL DES MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES

(autorisations d'engagement et crédits de paiement en millions d'euros)

	2005		2006		2007	
	AP	CP	AE	CP	AE	CP
CTE et CAD	216	399	162	385	62	173
<i>dont État</i>	108	204	66	154	28	78
PHAE		212	133	222	134	262
<i>dont État</i>		105	53	89	121	118
Mesure rotationnelle		27	0	24	27	21
<i>dont État</i>		13	0	9	12	10
Autres MAE		9	10	7	12	13
<i>dont État</i>		6	9	6	10	9

#### a) Les contrats d'agriculture durable

Les **contrats d'agriculture durable (CAD)** ont été créés en 2003 pour succéder aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) qui avaient été mis en place en 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 contenant 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.

En ce qui concerne les aspects budgétaires, des enveloppes régionales de droits à engager sont réparties entre les départements qui les composent, et chaque département doit maintenir une moyenne départementale des contrats (hormis les actions de conversion à l'agriculture biologique et la majoration accordée au titre de Natura 2000) au-dessous de 27.000 euros par contrat, soit en moyenne 5.400 euros par an et par contrat.

À la fin de l'année 2005, 18.500 CAD avaient été signés pour une surface totale de 750.000 hectares, soit 41 hectares engagés en moyenne par contrat. Ces contrats représentent 480 millions d'euros de droits à engager sur cinq ans, y compris la contrepartie communautaire (à hauteur de 50 %). Les paiements effectués en 2005 au titre des CAD engagés s'élèvent à 49 millions d'euros, dont 23 millions d'euros de part nationale, et 350 millions d'euros pour les anciens CTE, dont 181 millions d'euros de part nationale.

En **2006**, 2.400 nouveaux CAD pourraient être signés pour environ 89.000 hectares et un montant d'engagements nationaux de 66 millions d'euros. Le taux de cofinancement des mesures agro-environnementales composant les CAD a été porté à 60 %, les investissements et dépenses composant le CAD demeurant cofinancés au taux de 50 %. Les crédits de paiement nationaux programmés pour 2006 s'élèvent, après application de la réserve de précaution, à 114 millions d'euros pour les CTE et les CAD. Afin de permettre une optimisation de la consommation des crédits communautaires en fin de programmation, un emprunt contracté par le CNASEA permet de porter les disponibilités de crédits de paiements au titre de la part nationale sur 2006 à 154 millions d'euros et ainsi de procéder, compte tenu du cofinancement communautaire, au versement de 385 millions d'euros aux bénéficiaires de CTE et de CAD.

Pour **2007**, l'action *Mesures agro-environnementales et territoriales* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* comporte 28 millions d'euros d'autorisations d'engagement en part nationale (dont 1 million d'euros destiné au remboursement des intérêts de l'emprunt contracté en 2006), soit 62 millions d'euros au total compte tenu du nouveau taux de cofinancement communautaire prévu à hauteur de 55 %. Ces droits d'engagement devraient permettre l'entrée de 2.300 nouveaux bénéficiaires dans le dispositif des CAD. Par ailleurs, les crédits nationaux de paiement des CTE et CAD devraient s'établir à 78 millions d'euros, soit 173 millions d'euros avec cofinancement communautaire ; sur ces crédits, 41 millions d'euros seront consacrés au remboursement de l'emprunt contracté par le CNASEA.

#### *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'Agence unique de paiement aux exploitants bénéficiaires, à partir du 15 octobre. Il s'agit d'un dispositif cofinancé par l'Union européenne, à hauteur de 60 % depuis 2005. En 2005, le montant total des dépenses publiques pour la PHAE s'est élevé à plus de 209 millions d'euros, dont 83,6 millions d'euros pour la part nationale, pour plus de 55.600 bénéficiaires. Les départements de montagne sont les plus concernés par la PHAE, en nombre de bénéficiaires.

Les surfaces primées en PHAE représentent environ 25 % des surfaces potentiellement concernées sur l'ensemble du territoire (c'est-à-dire les prairies permanentes et temporaires, les estives, landes et parcours). Les 75 % de surfaces éligibles non engagées en PHAE peuvent soit déjà faire l'objet d'une mesure agro-environnementale herbagère, via un CAD (le cumul avec la PHAE étant alors interdit), soit appartenir à un exploitant non éligible à la PHAE (âge, spécialisation herbagère insuffisante, chargement trop intensif,...), soit appartenir à un exploitant plafonné suite à l'engagement d'autres surfaces de son exploitation.

133 millions d'euros en autorisations d'engagement (dont 53 millions d'euros pour la part nationale) sont prévus au titre de la PHAE en 2006 pour souscrire de nouveaux engagements sur cinq ans. Or, cette année, les premiers CTE herbagers, signés en 2001 pour prendre le relais de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), arrivent à échéance. Pour poursuivre le soutien aux systèmes d'élevage extensifs, la priorité a été donnée au renouvellement de ces contrats ainsi qu'à celui des CTE des exploitations d'élevage ovin. Ce renouvellement devrait s'effectuer principalement dans le cadre de la PHAE, dispositif naturel de soutien à la bonne gestion des surfaces en herbe. 68 millions d'euros sur cinq ans devraient être consacrés à ce renouvellement, dont 27 millions d'euros pour la part nationale. Les paiements correspondant devraient s'établir à 222 millions d'euros, dont 89 millions d'euros pour la part nationale. En 2007, la priorité portera, comme en 2006, sur le renouvellement des CTE herbagers échus.

Afin de prendre en compte les contraintes liées à la diminution de 16 % de la dotation communautaire au titre du développement rural pour la nouvelle programmation 2007-2013, la PHAE devrait être décofinancée à compter de 2008, s'agissant des nouveaux engagements. Les crédits nationaux consacrés à cette mesure seront du même ordre, à compter de 2008, que les crédits nationaux et

communautaires consacrés à la PHAE pendant la période 2003-2006. Pour 2007, année de transition, la première annuité des nouveaux engagements est cofinancée à hauteur de 55 % et les suivantes sont décofinancées. Les stocks correspondants aux engagements souscrits avant 2007 demeurent cofinancés à hauteur de 55 %.

De ce fait, l'action *Mesures agro-environnementales et territoriales* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* comporte 121 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 2007, ce qui correspond à 134 millions d'euros avec cofinancement, afin de permettre le renouvellement ou l'entrée de 8.000 bénéficiaires dans le dispositif. Les crédits nationaux de paiement de la PHAE devraient s'établir en 2007 à 118 millions d'euros, soit 262 millions d'euros au total, cofinancement communautaire inclus.

Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que le montant de l'actuelle prime à l'herbe, dont la pérennité est garantie par le Gouvernement indépendamment de tout cofinancement communautaire au-delà de 2008, a été très fortement revalorisé par rapport à la PMSEE, avec une aide moyenne à l'hectare de 65 euros et un taux maximal de 76 euros. Dans un contexte budgétaire contraint, et compte tenu des obligations imposées par la réglementation communautaire, il n'était pas possible de reprendre toutes les anciennes surfaces primées avant les CTE herbagers.

### *c) La mesure agro-environnementale rotationnelle*

La **mesure rotationnelle**, qui devrait s'appeler à compter de 2007 « mesure agro-environnementale de diversification dans l'assolement », est un engagement pluriannuel de cinq ans, qui vise à diversifier les assolements et à encourager les rotations de culture. Ainsi la mesure favorise-t-elle la biodiversité et permet-elle d'éviter l'accroissement des traitements phytosanitaires qui accompagnent les retours trop fréquents des mêmes cultures sur les mêmes sols.

En effet, les exploitants qui souscrivent la mesure rotationnelle s'engagent à implanter chaque année un nombre minimal de cultures différentes sur l'ensemble des parcelles engagées (généralement quatre), dans certaines proportions minimales ou maximales (par exemple, la culture la plus représentée ne doit pas dépasser 50 % de la surface engagée). Ils s'engagent également à implanter, sur chacune des parcelles engagées, un nombre minimal (généralement trois) de cultures différentes au cours des cinq ans de l'engagement. Ils doivent aussi respecter divers engagements spécifiques aux différentes régions, relatifs à l'assolement ou à la rotation des cultures. Enfin, pour garantir un effet environnemental significatif, les exploitants doivent engager au moins 70 % de leur surface potentiellement éligible à la mesure.

La mesure rotationnelle est payée par l'Agence unique de paiement aux exploitants bénéficiaires, à partir du 1<sup>er</sup> décembre. Il s'agit d'un dispositif cofinancé par l'Union européenne, à hauteur de 60 % depuis 2005.

Dans un contexte budgétaire restreint, seuls 300 dossiers, représentant 35.000 hectares, ont pu entrer dans le dispositif de la mesure rotationnelle en 2005. Au total, en 2005, la mesure a été versée à 6.273 bénéficiaires, pour un montant total de 25,7 millions d'euros. En 2006, aucun nouvel engagement au titre de la mesure rotationnelle n'a été prévu. Les besoins en crédits de paiement ne concernent donc que la reconduction des engagements en cours, soit 9,4 millions d'euros pour la part nationale, ce qui représente 23,5 millions d'euros avec le cofinancement communautaire.

Afin de poursuivre la mise en œuvre de la mesure en 2007, et compte tenu d'un cofinancement communautaire à hauteur de 55 % dans le cadre de la programmation 2007-2013 du FEADER, le présent projet de loi de finances propose l'ouverture de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,6 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la part nationale sur l'action *Mesures agro-environnementales et territoriales* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*. Ainsi, le soutien global au titre de la mesure rotationnelle devrait s'élever à 26,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,3 millions d'euros en crédits de paiement, part communautaire comprise.

## 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 clef de répartition du financement public des syndicats agricoles : la nouvelle clef 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. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche exerce un contrôle sur la bonne utilisation des subventions au regard de ce rapport annuel.

Les crédits alloués au financement des organisations syndicales d'exploitants agricoles sont inscrits sur l'action *Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*. Le montant alloué pour 2006 a été intégralement consommé. Il est revu en très légère baisse pour 2007. Sa répartition est appelée à évoluer en 2008, compte tenu des élections aux chambres d'agriculture, en janvier 2007.

#### FINANCEMENT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES SYNDICATS AGRICOLES

(en milliers d'euros)

	2002	2003 = 2004 = 2005 = 2006	2007
FNSEA	3.723	3.989	3.937
JA	3.722	3.989	3.937
Confédération paysanne	2.835	2.424	2.427
Coordination rurale	983	881	902
MODEF	124	103	102
Divers	43	46	46
<b>Total</b>	<b>11.430</b>	<b>11.434</b>	<b>11.350</b>

Par ailleurs, depuis la loi du 31 juillet 1959 relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale, l'État apporte une aide financière à la formation des responsables dans des organisations syndicales et professionnelles agricoles. 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.

Cette **aide à la promotion collective agricole**, accordée dans le cadre de conventions, prend la forme d'une subvention budgétaire imputée sur la même action que le financement syndical. Elle devrait s'élever à 5,9 millions d'euros en 2007, soit une baisse de 0,7 million d'euros par rapport à 2006, suite aux conclusions d'un rapport du Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) de 2005 qui insiste sur la nécessité de resserrer l'éventail des bénéficiaires des actions de formation.

Les crédits destinés à ces actions spécifiques, en dehors du cadre de la promotion collective, sont donc utilisés en 2007 pour le financement de conventions pluriannuelles avec des associations (comme les foyers ruraux, le comité d'étude et de liaison des associations à vocation agricole et rural ou la fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture en milieu rural), au titre de l'animation et du développement rural. Les financements correspondant doivent atteindre 8 millions d'euros en 2007.

*b) Le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural*

La loi de finances pour 2006 a créé un nouveau **compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural (CAS DAR)**, afin de reprendre les missions exercées depuis 2002 par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) qui a été dissoute au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Les recettes de ce compte spécial sont constituées par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, représentant 98 millions d'euros pour 2007 après 96 millions d'euros en 2006. En dépenses, le compte finance 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 40,5 millions d'euros en 2007 ;

– les actions des instituts et centres techniques agricoles (ICTA), sur la base d'un contrat d'objectifs pluriannuel, à hauteur de 40,5 millions d'euros ;

– les programmes des autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA), à hauteur de 5,9 millions d'euros ;

– les projets de recherche et développement, sélectionnés après appel d'offres, pour 9,8 millions d'euros ;

– et, à compter de 2007, les actions de soutien au conseil à l'installation organisées par les centres d'accueil et de conseil (CAC) qui sont actuellement financés par le programme *Enseignement technique agricole*.

Pour les programmes régionaux et les programmes des ICTA, le dispositif s'appuie 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 a pour objectif 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.

Le ministre de l'Agriculture et de la pêche arrête chaque année la répartition des crédits entre les différentes interventions ainsi que les projets soumis à appels d'offres. Le processus consultatif préalable est organisé autour du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et

alimentaire et du Comité scientifique du développement agricole et rural. Les services du ministère, en particulier la direction générale de l'enseignement et de la recherche dont le directeur est responsable des deux programmes de la mission *Développement agricole et rural*, assurent la gestion du dispositif, ce qui permet de limiter les coûts de fonctionnement à 500.000 euros.

Lors de sa création, en 2006, la mission ne comprenait qu'un seul programme. Cette nomenclature budgétaire, contraire à la LOLF, avait été dénoncée comme telle par votre Rapporteur spécial, qui a été suivi sur ce point par le Conseil constitutionnel, lequel a rappelé, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, qu'une mission, fût-elle un compte d'affectation spécial, ne saurait comporter un programme unique. En conformité avec cette décision, l'organisation de la mission est modifiée par le présent projet de loi de finances.

Ainsi, l'actuel programme *Développement agricole et rural* voit son objet réduit au développement agricole et rural pluriannuel, et son intitulé est modifié en conséquence (*Développement agricole et rural pluriannuel*). Son objectif consiste à orienter les structures chargées du conseil vers l'adaptation des agriculteurs aux risques et opportunités d'un marché plus ouvert, vers les exigences du développement durable et vers les enjeux du développement territorial. Ses indicateurs de performance sont le nombre d'exploitations engagés dans une démarche d'agriculture durable et le nombre d'agents de développement qualifiés. Seul le premier est renseigné, le second est en cours de construction.

Parallèlement, un nouveau programme, intitulé *Innovation et partenariat*, est créé. Son objectif est de développer et de renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie, par la création d'unités mixtes technologiques au service de l'innovation. Ses indicateurs sont les financements impliquant une unité mixte technologique ou un réseau mixte thématique, rapportés aux financements du programme. Ces indicateurs sont en cours de construction.

La construction interne de chaque programme est très fruste, avec à chaque fois deux actions, dont l'une de *Fonction support*. Cela est dû à la surface financière très limitée de chaque programme, et plus globalement de la mission elle-même. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche se prête toutefois avec rigueur à cet exercice assez formel, ce dont il faut le féliciter. Votre Rapporteur spécial estime toutefois que cette nouvelle structure de financement du développement agricole et rural permet à la fois de clarifier les responsabilités et d'optimiser la gestion du dispositif.

## C.- LES AIDES À LA RÉGULATION ET À LA PROMOTION DES MARCHÉS

Ces aides, qui complètent celles versées au titre du premier pilier de la PAC, sont financées pour l'essentiel 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.

Pour mieux anticiper ces aléas, la loi d'orientation agricole a prévu de réorienter les soutiens publics vers le financement d'une aide à l'acquisition d'une assurance récolte par les agriculteurs. Il s'agit d'une démarche déjà très développée aux États-Unis. Pour autant, cette assurance récolte, qui en est encore à une phase embryonnaire en France, n'a pas pour vocation à se substituer au régime d'indemnisation publique des calamités agricoles, qui est maintenu au titre de la solidarité nationale et qui demeure indispensable, notamment pour les dommages non assurables en l'absence d'offre concurrentielle, par exemple pour les pâturages.

#### a) *Le régime des calamités agricoles*

Les dommages subis par les exploitants agricoles du fait des aléas climatiques peuvent être estimés à 1,2 milliard d'euros par an en moyenne pluriannuelle (soit 4 % de la production de la branche agricole), en incluant les dommages inférieurs aux seuils d'éligibilité à indemnisation par le régime des calamités agricoles, dont environ 200 millions d'euros pour des dommages imputables à la grêle, risque depuis longtemps considéré comme assurable.

Malgré le développement récent de nouvelles assurances sur les récoltes, les autres dommages, sous réserve qu'ils soient reconnus imputables à une calamité agricole, sont encore principalement indemnisés par un dispositif public financé par des taxes fiscales affectées acquittées par les exploitants agricoles et prélevées sur certaines polices d'assurance (incendie, responsabilité civile véhicules), ainsi que par des contributions du budget de l'agriculture. Tous les exploitants agricoles sont éligibles, sous réserve d'avoir souscrit certains contrats d'assurance (incendie, responsabilité civile véhicules à usage agricole). Cependant, les cultures couvertes par un contrat d'assurance récolte sont exclues du régime d'indemnisation des calamités agricoles.

L'existence d'un double effet de seuil pour l'accès aux indemnités publiques (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.

Plus de 70.000 exploitants ont perçu à ce jour une indemnisation au titre des sinistres survenus en 2005, dont 69.201 au titre de la seule sécheresse. Tous sinistres confondus, la somme des indemnités versées à ce jour s'élève à 252,1 millions d'euros, donc 244,7 millions d'euros au titre de la sécheresse. Pour les exploitants, l'indemnisation perçue correspond en moyenne à 30 % du montant du sinistre. Les reconnaissances du caractère de calamité agricole au titre de la sécheresse 2006 devraient conduire à des montants d'indemnisation avoisinant 200 millions d'euros.

**Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**, créé par la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, est chargé de financer l'indemnisation des dommages matériels non assurables causés par des aléas climatiques exceptionnels. Les ressources de ce fonds, géré par la Caisse centrale de réassurance (CCR), proviennent d'une part des contributions additionnelles aux cotisations d'assurance agricoles, d'un montant annuel moyen de 89 millions d'euros, et d'une subvention de l'État dont le montant devrait être au moins égal au produit des contributions additionnelles. En moyenne pluriannuelle, la dépense budgétaire pour l'État occasionnée par le régime des calamités agricoles s'élève à 76 millions d'euros.

L'indemnisation des sinistres survenus au cours de l'année 2006 continuera, voir débutera dans certains cas en 2007. À ces indemnités s'ajouteront celles liées aux sinistres ou à une partie des sinistres susceptibles de survenir au cours de l'année 2007. Le versement d'acomptes conduirait à des besoins supplémentaires de 50 millions d'euros sur la trésorerie du FNGCA d'ici la fin de l'année 2006. Au-delà, le solde de ces indemnités nécessitera un abondement du Fonds par l'État de 50 à 100 millions d'euros en début d'année 2007, en complément des contributions additionnelles professionnelles attendues à hauteur de 90 millions d'euros au cours du premier semestre 2007. Le présent projet de loi de finances ne prévoit cependant aucune dotation pour le FNGCA en 2007 ; celui-ci est en effet toujours traditionnellement doté en loi de finances rectificative.

**ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DU FNGCA**

(en millions d'euros)

	Entrées	Sorties	Solde
<b>SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2003</b>			<b>103,0</b>
Indemnités 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	90,6		
Produits des placements	1,4		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	43,3		
Subvention de l'État	197,3		
<b>SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2004</b>			<b>16,9</b>
Indemnités versées nettes de reversements		89,8	
Subvention à l'assurance		16,6	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,7	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		0,8	
Contributions additionnelles	91,5		
Produits des placements	1,3		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	17,1		
Subvention de l'État pour l'assurance	8,0		
Subvention de l'État	0,0		
<b>SOLDE AU 31 DÉCEMBRE 2005</b>			<b>23,9</b>
Indemnités versées nettes de reversements		184,9	
Subvention à l'assurance		0,0	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		3,2	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		1,2	
Contributions additionnelles	80,3		
Produits des placements	0,7		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	11,0		
Subvention de l'État pour l'assurance	2,0		
Subvention de l'État	100,8		
<b>SOLDE AU 30 JUIN 2006</b>			<b>29,4</b>
<i>Prévisions du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 31 décembre 2006 *</i>			
Indemnités versées nettes de reversements		14,0	
Subvention à l'assurance		23,4	
Frais d'assiette des contributions additionnelles		0,2	
Frais de gestion et d'instruction des dossiers		1,5	
Contributions additionnelles	6,2		
Produits des placements	1,0		
Restitutions (TPG, sinistrés...)	5,7		
Subvention de l'État pour l'assurance	13,2		
Subvention de l'État	0,0		
<b>SOLDE PRÉVISIONNEL AU 31 DÉCEMBRE 2006</b>			<b>16,4</b>

\* sans prise en compte des nouvelles indemnités à verser au titre du second semestre 2006.

*b) L'aide à l'assurance récolte*

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* des primes, sur « le prix du risque » inhérent à certains choix productifs et contribue ainsi à des décisions de production plus rationnelles. L'avantage économique de l'assurance récolte sur le régime des calamités agricoles, 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.

Depuis 2005, les assureurs proposent, avec l'aide de l'État sous forme de prise en charge partielle de primes, de nouveaux contrats d'assurance récolte, multirisques climatiques et multiproduits, susceptibles de constituer une alternative à l'indemnisation publique. Pour être subventionnées, ces nouvelles assurances couvrent la plupart des dommages d'origine climatique dont au moins ceux dus à la grêle, au vent, au gel, à la sécheresse, aux inondations ou autres excès de pluviométrie. Elles peuvent être souscrites pour toutes les natures de récolte hors cultures fourragères.

Selon le type de contrat souscrit, l'exploitant peut choisir entre n'assurer que certaines cultures, voire une seule, mais sur l'intégralité des surfaces de la culture assurée, ou souscrire à une garantie portant sur 80 % au moins des cultures de vente de son exploitation. Dans le premier type de contrat, dit « à la culture », chaque culture assurée et sinistrée est indemnisée individuellement, sans tenir compte des autres productions assurées, et notamment, de celles qui, non sinistrées, ont enregistré des résultats supérieurs à ceux en référence desquels il est prévu de calculer les dommages. Dans le second type de contrat, dit « à l'exploitation », moins répandu et essentiellement proposé par un seul assureur, la perte indemnisable est calculée globalement sur l'ensemble des cultures assurées, les résultats supérieurs aux références obtenus le cas échéant sur certaines cultures venant en déduction des dommages évalués sur les productions sinistrées.

L'aide de l'État consiste en une subvention à la prime, à hauteur de 35 % dans le cas général et de 40 % pour les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans, pour une franchise de respectivement 20 % et 25 % minimum. Afin de favoriser le développement de l'assurance multirisque multiproduits, l'État a supprimé en 2006 la subvention qu'il versait pour les autres types de contrat : contrats couvrant uniquement le risque de grêle, étendu aux risques de vent, ou les seuls risques de grêle et de gel, sur récoltes fruitières produits par arbres et arbustes ou surlégumes feuilles ou légumes-fruits, ou les contrats correspondant à l'expérimentation menée les années précédentes sur la mise en place d'une assurance multirisques en grandes cultures.

En 2005, 57.883 contrats d'assurance récolte ont été souscrits par les exploitants agricoles. Les estimations du nombre de contrats souscrits en 2006 est de 65.000 environ. La répartition géographique des contrats d'assurance récolte est relativement homogène sur l'ensemble du territoire national ; toutefois, le nombre d'exploitants assurés est plus important dans les zones de grandes cultures, notamment dans le grand bassin parisien.

Le coût budgétaire pour 2005 s'est élevé à 20 millions d'euros, dont 10 millions de dotation budgétaire au FNGCA au titre de l'assurance récolte et 10 millions d'euros prélevés sur la trésorerie du FNGCA. Pour 2006, le soutien a été porté à 30 millions d'euros (25 millions d'euros de dotation budgétaire au FNGCA, réservés à l'assurance récolte, et 5 millions d'euros complémentaires prélevés sur la trésorerie du FNGCA).

Pour 2007, le présent projet de loi de finances prévoit, sur l'action *Gestion des aléas de production* du programme *Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés*, une dotation initiale de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, qui sera versée au FNGCA. Un accroissement modéré du nombre d'exploitants assurés est attendu. Par ailleurs, une modulation des taux de subvention de l'État devrait intervenir sur certains types de cultures en fonction du niveau de pénétration du marché. Ainsi, le taux de subvention à la prime devrait passer à 45 % (et 50 % pour les jeunes agriculteurs) pour l'arboriculture, secteur particulièrement exposé aux aléas climatiques et où le prix des produits d'assurances les rend peu attractifs ou accessibles pour les exploitants.

## 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 ».

Votre Rapporteur spécial estime indispensable une clarification de l'ensemble de ses labels, non seulement vis-à-vis des consommateurs qui veulent des engagements sur la qualité, mais aussi pour favoriser la visibilité des produits agro-alimentaires français à l'exportation. Il a en effet pu se rendre compte, aux États-Unis notamment <sup>(1)</sup>, de la difficulté pour les produits à forte valeur ajoutée de se différencier de manière qualitative au sein d'une offre pléthorique.

---

(1) Voir le rapport n° 3248 de votre commission des Finances sur les relations agricoles franco-américaines.

*a) Les aides à la qualité*

Les crédits ouverts en loi de finances pour la promotion des signes de qualité sont imputés sur l'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* du programme *Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés*. Outre une subvention pour charges de service public de 1,2 million d'euros versée à l'Agence bio, qui est un groupement d'intérêt public dont le rapprochement avec l'INAO serait souhaitable, ils doivent s'élever à 258.810 euros en 2007.

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 2005, l'agriculture biologique a concerné plus de 11.402 agriculteurs et éleveurs ; les surfaces conduites selon ce mode de production atteignaient alors 560.838 hectares, soit 2 % de la surface agricole utile française.

Pour les **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 ; elles ont aussi contribué au développement des marchés et favorisé le déclenchement de nombreuses initiatives collectives des producteurs vers ces démarches. En 2005, près de 107.000 exploitations agricoles étaient concernées par la démarche AOC, tandis que 480 dossiers de label rouge ont été homologués et 397 certifications de conformité approuvées.

*b) Le soutien de l'INAO*

En application de la loi d'orientation agricole, l'Institut national des appellations d'origine est remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2007 par un nouvel établissement public administratif de l'État, l'**Institut national de l'origine et de la qualité**, qui conservera le sigle INAO et reprendra également les missions de la Commission nationale des labels et certifications (CNLC), laquelle est supprimée.

Outre les AOC et les IGP qui étaient gérées par l'Institut national des appellations d'origine, l'Institut national de l'origine et de la qualité sera chargé des spécialités traditionnelles garanties (STG), du label rouge et de l'agriculture biologique, c'est-à-dire de l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine tels qu'ils ont été redéfinis par la loi d'orientation agricole. L'INAO sera l'autorité compétente chargée de la gestion du dispositif de contrôle, les tâches de contrôle proprement dites étant désormais assurées, pour tous les signes d'identification de la qualité et de l'origine suivis au sein de l'Institut, par des organismes tiers indépendants. À ce titre, l'agrément des organismes de contrôle sera accordé par l'Institut.

L'INAO ne dispose pas de crédits de promotion de la qualité et n'engage pas lui-même d'actions 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 en effet de 268 agents rémunérés par l'opérateur et repartis entre le siège parisien et les 26 centres régionaux. Les autres charges de fonctionnement incluent les dépenses liées à la protection juridique des dénominations reconnues, en France et à l'étranger (500.000 euros pour la surveillance des dépôts de marques et les frais d'avocats).

En 2005, la dotation budgétaire versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche à l'INAO a été maintenue au niveau des charges de personnel. En 2006, le ministère a maintenu ce niveau d'engagement en y ajoutant 250.000 euros pour compenser une partie des moindres recettes provenant des frais de dossiers pour les autorisations de plantations de vignes en AOC, compte tenu de la réduction des contingents de plantation. De ce fait, le budget de l'Institut a pu être équilibré, en recettes et en dépenses, à 20,1 millions d'euros.

La part des ressources budgétaires dans le financement de cet opérateur de l'État n'est plus que de 72 % en 2006, 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, remboursements sur certains frais engagés par l'INAO pour l'agrément des produits. Les taux des droits sur vins ont été augmentés de 2,5 % en 2005, et ceux sur les autres produits en AOC ou IGP de 3 % en 2006, exception faite des eaux-de-vie. Des augmentations de taux de 3 % ont déjà été fixées pour les produits agroalimentaires en AOC et les produits en IGP pour 2007 et 2008.

La subvention pour charges de service public versée à l'INAO à partir de l'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* du programme *Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés* devrait atteindre 14,5 millions d'euros en 2007. Si elle augmente apparemment de 5,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, elle diminue en fait de 18.000 euros par rapport à la subvention réellement versée par l'État à l'INAO en 2006.

**Votre Rapporteur spécial insiste sur l'importance pour l'Institut de signer avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2007-2009.** L'INAO doit en effet s'engager dans une démarche de mesure de sa performance interne. En contrepartie, l'État doit lui garantir les moyens d'assurer ses missions et de se moderniser. Cela nécessite à la fois de pouvoir mener des investissements informatiques et de développer des nouvelles compétences en interne, notamment dans le domaine du contrôle. Dans le cadre de l'état des lieux préparatoire à ce contrat, établi par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux à la demande de l'INAO, le nombre de sept emplois temps plein a ainsi été jugé nécessaire pour la prise en charge des nouvelles missions de l'Institut relatives au label rouge, aux STG et à l'agriculture biologique.

### 3.- La promotion des produits agricoles et agroalimentaires

#### a) *La promotion en France*

L'**Agence française d'information agricole et rural (AFICAR)** est un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial créé, à l'initiative du Gouvernement, par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Notre ancien collègue, M. Philippe Vasseur, en a été nommé président. Le conseil d'administration de l'Agence est assisté d'un comité d'experts composé de deux collèges : un collège d'experts spécialisés chargé de faire des propositions sur les grands thèmes de société et un collège de communicants chargé de traduire en actions ces propositions.

L'objectif de cette Agence consiste à élaborer et à mettre en œuvre un dispositif de communication visant à améliorer la connaissance, par le public, du monde agricole et rural, à promouvoir l'image de l'agriculture auprès des consommateurs, et à valoriser les métiers et les produits issus des territoires ruraux. Pour cela, elle doit organiser des événements à destination du grand public, comme « Le train de la terre » prévu pour sillonner la France en 2007.

L'AFICAR a été mise en place en mars 2006 ; de ce fait, non dotée en loi de finances pour 2006, l'Agence a bénéficié d'un redéploiement de crédits interne au ministère de l'Agriculture et de la pêche, à hauteur de 1,3 million d'euros (après régulation budgétaire). Pour 2007, le présent projet de loi de finances prévoit, sur l'action *Moyens communs* du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, une subvention pour charges de service public de 1,4 million d'euros, correspondant à 1,3 million d'euros après régulation budgétaire, soit de fait une stabilité par rapport à 2006. Elle rémunère un ETPT.

#### b) *La promotion à l'international*

Encourager l'exportation des produits agricoles et agroalimentaires par la promotion fait aussi partie intégrante de la politique agricole française. 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. Or, le secteur agro-alimentaire contribue toujours à réduire fortement le déficit commercial extérieur de la France. En 2005, les exportations agroalimentaires représentaient ainsi 11,5 % des exportations.

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 42,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 41,1 millions d'euros en crédits de paiement à ce titre pour 2007, sur l'action *Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français* du programme *Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés*.

La mise en œuvre des actions de promotion à l'international de l'agriculture française repose notamment sur des organismes complémentaires : l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE), pour la connaissance des marchés agricoles et agroalimentaires à l'international, la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), pour la promotion de l'image France et des produits agroalimentaires, et l'Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires (ADEPTA), pour la promotion des techniques agricoles et agroalimentaires.

Pour renforcer la complémentarité entre ces organismes qui bénéficient de subventions publiques mais ne sont pas pour autant considérés comme étant des opérateurs de l'État <sup>(1)</sup>, une convention pentapartite a été signée le 1<sup>er</sup> février 2005 par UBIFRANCE, la SOPEXA, l'ADEPTA, le ministère de l'Agriculture et de la pêche et le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Cette convention précise le rôle de chaque organisme et renforce la coopération entre eux, notamment à travers de nouvelles actions partenariales. Il est aussi demandé aux organismes de s'orienter de plus en plus en direction des entreprises.

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche a également élaboré, conjointement avec le ministère délégué au Commerce extérieur, un **plan sectoriel export agroalimentaire (PSEAA)**, présenté en mars 2006 et approuvé par le Comité de l'exportation de juin 2006. Ce plan fournit un cadre stratégique qui définit les orientations et les priorités à moyen terme du dispositif public d'appui à l'export agroalimentaire, pour offrir les services les plus adaptés aux entreprises sur un nombre limité de marchés pertinents. Douze pays prioritaires, ainsi que quinze autres pays importants, ont ainsi été identifiés comme cibles privilégiées de l'action publique sur des filières sélectionnées et selon des modes d'action prédéfinies.

## II.- L'ÉVOLUTION DES AIDES DE LA PAC

**Le 26 juin 2003, une nouvelle réforme de la politique agricole commune (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.

---

(1) Ces subventions ne sont en effet pas comptabilisées budgétairement comme des subventions pour charges de service public, mais comme des transferts aux entreprises, alors même que les organismes concernés bénéficient de fait de délégations de service public.

## A.- LES AIDES DU PREMIER PILIER

La réforme de la PAC 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. Cette 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'effectue, au choix de chaque État membre, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

De plus, 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 a définitivement entériné ce principe et l'a élargi 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. Au-delà de ces éléments réglementaires, les bénéficiaires des aides doivent 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 est 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 sont automatiquement réduites de 3 % en 2005, 4 % en 2006 et 5 % à partir de 2007. La répartition des fonds générés par la modulation est 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 est 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 découplage partiel des aides en France

La France a fait le choix d'appliquer un **découplage partiel des aides directes à compter du 1<sup>er</sup> 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 tableau figurant page suivante présente les taux de découplage qui sont appliqués, en métropole, à chaque aide directe du premier pilier de la PAC, en fonction du secteur de production considéré – végétal ou animal. Il est à noter que les aides versées dans les DOM sont totalement exemptées de découplage.

**TAUX DE DÉCOUPLAGE DES AIDES DU PREMIER PILIER DE LA PAC**

<b>Aides végétales</b>	<b>Taux de découplage</b>
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 %
<b>Aides animales</b>	
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 %

**2.- Le mode de calcul et de transfert des DPU**

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

Comme le règlement européen le lui en donne la possibilité, la France a en effet choisi un encadrement du marché des DPU, afin de décourager les comportements spéculatifs et d'éviter la déprise agricole. Ainsi, le titulaire des droits ne peut les céder librement, avec ou sans terre, que sous certaines conditions : les transferts ne peuvent s'effectuer qu'au sein d'un même département ; un exploitant ne peut transférer ses droits sans terre qu'après avoir utilisé au moins 80 % d'entre eux ; en cas de vente de droits sans terre, le montant des DPU est soumis à un prélèvement de 50 %, affecté à une réserve nationale, sauf si la cession se fait au bénéfice d'un jeune agriculteur qui s'installe.

Les DPU sont calculés en France sur la base des **paiements historiques reçus par l'exploitant au cours des années de référence 2000, 2001 et 2002** et divisés 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 sont 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.

Afin que les DPU attribués en 2006, et donc le niveau d'aides des exploitants, correspondent au mieux à la réalité de leurs exploitations en 2006, différents dispositifs d'ajustement et de dotations complémentaires ont été mis en place pour tenir compte des changements intervenus depuis 2000.

Les **clauses de transfert** de DPU constituent le premier dispositif d'ajustement permettant aux exploitants de récupérer les DPU correspondant au foncier réellement exploité en 2006. Dans ce cadre, 300.000 clauses de transfert de DPU en accompagnement de transferts de foncier, portant sur près de 4,5 millions d'hectares, ont été conclues.

Ensuite, les **programmes nationaux de dotation obligatoires** (car prévus comme tels par la réglementation communautaire) ont permis de traiter prioritairement les nouveaux installés et de prendre en compte les investissements intervenus avant le 15 mai 2004 ; 125 millions d'euros ont été mobilisés à ce titre. Des **programmes spécifiques particuliers et sectoriels**, dotés de 15 millions d'euros, ont permis de compenser des situations individuelles de déséquilibre économique résultant du découplage. 53.000 exploitants ont bénéficié au total de ces programmes obligatoires et spécifiques.

Ces différents mécanismes d'ajustement des dotations, du fait notamment du succès des clauses de transfert, ont permis de maîtriser le coût des programmes obligatoires et spécifiques et de dégager une marge de manœuvre budgétaire, à hauteur de 48 millions d'euros. Le ministère de l'Agriculture et de la pêche a donc pu mettre en place, avec ces droits non attribués, un **programme national de dotation complémentaire** transversal, permettant d'atténuer une baisse d'aides liée au découplage en 2006. Ce nouveau programme devrait permettre de rattraper 40.000 exploitants pour lesquels la mise en œuvre de la référence historique, corrigée des programmes obligatoires et spécifiques, entraîne un écart à périmètre constant de plus de 10 % des aides, entre 2005 et 2006 pour les céréales et les oléoprotéagineux, et entre 2004 et 2006 pour les aides animales. Le taux de compensation de ce programme complémentaire sera au minimum de 80 % pour les hectares couverts en DPU.

Ces programmes sont financés grâce aux 188 millions d'euros de DPU non attribués (terres boisées ou urbanisées depuis 2000). De plus, conformément à la réglementation communautaire, la **réserve nationale de DPU** est financée par un prélèvement à hauteur de 2,2 % des aides (soit moins que le taux maximum de 3 % prévu par le règlement communautaire). Cette réserve finance également les

programmes obligatoires, spécifiques et complémentaires pour assurer la transition avec le régime d'aides actuel. Compte tenu d'un ensemble de DPU attribués à la France de l'ordre de 6 milliards d'euros, cette réserve devrait s'élever à 132 millions d'euros en 2006.

## B.- LA RÉGULATION DES MARCHÉS ET LES AIDES AUX PRODUITS

La réforme de la PAC nécessite la modification d'un certain nombre de dispositifs de gestion sectoriels des marchés agricoles par l'Union européenne.

### 1.- Les évolutions des OCM intervenues en 2006

En 2006, la principale évolution en matière d'organisation commune des marchés (OCM) concerne le **sucre**. En effet, fin novembre 2005, les ministres de l'agriculture de l'Union européenne sont parvenus à un accord politique pour entreprendre une vaste réforme de l'OCM dans ce secteur.

La réforme adoptée, qui est entrée en application le 1<sup>er</sup> juillet 2006, devrait avoir pour effet de renforcer la compétitivité de l'industrie sucrière européenne et de consolider la position de l'Union européenne à l'OMC.

Les principaux éléments de cette réforme sont la réduction du prix garanti du sucre blanc de 36 % sur quatre ans, la mise en place d'une aide compensatoire pour les agriculteurs - correspondant en moyenne à 64,2 % de la réduction des prix, *via* un paiement découplé intégré au paiement unique par exploitation -, la prorogation du régime des quotas jusqu'en 2014-2015, la mise en place pour quatre ans d'un régime de restructuration pour inciter les producteurs les moins compétitifs à abandonner le secteur - *via* un fonds de restructuration alimenté par un prélèvement sur les titulaires de quotas -, la possibilité pour les pays renonçant à plus de la moitié de leur quota de production d'accorder un paiement couplé supplémentaire représentant 30 % de la perte de revenu pendant une période limitée à cinq ans et la suppression progressive des achats à l'intervention des excédents de production et des restitutions à l'exportation.

D'un point de vue budgétaire, cette réforme doit s'effectuer à budget constant. Les aides découplées mises en place sont en effet financées par la suppression des restitutions à l'exportation, tandis que le fonds de restructuration est autofinancé par un prélèvement sur les détenteurs de quotas.

### 2.- Les évolutions des OCM prévues pour 2007

Pour 2007, les principales évolutions réglementaires qui pourraient intervenir concernent trois secteurs.

Dans le secteur du **vin** tout d'abord, la Commission a en effet proposé fin juin 2006 une réforme en profondeur de l'OCM vitivinicole. Le projet vise à accroître la compétitivité des producteurs de vin de l'Union européenne, à renforcer la réputation des vins communautaires, à reconquérir des parts de

marché, à équilibrer l'offre et la demande et à simplifier la réglementation. La Commission envisage quatre scénarios de réforme et se prononce clairement en faveur d'un modèle de réforme radical adapté au secteur vitivinicole. Le processus se déroulerait en une ou deux étapes.

Le *scénario en deux étapes* débiterait par des mesures destinées à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande avant de se concentrer sur le renforcement de la compétitivité, notamment la suppression du système des droits de plantation. Les producteurs pourraient bénéficier de mesures d'incitation en vue de l'arrachage des vignobles non rentables, la distillation serait supprimée et les systèmes d'étiquetage ainsi que les pratiques œnologiques seraient modernisés et simplifiés. Les crédits seraient réorientés en faveur de mesures de développement rural spécifiquement adaptées au secteur viticole et les États membres se verraient octroyer une enveloppe destinée au financement des mesures arrêtées au niveau national.

Dans le cadre du *scénario en une étape*, le système des restrictions en matière de droits de plantation pourrait soit expirer le 1<sup>er</sup> août 2010, soit être supprimé immédiatement, et le régime d'arrachage actuel serait supprimé en même temps.

Après une concertation autour de ces projets, la Commission envisage de présenter des propositions législatives en décembre 2006 ou en janvier 2007.

Pour le secteur des **fruits et légumes** ensuite, la Commission a décidé de présenter fin 2006 une proposition de réforme couvrant tant le secteur des fruits et légumes frais que celui des produits transformés. À ce stade, elle a organisé un comité consultatif fruit et légumes, pour obtenir l'avis des États membres sur de grandes lignes d'options de réforme. Un rapport d'impact couvrant plusieurs options de réforme et leurs effets possibles est attendu à l'automne 2006.

En ce qui concerne enfin le secteur de la **banane**, la Commission compte achever avant fin 2006 la négociation d'une nouvelle OCM. La principale évolution consisterait à remplacer l'actuelle OCM spécifique par un régime du type programme spécifique aux régions ultra-périphériques (POSEI). Le contenu des futures aides à la banane serait alors à négocier ultérieurement dans le cadre du règlement POSEI.

## C.- LES AIDES DU DEUXIÈME PILIER

### 1.- La nouvelle réglementation communautaire sur le développement rural

À compter de 2007, le développement rural sera financé, pour sa part communautaire, *via* un instrument unique dédié : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). La programmation financière 2007-2013 des aides attribuées au titre du deuxième pilier de la PAC répond à trois objectifs :

– l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, à l'innovation et au développement,

– l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace,

– l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement à la diversification des activités économiques.

Chacune de ses finalités représente un axe d'action et se décline en mesures opérationnelles.

Le règlement communautaire identifie également un quatrième axe d'action : l'approche LEADER (liaisons entre les actions de développement de l'économie rurale). Afin d'encourager les partenariats public-privé, d'associer les citoyens à la mise en œuvre de la politique menée, d'œuvrer au plus près des besoins locaux et de faciliter les échanges d'expérience, les États membres ont en effet souhaité que cette méthode de mise en œuvre soit pérennisée, individualisée et puisse être déclinée dans chacun des axes d'action.

## 2.- Le cofinancement communautaire des mesures nationales de développement rural

La programmation française 2007-2013 de développement rural, formalisée au sein du programme de développement rural hexagonal (PDRH), doit respecter les conditions posées par la réglementation communautaire (fixée par le règlement (CE) 1698/2005 du 20 septembre 2005) pour pouvoir donner droit à un cofinancement par le FEADER. Elle est actuellement examinée par la Commission européenne.

Les mesures relevant du développement rural qui sont autorisées par la réglementation communautaire bénéficient en effet, soit d'une prise en charge communautaire comprise entre 50 % de la dépense publique nationale et 75 % du coût total en régions d'objectif 1 (de convergence), soit d'une prise en charge comprise entre 25 % de la dépense publique nationale et 50 % du coût total pour les régions hors objectif 1.

La plupart des mesures programmées en France sont actuellement cofinancées à hauteur de 50 % (indemnités compensatoires de handicap naturel, mesures agro-environnementales), à l'exception des bonifications d'intérêts et des subventions aux bâtiments d'élevage (25 %), ainsi que des investissements forestiers (40 %).

L'enveloppe communautaire allouée à la France au titre du FEADER pour la période 2007-2013 devrait atteindre 6 milliards d'euros. À titre de comparaison, les dépenses correspondantes pour la période 2000-2006 se sont élevées à 6,4 milliards d'euros.

Le taux de cofinancement sera de 50 % pour les axes 1 et 3, et de 55 % pour les axes 2 et 4.

L'**axe 1**, consacré à la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, serait doté à hauteur de 1,7 milliard d'euros, soit 32 % de l'enveloppe de FEADER accordée à la France.

L'**axe 2**, consacré à la gestion de l'espace et à l'amélioration de l'environnement, serait doté de 3 milliards d'euros, soit 58 % du budget.

L'**axe 3**, consacré à la diversification de l'économie et à la qualité de vie en milieu rural, serait doté de 536 millions d'euros, soit 10 % de l'enveloppe FEADER.

Enfin, l'**axe 4**, axe LEADER qui traduit une approche de développement local fondée sur la participation des acteurs et la mise en œuvre de stratégies intégrées et partagées, a vocation à compléter les trois autres axes ; les crédits prévus pour cette démarche partenariale, soit 260 millions d'euros, seraient très liés aux mesures de l'axe 3.



## **CHAPITRE III : LES AUTRES POLITIQUES DE SOUTIEN À 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.- La promotion de la dénomination « montagne »**

La montagne dispose d'atouts indéniables au travers de la qualité de son environnement, prise au sens des caractéristiques typiques d'un territoire, voire d'un terroir, de ses modes de production et de ses savoir-faire locaux. Ceux-ci peuvent être valorisés dans des démarches de progrès, pour peu qu'il y ait un engagement des opérateurs et des filières pour l'obtention d'un signe d'identification et d'origine de leur produit.

L'encadrement de la dénomination « montagne » vise avant tout à s'assurer que l'ensemble des étapes d'élaboration d'un produit agricole, y compris la matière première utilisée et l'alimentation des animaux, sont bien situés en zone de montagne. L'objectif est de favoriser la valorisation de la production agricole dans ces zones et de lutter contre les utilisations infondées de cette dénomination.

L'autorisation d'utiliser le terme « montagne » est délivrée par arrêté du préfet de région après avis de la commission régionale des produits alimentaires de qualité (CORPAQ) et, le cas échéant, du préfet coordinateur de massif. Pour obtenir cette dénomination, toutes les opérations – depuis la production des matières premières jusqu'au conditionnement des produits – doivent se situer en zone de montagne, conformément à un cahier des charges précis offrant toutes les garanties nécessaires aux consommateurs. Toutefois, des dérogations sont possibles pour la provenance des matières premières, notamment celles utilisées pour l'alimentation des animaux, le lieu d'abattage ou le conditionnement.

720 autorisations d'utiliser la mention « montagne » ont été accordées. Le miel représente 74 % des autorisations, le lait et les produits laitiers 12 %, les fruits et légumes 5 %, la viande de porc et la charcuterie 4 % et l'eau minérale environ 2 %.

La loi d'orientation agricole fait figurer la dénomination « montagne » parmi les « mentions valorisantes » (au même titre que les mentions « fermier », « produits pays » et « vins de pays »). Elle autorise également le cumul de la dénomination « montagne » avec une appellation d'origine contrôlée (AOC), à condition que l'aire géographique de l'AOC soit intégralement située en zone de montagne et que l'organisme de défense et de gestion de l'appellation donne son accord.

Une signalétique propre à la montagne est fortement souhaitée par nombre de professionnels. Toutefois, dans un souci de lisibilité, le choix a été fait de ne pas prévoir d'identification des produits « montagne » par un logo officiel de l'État. Pour autant, des marques commerciales existent et, à titre d'exemple, on peut citer les marques apposées sur certaines eaux minérales et sur le porc de montagne, ainsi que l'initiative prise par l'association « Altitude » de valoriser les produits de Montagne grâce à une marque collective privée déposée à l'INPI.

## 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 les 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 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 étendues (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, 30 % en 2005 et 35 % en 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.

**Depuis 2002, l'effet conjugué de la baisse du nombre d'exploitations et de la revalorisation de l'indemnisation des 25 premiers hectares a fait progresser le montant d'indemnisation moyen de plus de 20 %.**

Le budget total dédié aux ICHN représente en 2005 508 millions d'euros, dont 250 millions d'euros de part nationale, pour 100.000 bénéficiaires. Parmi ceux-ci, 58 % sont en zone de montagne et haute montagne et perçoivent près de 78 % du montant total distribué. Les crédits ouverts pour 2006 s'élèvent à 250 millions d'euros pour la part nationale, soit 508 millions d'euros avec le cofinancement communautaire.

En 2007, le dispositif des ICHN est maintenu dans la nouvelle programmation du plan de développement rural 2007-2013, et il est cofinancé à 55 % par l'Union européenne pour tous les départements exceptés ceux des DOM qui conservent leur cofinancement à 75 %. Un nouvel effort de revalorisation des 25 premiers hectares est effectué dans les seules zones de montagne : cette majoration y est portée à 35%, et elle est financée uniquement par l'augmentation du taux de cofinancement communautaire. Compte tenu de ces éléments, le présent projet de loi de finances prévoit, sur l'action *Mesures agro-environnementales et territoriales* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, une dotation de 232 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui permet de mobiliser un financement total de 520 millions d'euros part communautaire incluse.

#### ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES ICHN

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Autorisations d'engagement	-	-	250	250	232,3
Crédits de paiement ouverts	225	232	243	250	232,5
Paiements effectués par l'État	220	234	249	250	-
Paiements communautaires	229	244	257	258	284,1

### 3.- L'aide à la modernisation des bâtiments d'élevage

Le dispositif spécifique d'aide aux bâtiments d'élevage en zone de montagne n'existe plus depuis le 1<sup>er</sup> 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.

Dans le cadre de ce plan, les spécificités des zones de montagne ont été préservées et renforcées. Le surcoût lié aux difficultés d'exploitation inhérentes à ces zones géographiques est compensé par une intensité de l'aide de l'État plus élevée pour les zones de montagne et de haute montagne (35.000 euros à 52.000 euros) que celle des autres zones (28.800 euros maximum). Le montant subventionnable y est porté à 100.000 euros pour les constructions neuves et à 70.000 euros pour la rénovation de bâtiments (contre respectivement 90.000 euros et 60.000 euros dans les autres zones). Enfin, la clé de répartition des enveloppes régionales fondée sur les effectifs d'animaux (c'est-à-dire le nombre d'UGB) et le nombre des exploitations de chaque région favorise les zones de montagne grâce à une majoration des UGB et des exploitations de zones de montagne (coefficient 2 en montagne et 2,2 en haute montagne).

Ainsi, pour la seule année 2005, 37 millions d'euros de crédits nationaux et communautaires, soit près de 40 % des crédits mobilisés pour le plan de modernisation, ont été engagés par l'État en faveur des exploitations en zone de montagne, contre 15,4 millions d'euros seulement en 2004 au titre de l'aide aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation agricole en zone de montagne. Le soutien de l'État dans le cadre de ce plan est par ailleurs renforcé par les collectivités territoriales, dont les aides sont également cofinancées pour moitié par l'Union européenne.

Globalement, ce plan devrait permettre d'accompagner sur dix ans la modernisation des 60.000 exploitations d'élevage. Il a été conçu dans un double souci de rationalisation des dépenses budgétaires et de simplification administrative pour les éleveurs. En effet, un fonds unique des bâtiments d'élevage se substitue aux différents dispositifs existants avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il fait appel à un cofinancement communautaire de 50 %. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le CNASEA sera substitué à l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) comme organisme payeur de la mesure.

Dès sa première année de mise en œuvre, le plan a connu un vif succès. Pour l'année 2005, 40 millions d'euros d'autorisation d'engagement pour la part nationale ont permis d'engager 5.116 dossiers, mais laissant une file d'attente de 3.358 dossiers en attente d'engagement. Pour 2006, 43,2 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la part nationale sont disponibles après application de la réserve de précaution. Au 31 juillet 2006, 2.487 dossiers avaient déjà été engagés, et il en restait 6.628 en attente. Il faut donc s'attendre à une file d'attente plus importante fin 2006 que fin 2005.

Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage est reconduit en 2007 dans le cadre du volet déconcentré du plan de développement rural hexagonal (PDRH) en cours d'élaboration, avec ouverture du dispositif aux CUMA. Il est également proposé à la contractualisation dans le cadre des contrats de projet État-régions 2007-2013. Le présent projet de loi de finances prévoit, sur l'action *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, une dotation de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35,3 millions d'euros en crédits de paiement, appelant le même montant de contrepartie communautaire.

## 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 510.000 personnes ayant une licence de la Fédération française d'équitation et près de 62.068 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 l'action *Politique du cheval* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*. En 2006, les moyens étaient de 48,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En 2007, compte tenu du transfert de la masse salariale d'agents antérieurement rémunérés par le ministère de l'Agriculture et de la pêche vers le budget des Haras nationaux, ils seront optiquement en forte augmentation, à 61,4 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.

En outre, il existe un certain nombre d'actions d'orientation financées par l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP) 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

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 rappelle la création, en 2005, du **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 séparée, 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. Sur le montant fixé initialement à 9 millions d'euros pour 2005, seuls 6 millions d'euros ont pu être attribués, les 3 millions d'euros restants étant reportés sur l'exercice 2006. L'examen des dossiers n'est pas achevé pour l'exercice 2006 ; toutefois, 110 dossiers ont été examinés, permettant d'ores et déjà l'attribution de 7 millions d'euros. L'étude complémentaire de certains dossiers devrait conduire à l'utilisation de l'ensemble de l'enveloppe.

#### *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 désormais souscrite dans le cadre d'un CAD et bénéficiant à ce titre d'un cofinancement communautaire.

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 (chevaux de trait et races d'ânes). Elle comprend deux actions :

- La première concerne les races locales équines et asines menacées de disparition conduites en race pure. Les animaux éligibles sont les reproducteurs des races de trait françaises reconnues, Ardennais, Auxois, Boulonnais, Breton, Cob Normand, Comtois, Mulassière du Poitou, Percheron, Trait du Nord, les reproducteurs des races asines, Baudet du Poitou, Âne de Provence, Âne des Pyrénées, Âne du Cotentin, Âne Normand, Grand Noir du Berry, ainsi que les reproducteurs des races Camargue, Castillon, Landais, Mérens et Pottok ;

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

365 bénéficiaires de la PRME sont actuellement engagés, pour un montant versé annuellement de près de 500.000 euros.

*c) Les Haras nationaux*

L'établissement public national à caractère administratif 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.

La subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'Agriculture et de la pêche à l'établissement, qui s'est élevée à 44,2 millions d'euros en 2006, est répartie en 37,6 millions d'euros en dépenses ordinaires et 6,6 millions d'euros en dépenses en capital. Pour 2007, la dotation est fixée à 58,1 millions d'euros, incluant 14,1 millions d'euros au titre du transfert d'emplois déjà mentionné.. Cette dotation budgétaire de l'État 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.– La suppression du Fonds national des courses et de l'élevage

Suite à la demande de votre commission des Finances et aux observations de la Cour des comptes sur la complexité des circuits financiers liée à l'existence du compte d'affectation spéciale n° 902-19, intitulé « Fonds national des courses et de l'élevage » (FNCE), celui-ci a été clos à la date du 31 décembre 2005 par la loi de finances pour 2006. Sur le solde constaté de 5,6 millions d'euros, 2 millions d'euros ont été affectés aux Haras nationaux pour abonder la dotation 2006 de cet établissement public administratif.

En conséquence de la suppression de ce compte spécial, la loi de finances pour 2006 a aussi modifié les attributaires du prélèvement non fiscal opéré proportionnellement aux sommes engagées au pari mutuel hors et sur les hippodromes. Désormais, ce prélèvement est directement affecté aux bénéficiaires, à savoir les sociétés de courses et la Fédération nationale des courses françaises.

Les actions correspondant à ce compte sont financées, à partir de 2006 comme précédemment, par un prélèvement sur les enjeux aux paris sur les courses hippiques (P.M.U. et paris sur les hippodromes), mais désormais directement attribué à chaque bénéficiaire. Le contrôle de ces actions est toujours exercé par les ministres chargés de l'agriculture et du budget, qui participent aux instances dirigeantes et approuvent les projets de budget ainsi que les comptes financiers des sociétés mères et de leurs organismes communs. En revanche, le Parlement ne dispose plus d'informations sur ces sommes en loi de finances, ce que regrette votre Rapporteur spécial. Si la procédure budgétaire de l'affectation au sein du budget de l'État comporte des inconvénients, la débudgétisation d'opérations prises en charge par des établissements publics est naturellement plus dommageable encore pour le contrôle parlementaire.

### C.— LA POLITIQUE DE LA PÊCHE

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 hausses récentes du prix du carburant ont eu des effets sensibles sur la rentabilité des entreprises de pêche.

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 des 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 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 2007

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 BOP national 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 2007, soit 60 millions d’euros, double par rapport à 2006, afin de financer le volet financier du plan d’avenir de la pêche (PAP), présenté le 27 juin 2006.** Ce plan propose un projet de développement à moyen terme comprenant une stratégie pour la pêche française : il vise à optimiser l’exploitation durable des stocks avec une réduction de la facture énergétique et une meilleure valorisation sur un marché des produits de la mer en expansion. Pour cela, il vise à une gestion responsable et programmée de la ressource avec la clarification du régime des quotas et la gestion des sorties de flotte et des entrées notamment des jeunes pêcheurs.

Ce plan comporte également un volet d’accompagnement de l’aquaculture, pour qu’elle s’inscrive dans l’avenir de la gestion intégrée des zones côtières ; ces activités sont en effet très exposées à des risques climatiques, sanitaires et économiques, ce qui justifie un effort de recherche amplifié et de suivi de la sécurité sanitaire pour la sécurité des consommateurs.

Deux types de mesures sont financées sur crédits budgétaires dans le cadre de ce plan de sauvetage et de restructuration de la pêche française, engagé dès le second semestre 2006 et doté de 80 millions d’euros sur 2006 et 2007. Un volet « sauvetage » comporte des mesures de financement d’audits financiers, des attributions d’avances de trésorerie aux armements les plus touchés par la crise de l’énergie et des restructurations de la dette des armements. Par ailleurs, un volet « restructuration » permettra de financer les changements de moteur, les aménagements d’engins de pêche, l’adaptation ou la reconversion de la flotte chalutière et des arrêts d’activité pour les navires qui pêchent des espèces les plus menacées ou connaissent des difficultés économiques.

## 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 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<sup>er</sup> janvier 2004 ; son produit devrait atteindre 4,3 millions d'euros en 2006.

Pour 2006, l'équilibre du budget de l'OFIMER devrait s'établir à 21,9 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement, hors cofinancement communautaire, devraient s'élever à 8,8 millions d'euros, et celles de personnel à 3,2 millions d'euros, avec un effectif de 48 agents qui comprend notamment le corps de contrôle du versement des aides européennes.

La subvention du budget de l'État a été notifiée à l'Office pour un montant de 6 millions d'euros en 2006. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 5 millions d'euros pour 2007, soit une baisse continue depuis 2004.

Compte tenu de la spécificité du secteur des pêches maritimes, l'OFIMER préserve son identité dans le cadre de la réforme des offices d'intervention. Il apporte 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 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 a été la suppression, depuis le 1<sup>er</sup> 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 devrait inciter les armateurs à éviter des surinvestissements coûteux dans un contexte caractérisé par la raréfaction de certains stocks halieutiques.

L'OCM dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture prévoit, pour certaines espèces, des prix minimaux ou prix de retrait, en dessous desquels les produits sont retirés du marché par les producteurs. Les quantités retirées sont plafonnées et font l'objet d'indemnisation au producteur. Une large part de cette indemnisation est prise en charge par le budget de l'Union européenne, le solde étant assuré par le produit des cotisations versées aux organisations de producteurs. En 2005, comme en 2004, la principale espèce ayant fait l'objet d'opérations de retrait est la sardine.

En 2006, la Commission a commandé une étude sur le financement de l'OCM pêche. Sur la base de ce rapport d'audit, elle sera vraisemblablement amenée à proposer de nouvelles modifications, au plus tôt au premier semestre 2007. En parallèle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, les dépenses de l'OCM pêche au sein du FEAGA seront gérées en gestion centralisée des dépenses et non plus selon le système de la gestion décentralisée, lequel faisait intervenir l'OFIMER comme organisme payeur.

## **II.- LA GESTION DE LA FORÊT**

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 la compétitivité de cette filière.

## A.— LA SITUATION DE LA FILIÈRE FORÊT-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) dans le cadre du régime forestier. Les forêts publiques et les forêts privées d'une certaine taille doivent présenter un document de gestion approuvé. D'autres garanties de gestion durable sont également prévues pour des propriétés de petite taille.

Après une période relativement stable dans les années 1960 et 1970, la récolte commercialisée de bois a fortement augmenté dans la décennie 1980 pour osciller autour de 35 millions de m<sup>3</sup> par an jusqu'en 1999. Les années 2000 et 2001, avec respectivement 46 et 41 millions de m<sup>3</sup>, montrent l'ampleur sans précédent des tempêtes de 1999. Depuis, la récolte commercialisée est revenue à un niveau moins élevé, avec 35,4 millions de m<sup>3</sup> en 2002, 32,8 millions de m<sup>3</sup> en 2003 et 33,6 millions de m<sup>3</sup> en 2004. Avec un prélèvement de bois qui n'excède pas 60 % de la production biologique, la forêt française reste donc sous-exploitée. La mobilisation du bois est à ce titre un axe majeur de la politique forestière.

### 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.

Les données du commerce extérieur illustrent l'insuffisante réponse des productions françaises face au dynamisme de la demande et de l'offre des concurrents européens et la nécessité de mobiliser la production française. Concernant les bois ronds, après deux années d'excédent suite aux tempêtes de 1999, le solde est redevenu déficitaire et retrouve son niveau d'avant 1999 ; en 2004, ce déficit s'élève à 16 millions d'euros. S'agissant des sciages, malgré l'augmentation de production, la France continue à importer plus qu'elle n'exporte et le solde de la balance commerciale reste négatif avec un déficit qui s'est accru

de 9 % en 2004 et de 12 % en 2005. La croissance de la consommation apparente française (+ 9% depuis 1999) s'est donc faite essentiellement au profit des importations, représentant actuellement 32 % de la consommation française de sciages résineux.

La forêt a aussi un rôle prépondérant dans le cycle du carbone qu'elle fixe par la photosynthèse pour produire de la biomasse. Cette biomasse, par le stockage durable dans les écosystèmes ou dans les produits bois et par un usage énergétique en substitution aux énergies fossiles, apparaît comme une ressource naturelle stratégique dans le cadre de la politique de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Le bois fournit aujourd'hui 9 millions de tonnes équivalent pétrole par an, soit près de 4 % des besoins français en énergie. Le développement de ces utilisations énergétiques est indispensable pour atteindre les objectifs fixés, tant au niveau européen qu'au niveau national, en matière de développement des énergies renouvelables.

## B.- LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE

Les crédits affectés en 2007 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 : *Développement économique de la filière forêt-bois*, *Mise en œuvre du régime forestier*, *Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt* et *Prévention des risques et protection de la forêt*. Il convient d'y ajouter 4 millions d'euros qui sont intégrés au volet forestier du programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) de la mission *Politique des territoires*, pour les actions consacrées aux régions Limousin et Auvergne.

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation budgétaire globale pour le programme *Forêt* de 303,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 5 % par rapport à 2006) et de 312,1 millions d'euros en crédits de paiement (+ 3,4 %). Ce budget en hausse accompagne une nouvelle approche de l'intervention de l'État dans la filière bois. En effet, à côté des instruments traditionnels de soutien à l'investissement en forêt, le ministère a dégagé des moyens supplémentaires pour impulser une véritable modernisation de la filière forêt-bois.

Les investissements productifs induits doivent permettre d'améliorer la valeur ajoutée du secteur et d'augmenter la mobilisation de la ressource renouvelable que constitue la matière ligneuse. Cette politique contribue ainsi aux objectifs environnementaux de captation du carbone, ainsi qu'à la création d'emploi privé dans les zones rurales.

## 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 consacrés aux actions de développement ou aux organismes collectifs de filière représenteront, en 2007, 37,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation respective des crédits de cette action de 11,6 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 7,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Une partie de cette augmentation correspond à la prise en charge par l'**Inventaire forestier national (IFN)** du personnel fonctionnaire qu'il emploie, dans un souci de clarté et transparence. Pour les crédits d'intervention, la priorité affichée va à la modernisation des entreprises d'exploitation et de première transformation du bois, qui doivent faire face à un contexte international difficile et être en mesure de mieux répondre aux évolutions de la demande, notamment dans la construction et le développement des filières énergétiques. Plus de 5 millions d'euros d'actions nouvelles seront engagés en faveur de ces entreprises.

## 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 économiques, sociale et environnementale des forêts. Le régime forestier est mis en œuvre par l'ONF, qui assure également pour le compte de l'État les travaux d'entretien 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 **144 millions d'euros**. La dotation budgétaire pour 2007 permet d'observer une stabilité du versement compensateur, conformément au contrat d'objectifs pour la période 2007-2011 signé entre l'État et l'ONF.

### 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 crédits permettant les investissements en forêt, notamment ceux nécessaires à la reconstitution des forêts après tempête, sont préservés et concentrés sur les forêts des propriétaires forestiers et des communes forestières, l'ONF prenant désormais à sa charge ceux de la forêt domaniale. Le plan chablis sera donc poursuivi et renforcé par un cofinancement communautaire maintenu pour la nouvelle période de programmation du FEADER.

Les financements des organismes de développement (Centre national professionnel de la propriété forestière et centres régionaux de la propriété forestière) sont accrus de 0,6 million d'euros pour leur permettre de mieux accompagner les propriétaires, dans la perspective du nouveau contrat d'objectif que l'État doit signer avec ces établissements publics.

Au total, les actions relatives aux investissements des forêts privées communales et d'accompagnement à l'amélioration de la gestion représentent 63,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2007.

### 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, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, 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.

Cette action est dotée pour 2007 de 48,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour assurer notamment la prévention des incendies, le fonctionnement du service de restauration des terrains en montagne (RTM) et les travaux RTM. En application du nouveau contrat d'objectifs signé entre l'État et l'ONF, une partie des coûts sera désormais pris en charge par l'établissement public, pour la part de ces actions conduites par l'Office.

### C.- LE RÔLE DE L'ONF

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1964 pour assurer la gestion des forêts publiques. Il a budgétairement le statut d'opérateur de l'État, mais il exerce aussi des missions pour le compte des collectivités territoriales.

## 1.— Les relations entre l'ONF et l'État

La gestion de la forêt publique s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs signé le 24 juin 2006 entre l'État et l'ONF pour la période 2007-2011, qui vise à la fois à améliorer la productivité de cet organisme, à assurer la meilleure valorisation du bois qu'il exploite et à inscrire l'action de cet établissement public dans une démarche de développement durable.

Après le contrat de redressement financier 2001-2006 faisant suite aux tempêtes de 1999, le nouveau contrat de développement confirme les grands axes des missions de l'ONF et les engagements de l'État dans le cadre de la politique forestière et de la stratégie nationale pour la biodiversité, au travers des axes suivants :

– La gestion durable des forêts domaniales constitue le cœur de métier de l'ONF, qui doit y être exemplaire en termes d'efficacité économique, de performance environnementale et de responsabilité sociale ;

– La gestion des forêts communales se développera dans le cadre du régime forestier. L'État y apportera sa contribution au titre du versement compensateur dont le montant est confirmé pour cinq ans à son niveau de 2006, soit 144 millions d'euros ;

– L'ONF est chargé de contribuer à la modernisation de la filière bois, notamment par la mise en œuvre de contrats d'approvisionnement facilitant l'investissement industriel ;

– L'Office a vocation à développer des projets valorisant la fonction de puits de carbone de la forêt et participera activement au développement des usages énergétiques du bois ;

– Les missions de l'ONF en matière de prévention des risques naturels (restauration des terrains en montagne/RTM, défense contre les incendies de forêts/DFCI, milieux dunaires, etc.) sont confirmées ;

– L'ONF poursuivra sa recherche de gains de productivité. Ses effectifs seront arrêtés annuellement en fonction notamment de sa capacité à générer de la valeur ajoutée.

L'Office, fort de son redressement financier atteint dès 2005 avec un an d'avance par rapport aux objectifs du précédent contrat, dispose, avec ce contrat de développement, d'un cadre qui lui permettra de conforter la gestion durable des forêts publiques. Pour 2007, le présent projet de loi de finances prévoit une subvention globale de 196,5 millions d'euros, conforme au contrat d'objectifs signé entre l'État et l'établissement public. Sur cette base, 10.439 emplois seront rémunérés par l'Office, soit 25 de moins qu'en 2006.

## 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.

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.

## III.– LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ EN FAVEUR DES AGRICULTEURS

### A.– LES AIDES AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ

#### 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. Les dépenses liées à ce dispositif baissent tendanciellement de 6 % par an.

#### NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DÉPENSES AU TITRE DE L'IVD

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

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bénéficiaires	224.652	204.652	192.755	178.755	168.030	157.950
Crédits de paiement	83,7	80,0	76,0	67,3	62,0	61,0

### *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. En 2003, 5.763 bénéficiaires et 2.020 nouveaux dossiers ont été payés, représentant un coût de 27,1 millions d'euros. En 2004, 6.233 bénéficiaires et 1.727 nouveaux dossiers ont été payés, à hauteur de 30,2 millions d'euros. En 2005, 6.308 bénéficiaires et 1.156 nouveaux dossiers ont été mis en paiement pour 30 millions d'euros.

En 2006, les dispositifs d'aides à la cessation d'activité ont été dotés de 12,9 millions d'euros en loi de finances initiale, dont 9,9 millions d'euros pour la préretraite. Dans le cadre de la programmation budgétaire initiale, ce montant a été porté à 18,6 millions d'euros en raison des crises arboricole et viticole.

Compte tenu de la diminution de 18 % de l'enveloppe de développement rural pour la programmation 2007-2013, le Gouvernement a décidé de décofinancer la préretraite, seuls les stocks correspondants aux engagements antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2007 continuant à être cofinancés. La dotation budgétaire prévue par le présent projet de loi de finances pour les aides à la cessation d'activité, à hauteur de 26,9 millions d'euros (dont 19,8 millions d'euros pour la préretraite, correspondant au financement de 1.000 nouveaux dossiers), permet de

compenser le décofinancement de la mesure, qui demeure un outil essentiel dans la gestion des crises conjoncturelles qui affectent chaque année le secteur agricole.

*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.

La loi d'orientation agricole permet d'améliorer la reconversion des exploitants en difficulté, sans perspective de redressement : ils peuvent désormais bénéficier d'une période de formation en vue d'une reconversion professionnelle en percevant un revenu de remplacement, le **congé formation**. Une enveloppe de 5 millions d'euros est prévue par le présent projet de loi de finances afin de permettre l'engagement de nouveaux dossiers, tant au titre de l'ARP que du congé formation.

## 2.- AGRIDIFF

Menée au plan départemental, la procédure d'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (« 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.

En 2005, la loi de finances a doté le dispositif de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 3 millions d'euros ont été répartis, hors crise viticole, pour permettre aux départements de poursuivre l'examen des dossiers d'agriculteurs connaissant des problèmes économiques mais dont la viabilité peut être assurée et 2 millions d'euros ont été affectés aux départements spécialisés dans le domaine viticole en crise.

En 2006, de manière à faciliter le redressement des exploitations les plus endettées, les crédits destinés à la gestion du dispositif ont été majorés dans le cadre de la loi de finances et cette ligne dotée de 10 millions d'euros. Compte tenu du gel opéré sur la ligne, 7 millions d'euros ont déjà été consommés : 2 millions d'euros ont été répartis, hors crise viticole, pour permettre aux départements de poursuivre l'examen des dossiers d'agriculteurs connaissant des problèmes économiques mais dont la viabilité peut être assurée et 4 millions d'euros ont été affectés aux départements spécialisés dans le domaine viticole en crise. Une enveloppe de 1 million d'euros est réservée pour permettre de compléter l'enveloppe des départements spécialisés ou d'abonder d'autres départements dont le vignoble ne rentre pas dans les critères actuellement retenus.

L'action *Appui au renouvellement des exploitations agricoles* du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* prévoit une dotation de 10 millions d'euros en 2007 afin de permettre aux exploitants dont la situation est fragilisée par les crises qui touchent le secteur agricole de pérenniser leur activité.

### 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 l'année 2005, les disponibilités sur le FAC s'élevaient à 2,4 millions d'euros. Les dépenses se sont élevées à 1,2 million d'euros au premier semestre en faveur des exploitations viticoles en situation financière difficile et 1,5 million d'euros en faveur des producteurs de fruits et légumes. Pour l'année 2006, les disponibilités sur le FAC s'élevaient à 5 millions d'euros. Les dépenses se sont élevées à 1 million d'euros au premier semestre en faveur des exploitations avicoles en situation financière difficile, dans le cadre du plan de soutien face à l'influenza aviaire, à 4 millions d'euros pour le secteur viticole et à 1,5 million d'euros supplémentaire pour le secteur arboricole. Un redéploiement budgétaire à hauteur de 2 millions d'euros a permis de porter les disponibilités budgétaires sur le FAC à hauteur de 7 millions d'euros au mois de juin 2006, assurant ainsi le financement de ces mesures.

Pour 2007, la dotation du Fonds d'allègement des charges financières est maintenue à 5 millions d'euros, imputés sur l'action *Gestion des aléas de production* du programme *Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés*. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette dotation initiale sur ce poste car la mise en œuvre des crédits du Fonds dans le cadre des plans de soutien a contribué dans un grand nombre de cas à faire sortir les exploitations et les filières concernées des situations conjoncturelles délicates dans lesquelles elles se trouvaient.

## B.- LES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

### 1.- Les revalorisations des pensions

Votre Rapporteur spécial souhaite insister sur les avancées en matière de prestations sociales agricoles depuis le début de la présente législature, particulièrement en matière d'assurance vieillesse.

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.

La loi d'orientation agricole a ouvert le **statut de collaborateur** aux concubins et aux personnes liées aux chefs d'exploitation par des pactes civils de solidarité et créé une obligation de choix d'un statut professionnel pour les conjoints participant aux travaux. Ce statut peut être celui de collaborateur, de salarié ou d'exploitant. Ces deux mesures sont importantes car elles assurent une meilleure protection sociale des conjoints, concubins ou pacsés participant aux travaux sur l'exploitation. Ceux-ci seront désormais systématiquement couverts en matière d'accidents du travail et obtiendront des droits améliorés en matière de retraite.

La loi d'orientation agricole permet également de prendre en compte les **années validées au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, auprès du régime général, dans les conditions d'ouverture du droit à revalorisations des retraites ayant pris effet avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002. En effet, de nombreuses femmes, conjointes de chef d'exploitation, parties en retraite avant 1998, ont interrompu durant quelques années leur activité sur l'exploitation pour élever leurs enfants et ont été affiliées obligatoirement à la sécurité sociale pour ces années. Elles n'ont jamais quitté l'agriculture mais ces années-là ont été déduites de la durée de leur carrière agricole. Cette situation a pu exclure un certain nombre de conjointes des mesures de revalorisation des petites retraites. La mesure, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2006, permet aux conjoints d'exploitants d'accéder plus facilement au plan de revalorisation des petites retraites agricoles mis en place de 1994 à 2002 et de bénéficier, le cas échéant, de majoration de

pensions plus élevées. Elle devrait concerner près de 15.000 retraités, pour un coût de 20 millions d'euros.

Enfin, les conclusions du groupe de travail constitué dans le courant de l'année 2006, en accord avec le ministre de l'Agriculture et de la pêche, par trois de nos collègues membres de votre commission des Finances, MM. Yves Censi, Marc Le Fur et Daniel Garrigue, sur la revalorisation des petites retraites agricoles, ont été reprises dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, pour un coût de 162 millions d'euros.

Ce groupe de travail a expertisé des mesures qui doivent permettre aux exploitants agricoles « **laissés pour compte** » des plans successifs de revalorisation des retraites agricoles, qui sont surtout des femmes, d'obtenir des droits identiques à ceux qui sont concernés par ces plans. Il s'agit, dans un premier temps, d'abaisser le seuil de 32,5 années d'assurance agricole, en deçà duquel aucune revalorisation n'est accordée, et d'atténuer les effets des coefficients de minoration. Ces mesures d'équité devraient concerner 300.000 retraités agricoles dès janvier 2007, qui bénéficieront ainsi de plusieurs centaines d'euros, voire plusieurs milliers d'euros en plus chaque année.

## 2.- Le financement de la protection sociale agricole

Le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) a été créé par la loi de finances pour 2004 avec pour mission d'assurer le financement et la gestion des prestations sociales des non salariés agricoles.

Les dépenses du Fonds sont principalement constituées par les prestations familiales, les prestations d'assurance maladie-invalidité-maternité et les prestations d'assurance vieillesse des exploitants agricoles, ainsi que le versement d'une subvention au profit de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire.

Les recettes du Fonds comprennent 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 ne pouvant être opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la loi a également introduit une disposition transitoire prolongeant jusqu'au 31 décembre 2004 le BAPSA, budget annexe qui exerçait antérieurement cette mission. En conséquence, en 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 CCMSA pour financer le passage à la mensualisation des exploitants agricoles prévue par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

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 un déficit d'un milliard d'euros. À ce résultat, il convient également 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 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 tel que défini ci-dessus, soit un montant total de 3,2 milliards d'euros. Cette dette d'ouverture est bien de la responsabilité de l'État. Elle a déjà été apurée à hauteur de 2,5 milliards par un versement de l'agence France Trésor en janvier 2006, conformément à l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005. Les 662 millions d'euros devraient être définitivement apurés dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année 2006.

En 2005, le FFIPSA a exercé, de façon pleine et entière, la mission qui lui était impartie par les textes. Son déficit courant a atteint 1,4 milliard d'euros. Les prévisions relatives à l'exercice 2006 font apparaître une insuffisance de financement de l'ordre 1,9 milliard d'euros. Pour 2007, des recettes de 14,5 milliards d'euros et des dépenses de 16,6 milliards d'euros devraient aboutir à une insuffisance de financement de l'ordre de 2,1 milliards d'euros. À fin 2007, le déficit cumulé du FFIPSA devrait donc s'élever à 5,4 milliards d'euros. Compte tenu d'une impasse structurelle de plus de 2 milliards d'euros chaque année, il atteindra près de 12 milliards d'euros d'ici 2010 si rien n'est fait d'ici là.

#### PRÉVISIONS FINANCIÈRES DU FFIPSA

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes	14,3	14,4	14,5	14,7	14,9	15,1
Dépenses	15,7	16,3	16,6	16,8	17,0	17,3
Solde tendanciel	- 1,4	- 1,9	- 2,1	- 2,2	- 2,2	- 2,2

Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, scénario économique bas.

Pour équilibrer de manière structurelle le FFIPSA, plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées : la modification des paramètres de la compensation démographique maladie consistant à tenir compte, pour le calcul de la prestation de référence, de la structure démographique des régimes ; l'affectation d'une fraction de la C3S ; la majoration de la part des droits sur tabacs affectée par l'État au FFIPSA ; la création d'une recette nouvelle.

**Votre Rapporteur spécial estime que la remise à plat du financement du FFIPSA devra se faire en même temps que celle des régimes spéciaux, dans un souci d'équité envers les agriculteurs et en tenant compte du poids d'une démographie pénalisante.**

Il convient toutefois de souligner qu'en dépit de cette situation, le versement des prestations servies par le régime des exploitants agricoles n'est en aucune façon menacé le FFIPSA est en effet autorisé à recourir à des ressources non permanentes dans les limites définies chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale (7,1 milliards d'euros pour 2007). Le financement de ces déficits est donc assuré par des emprunts de trésorerie.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 24 octobre 2006, votre 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, **M. Charles de Courson** a demandé comment serait financé le déficit du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), qui devrait atteindre, en cumulé, 5 à 5,5 milliards d'euros fin 2007. Observant que le revenu agricole baisse de 3 % par an, il a souhaité savoir si cette tendance doit se poursuivre. Il s'est également inquiété de la pertinence des indicateurs de la mission.

**M. Marc Le Fur** a rappelé qu'il existe une forte demande dans le domaine de l'aide aux bâtiments agricoles : tous les demandeurs éligibles pourront-ils avoir satisfaction ? Concernant l'enseignement technique agricole, la dotation prévue sera-t-elle suffisante ou faudra-t-il, comme l'an dernier, opérer un transfert en provenance de l'enseignement scolaire ? Enfin, il semblerait que l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) voie ses crédits réduits : est-ce le cas ou seront-ils maintenus ?

**M. Michel Bouvard, Président**, a souhaité savoir quelles étaient les perspectives prévues pour les crédits en faveur des alpagistes. Quelles sont, par ailleurs, les conditions d'éligibilité au PMPOA pour les agriculteurs ayant des taux de chargement à l'hectare insuffisants, en raison de certaines contraintes géographiques spécifiques telles que les milieux de montagne ? Est-il envisagé de modifier et de simplifier l'organisation des budgets opérationnels de programmes (BOP) des services déconcentrés du ministère, situés au niveau départemental, alors même que ce niveau n'est pas jugé pertinent ? Qu'en est-il du BOP dit « hippocampe », apparu après la suppression du compte d'affectation spéciale *Courses et élevages*, qui, comme son surnom l'indique, rassemble des crédits hétérogènes ?

**Votre Rapporteur spécial** a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le FFIPSA devrait probablement bénéficier d'une reprise de dette par l'État de 600 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du collectif de fin d'année. Il convient de rappeler à cet égard que l'État apporte déjà 5 milliards d'euros par an à ce fonds, au travers du produit des taxes sur le tabac. La nécessaire réforme de ce régime devra être débattue dans le cadre de celle, plus globale, relative aux régimes spéciaux dans leur ensemble ;

– On ne dispose pas pour l'instant de données certaines sur le revenu agricole pour 2006 ;

– L’enseignement technique agricole a déjà bénéficié en 2006 de 8 millions d’euros transférés, lors de l’examen du projet de loi de finances, à partir des crédits de l’enseignement scolaire. On n’enregistre pas aujourd’hui de baisse globale en la matière, et il est, pour l’instant, difficile de savoir si les crédits prévus seront suffisants ;

– Les crédits de l’AFICAR sont maintenus à l’identique.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur spécial tendant à majorer de 8 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 7,7 millions d’euros en crédits de paiement les crédits en faveur des ICHN et à diminuer les crédits de fonctionnement des offices agricoles, de l’INAO et des DDAF.

**Votre Rapporteur spécial** a rappelé que les ICHN permettent le maintien d’agriculteurs dans les zones défavorisées et spécialement en montagne, où elles constituent un complément indispensable de revenu. 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 prévoit seulement une augmentation du cofinancement communautaire de cette mesure, ce qui permet de porter le taux à 35 %. Il est indispensable de faire un effort supplémentaire dès cette année, en inscrivant une tranche de 5 % dans le budget national, afin d’atteindre 40 % en 2007 et de se rapprocher davantage de l’engagement annoncé. Il est proposé de financer ces crédits par une diminution équivalente des dépenses de fonctionnement des offices d’intervention et de l’INAO et des crédits de rémunérations du ministère.

**M. Marc Le Fur** a indiqué que, s’il comprenait la finalité de l’amendement, il ne souhaitait pas que les crédits d’intervention des offices, nécessaires pour faire face à des crises conjoncturelles, soient réduits.

**M. Jean-Pierre Balligand** a partagé cette position. Il a notamment souligné l’utilité de ces crédits d’intervention pour remédier à des crises agricoles, dans un contexte notamment marqué par la fermeture de laiteries.

**Votre Rapporteur spécial** a confirmé que l’amendement n’affecte en aucune façon les crédits d’intervention des offices, mais porte uniquement sur des dépenses de fonctionnement.

Après que **M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que la fongibilité asymétrique des crédits, en gestion, devra tenir compte du fait que l’amendement comporte une part d’économies de crédits de personnel, votre Commission a *adopté* cet amendement, puis, suivant la proposition de votre Rapporteur spécial, elle a **adopté** les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, ainsi modifiés, et ceux du compte d’affectation spéciale *Développement agricole et rural*, et elle vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption.

**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION**

Amendement n° II-35 présenté par votre Rapporteur spécial au nom de votre commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

Article 34

État B

**Mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales***

I.- Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
<i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	8.000.000	2.000.000
dont titre 2	0	2.000.000
<i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i>		4.000.000
dont titre 2		
<i>Forêt</i>		
dont titre 2		
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>		2.000.000
dont titre 2		1.000.000
<b>TOTAUX</b>	8.000.000	8.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

II.- Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
<i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	7.746.500	2.000.000
dont titre 2	0	2.000.000
<i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i>		4.000.000
dont titre 2		
<i>Forêt</i>		
dont titre 2		
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>		1.746.500
dont titre 2		1.000.000
<b>TOTAUX</b>	7.746.500	7.746.500
<b>SOLDE</b>	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 2007 prévoit seulement une augmentation du cofinancement communautaire de cette mesure, ce qui permet de porter le taux à 35 %. Il est indispensable de faire un effort supplémentaire dès cette année, en inscrivant une tranche de 5 % dans le budget national, afin d'atteindre 40 % en 2007 et de se rapprocher plus de l'engagement annoncé. La commission des Finances avait adopté l'an dernier un amendement de revalorisation de 10 %, retiré en séance à la demande du ministre au bénéfice d'un engagement de réalisation en 2007. La moitié du chemin a été parcourue par le Gouvernement grâce à l'Europe, il importe au Parlement de faire l'autre moitié du chemin.

C'est pourquoi il est proposé de majorer de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,7 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 2007.

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 et de l'INAO, 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 4 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 2007, au titre de la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs, et notamment à l'INAO dont la dotation augmente de 5 % en 2007.

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).

*Article 41*

**Fixation du plafond d'augmentation 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 2006, à 2 % » sont remplacés par les mots : « pour 2007, à 1,8 % ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article a pour objet de fixer, pour 2007, le plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales d'agriculture. Le plafond d'augmentation est fixé à 1,8% pour 2007.

*Observations :*

En application 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, 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	2006
Plafond d'augmentation ( <i>en %</i> )	1,7	1,7	1,5	1,8	2,0
Produit perçu ( <i>en millions d'euros</i> )	251,3	257,5	262,0	267,0	272,0
Évolution réelle du produit ( <i>en %</i> )	1,7	2,5	1,7	2,0	1,9

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. Cette majoration exceptionnelle est égale 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, quinze demandées pour douze accordées au titre de l'année 2005 et vingt-deux demandées pour dix-neuf accordées en 2006. Sur les dix-neuf dérogations accordées en 2006, onze l'ont été au regard de la situation financière délicate des chambres concernées, deux pour la réalisation d'investissements immobiliers et six pour la mise en œuvre d'actions nouvelles 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 2006, de 6 % au lieu de 2 %.

Pour 2007, le Gouvernement propose le retour à un taux d'augmentation maximale du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture (hors majorations exceptionnelles) de 1,8 %. Ce taux tient compte de l'augmentation prévisionnelle des dépenses de personnel des chambres départementales d'agriculture. L'augmentation de la valeur du point 2006 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 2005), ce qui justifie une hausse maximale du produit de la taxe de 1,8 %.

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 de l'Agriculture et de la pêche.

\*

\* \*

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

**ANNEXE : LISTE DES ORGANISMES ENTENDUS PAR VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- APCA ;
- Coordination rurale ;
- FNSEA ;
- INAO ;
- JA ;
- MODEF ;
- MSA.