

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, ALIMENTATION, PÊCHE ET AFFAIRES RURALES

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufile, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004	5
1. <i>L'exécution du budget en 2003</i>	5
2. <i>L'exécution du budget en 2004</i>	10
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME	12
1. <i>La mise en œuvre de la LOLF</i>	12
2. <i>La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme</i>	20
C. LES QUATRE MESURES PRIORITAIRES DU PRÉSENT PROJET DE BUDGET	21
1. <i>Le lancement de l'assurance récolte</i>	21
2. <i>La création d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage</i>	24
3. <i>L'engagement d'une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire</i>	26
4. <i>Le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles</i>	27
D. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE CERTAINS VECTEURS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL MOUVANT	29
1. <i>Un contexte international mouvant : la réforme de la PAC</i>	29
2. <i>Le lancement de la réforme des offices agricoles</i>	33
3. <i>La réforme du financement du service public de l'équarrissage</i>	37
4. <i>La réforme de la politique de promotion des produits agro-alimentaires français à l'étranger</i>	39
E. LA CONSOLIDATION DES POLITIQUES SECTORIELLES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	41
1. <i>Le soutien apporté au secteur de la pêche</i>	41
2. <i>La consolidation de la politique forestière</i>	42
3. <i>La consolidation de la politique de protection sociale agricole</i>	43
II. LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES POUR 2005	49
A. UN BUDGET EN LÉGER REPLI PAR RAPPORT À 2004 MAIS BÉNÉFICIAIRE DE REPORTS SIGNIFICATIFS	49
1. <i>Les principales modifications de périmètre affectant le budget pour 2005</i>	49
2. <i>L'impact des expérimentations « LOLF » sur le présent projet de budget</i>	50
B. UN BUDGET NON REPRÉSENTATIF DE L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE	53
C. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE PAR TITRE	58
1. <i>Les dépenses de fonctionnement (titre III)</i>	60
2. <i>Les dépenses d'intervention (titre IV)</i>	63
3. <i>Les dépenses en capital (titres V et VI)</i>	66

III. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT	69
A. L'AGRÉGAT « FORMATION, RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT ».....	69
1. <i>L'enseignement technique</i>	70
2. <i>L'enseignement supérieur et la recherche</i>	72
3. <i>La formation professionnelle et l'animation rurale</i>	75
B. L'AGRÉGAT « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION »	75
1. <i>Qualité, protection et sélection des végétaux</i>	77
2. <i>Santé des animaux et conditions d'élevage</i>	77
3. <i>Hygiène et sécurité des aliments</i>	79
4. <i>Appui scientifique et technique, évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, recherche</i>	79
5. <i>Service public de l'équarrissage et élimination des co-produits animaux et farines animales</i>	81
C. L'AGRÉGAT « MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE ».....	83
1. <i>Mesures agri-environnementales et territoriales</i>	84
2. <i>Installation, modernisation et structure des exploitations</i>	87
3. <i>Equilibre des territoires, espace rural et haras nationaux</i>	89
D. L'AGRÉGAT « AIDES AUX PRODUITS ET RÉGULARISATION DES MARCHÉS »	91
1. <i>Soutien, orientation et maîtrise de l'offre</i>	91
2. <i>Industries agroalimentaires et promotion de la qualité</i>	92
E. L'AGRÉGAT « GESTION DURABLE DE LA FORÊT »	92
1. <i>La gestion du patrimoine forestier public</i>	93
2. <i>La politique de prévention des risques et la protection de la forêt</i>	93
3. <i>Le développement économique de la filière forêt/bois</i>	94
4. <i>L'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée</i>	94
F. L'AGRÉGAT « GESTION DURABLE DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE »	95
G. LES AUTRES AGRÉGATS	96
1. <i>L'agrégat « Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural »</i>	96
2. <i>L'agrégat « Fonctions support »</i>	97
3. <i>L'agrégat « Participation aux charges de pension »</i>	98
IV. L'EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	99
A. ARTICLE 71 : SUPPRESSION DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION DES COMMUNES FERMANT LEUR ABATTOIR	99
B. ARTICLE 72 : FIXATION DU PLAFOND D'AUGMENTATION DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE D'AGRICULTURE	100

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	101
EXAMEN EN COMMISSION	104
AUDITION DE M. HERVÉ GAYMARD, MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES ET DE M. NICOLAS FORISSIER, SECRÉTAIRE D'ETAT À L'AGRICULTURE, À L'ALIMENTATION, À LA PÊCHE ET AUX AFFAIRES RURALES	114

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 57,5 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2003 ET 2004

1. L'exécution du budget en 2003

Le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2003 a été substantiellement affecté par des mesures de régulation.

a) Les mesures de régulation budgétaire

(1) La mise en réserve de crédits de loi de finances initiale : 188,9 millions d'euros

Par lettre du 3 février 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a informé le ministère de l'agriculture qu'à la demande du Premier Ministre, une réserve de précaution et d'innovation devait être constituée afin de faire face aux incertitudes budgétaires auxquelles le pays peut être soumis.

La situation pour le ministère de l'agriculture s'est traduite par une mise en réserve de 188,9 millions d'euros en dépenses ordinaires (164,8 millions d'euros en dépenses ordinaires, soit 3 % de la loi de finances initiale pour 2003, sur les titres III et IV et 24 millions d'euros de crédits de paiement, soit 11 % de la loi de finances initiale pour 2003, sur les titres V et VI), et de 23,28 millions d'euros sur les autorisations de programmes (soit 9 % des AP ouvertes par la loi de finances initiale pour 2003).

Certains chapitres supportant des dépenses particulièrement contraintes ont été épargnés ou faiblement touchés (Personnel, Enseignement agricole, Moyens de lutte contre l'ESB, Contrats territoriaux d'exploitation et contrats d'agriculture durable, Recherche), sur les autres chapitres, le taux de gel représente 10 à 20 %.

(2) La minoration des reports : 66 millions d'euros soit 8,2 % des crédits reportables

L'exercice de reports de crédits de 2002 sur 2003 a été modifié par rapport aux années antérieures. La circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 10 février 2003 a précisé la méthodologie à suivre et encadré l'exercice afin de permettre le respect en exécution de la norme de

progression des dépenses de l'Etat. Il a été décidé que ne seraient ouverts en 2003 que les reports de droits (titres V et VI) ou les reports techniquement indispensables à la gestion et à l'exécution : en particulier les crédits engagés mais non payés, les reports liés à la construction de la loi de finances ou ceux résultant d'une ouverture en LFR ainsi que les fonds de concours rattachés tardivement.

Les reports de crédits sur les dépenses en capital étant de droit, un montant de 197,45 millions d'euros a été reporté sur la gestion 2003 par arrêté du 25 mars 2003.

Pour les dépenses ordinaires, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a réalisé l'exercice de reports en considérant :

- d'une part les obligations de reports qui avaient été imposées en 2002 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (à hauteur de 505,1 millions d'euros en dépenses ordinaires) ;

- d'autre part, la somme totale des crédits susceptibles d'être reportés en tenant compte de la directive du 10 février 2003 (prise en compte des crédits engagés mais non ordonnancés, des crédits de LFR et des crédits de fonds de concours rattachés tardivement ainsi que des crédits nécessaires à l'exécution de la loi de finances) ;

- enfin, les crédits qui n'avaient pas fait l'objet d'un engagement mais qui devaient faire l'objet d'un report compte tenu notamment d'engagements juridiques pris.

Après négociations et arbitrages intervenus entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'agriculture, l'abattement total sur les crédits reportés s'est élevé à 66 millions d'euros, soit 8,2 % des crédits reportables.

Un montant total de 733,9 millions d'euros a été reporté sur l'exercice 2003 par arrêté du 17 avril 2003.

(3) Un gel sur reports : 565 millions d'euros

Cet exercice de reports de crédits de 2002 sur 2003 étant finalisé, par courrier du 22 avril 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a notifié au ministère de l'agriculture une mise en réserve sur les crédits reportés afin de respecter les engagements pris auprès de la Commission européenne en matière de prévisions des déficits publics.

Cette notification de mise en réserve de crédits reportés s'élevait à 565,4 millions d'euros, dont 397,9 millions d'euros en dépenses ordinaires (soit 54 % des crédits reportés) et 167,4 millions d'euros en dépenses en capital (soit 84 % des crédits reportés). Cependant, la mise en réserve de crédits sur les dépenses en capital n'a pu se faire au niveau notifié par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les reports des crédits des dépenses en capital étant de droit, des délégations de crédits étaient déjà intervenues. Le montant mis en réserve sur les dépenses en capital s'est donc élevé à 145,12 millions d'euros (soit 73 % des crédits reportés).

(4) L'annulation sur mise en réserve : 99 millions d'euros

Par décret du 14 mars 2003, une partie des crédits mis en réserve en février a été annulée afin de respecter les engagements pris en matière de déficits publics, de sorte qu'ils ne soient pas aggravés par rapport au niveau constaté en 2002. Cela a représenté 99,26 millions d'euros en dépenses ordinaires (soit 52 % des crédits mis en réserve) et 7 millions d'euros en autorisation de programme (soit 30 % des AP mises en réserve).

Il convient de souligner que les annulations en crédits de paiement se sont élevées en moyenne à 65 %.

Certains crédits ont été dégelés, principalement pour l'aide au transport de fourrage, pour la lutte contre la sharka, pour l'enseignement agricole et également les crédits européens.

b) Les décrets d'avance

(1) Le décret d'avance du 16 juin 2003 : 22 millions d'euros

En loi de finances initiale pour 2003, afin d'assurer le financement provisoire du développement agricole entre la dissolution de l'ANDA (Association nationale pour le développement agricole) et la création de l'ADAR (Agence pour le développement agricole et rural), sur une période évaluée à six mois, une dotation de 25,7 millions d'euros était inscrite au budget du ministère de l'agriculture (chapitre 43-23). Fin mai 2003, il est apparu que l'ADAR ne pourrait être opérationnelle à l'été. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de prolonger le régime provisoire de financement à partir du budget du ministère de l'agriculture. A ce titre, le décret d'avance du 16 juin 2003 a inscrit un montant de 22,246 millions d'euros.

Ce décret d'avance a été gagé par des annulations à hauteur du même montant, portant sur des crédits déjà mis en réserve, là où des mesures d'économies pouvaient être envisagées en cours d'année.

(2) Les décrets d'avance liés à la sécheresse : 261 millions d'euros

Un second décret d'avance, d'un montant de 100 millions d'euros est intervenu en septembre 2003, afin d'abonder le Fonds national de garantie des calamités agricole. Les gages de ce décret ont, eux aussi, été pris sur les mises en réserve et gels sur reports.

Un troisième décret d'avance complémentaire à hauteur de 161 millions d'euros est intervenu en novembre 2003 pour compléter dans les mêmes conditions le fonds national de garantie des calamités agricoles (149 millions d'euros) et au titre des rémunérations principales (12 millions d'euros) : l'effet conjugué de la hausse du point fonction publique et de la réduction du nombre de vacances de postes ont en effet fait apparaître une impasse sur les crédits destinés aux rémunérations principales des agents du ministère.

c) Le dégel de crédits

Après négociations avec les services du budget, certains crédits ont pu être dégelés, afin de faire face aux besoins prévus et constatés. Il s'agit notamment :

- de 11 millions d'euros sur les crédits mis en réserve sur le chapitre 44-53 afin d'assurer le financement de l'aide au transport de fourrages décidées dans le cadre des mesures sécheresse ;

- de 8,6 millions d'euros sur les reports de crédits gelés sur le chapitre 44-53 afin d'assurer le financement de l'aide au transport de fourrages décidées dans le cadre des mesures sécheresse ;

- de 3,6 millions d'euros sur les reports de crédits gelés et les crédits mis en réserve sur le chapitre 44-70 afin de financer la mesure d'arrachage des végétaux.

- de 4,74 millions d'euros sur le chapitre 36-20 (enseignement agricole) afin d'effectuer un décret de virement des crédits vers le chapitre des vacances où le sous-basement de la ligne, récurrent depuis plusieurs années sur les vacances de l'enseignement, conduit à opérer ce mouvement ;

- de 6,8 millions d'euros sur le chapitre 43-21 (enseignement – bourses) en raison l'augmentation du nombre de boursiers de l'enseignement technique et l'impact en année pleine de la prime à l'internat ;

- de 9,4 millions d'euros sur le chapitre 43-22 (Enseignement privé – Rémunérations et subventions à l'enseignement privé) : le versement de ces crédits a été rendu nécessaire pour honorer les accords venant d'être passés avec les maisons familiales rurales et les établissements du temps plein classique, s'agissant là de dépenses obligatoires, dont les modalités sont

définies réglementairement sur la base de contrats passés entre l'Etat et les établissements ;

- enfin de 2,54 millions d'euros sur le chapitre 61-45 (Fonds forestier national et autres actions forestières) en crédits de paiement destinés aux travaux de prévention des risques à mener et liés directement aux incendies de l'été.

d) La loi de finances rectificative pour 2003

Le solde des crédits gelés en fin d'année s'élevait à 217,1 millions d'euros, dont 73,6 millions d'euros ont été annulés pour gager les ouvertures de la loi de finances rectificative pour 2003. Le solde (143,5 millions d'euros) a été reporté pour permettre des redéploiements et couvrir des dépenses dont l'examen interministériel n'a abouti que fin 2003 à l'occasion de la préparation de la LFR, telles que les dépenses liées à l'apurement FEOGA et un complément de subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts, à hauteur de 25 millions d'euros.

e) Un taux de consommation accru des crédits

Ainsi que l'indique la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, « *la rigueur budgétaire accrue qui a marqué l'exercice 2003 a entraîné une nette croissance du taux de consommation des crédits : 90,8 % contre 85,4 % en 2002 et 84,2 % en 2001* ».

Cette rigueur budgétaire s'est en outre accompagnée d'une diminution des effectifs budgétaires et d'une baisse importante du taux de vacance, qui se traduit notamment par la diminution de 4,6 % des dépenses de vacation et la stabilité corrélative des dépenses de cotisations sociales.

En outre, s'agissant des dépenses d'intervention, la Cour des comptes note qu'il a été mis un terme à la croissance régulière des crédits alloués aux offices d'intervention agricoles, qui ont été conduits à réutiliser les crédits mis en réserve.

Toutefois, ces efforts rencontrent deux types de limites :

- d'une part, certaines dépenses d'intervention revêtent le caractère d'une dépenses contrainte, pour laquelle le ministère n'a pas de marge de manœuvre : c'est le cas notamment des dépenses relevant de l'action éducative et culturelle, ou des contrats territoriaux d'exploitation ;

- d'autre part, on constate une sous-dotation de certains chapitres et des reports de dépenses sur les exercices suivants.

Compte rendu de l'exécution budgétaire 2003

(en millions d'euros)

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

Source : direction des affaires financières du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

2. L'exécution du budget en 2004

a) Les mesures de régulation budgétaire : la mise en réserve de crédits

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

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

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

b) Les décrets d'avance

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

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

c) Les mesures de dégel de crédits

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

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

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

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

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

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

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

Compte rendu de l'exécution budgétaire 2004 au 30 septembre

(en millions d'euros)

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

Source : direction des affaires financières du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

1. La mise en œuvre de la LOLF

a) Un budget de transition vers la LOLF

Le présent projet de budget anticipe la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances de diverses manières :

- par le **développement des expérimentations des actions et programmes de la nouvelle nomenclature budgétaire** qui concerneront 16.967 emplois et 2.523 millions d'euros, soit 52 % du budget. Ces expérimentations se traduisent par la création de huit chapitres nouveaux correspondant soit à des actions de futurs programmes de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », soit à des programmes entiers de cette même mission ministérielle ou des trois autres

missions interministérielles auxquelles participera le ministère de l'agriculture.

Votre rapporteur spécial tient toutefois à souligner que ces expérimentations, pour nécessaires qu'elles soient, rendent très difficile la lecture du présent projet de budget ainsi que les comparaisons des crédits d'une année sur l'autre. Il estime qu'un effort de lisibilité accrue et de pédagogie dans la présentation des crédits aurait été plus que nécessaire ;

- par la **présentation d'un avant-projet annuel de performance relatif à l'agriculture, à la pêche, à la forêt et aux affaires rurales**, qui expose la stratégie du ministère de l'agriculture pour ses programmes et ses actions compris dans cette mission, ainsi que les objectifs et les indicateurs qui y sont associés ;

- par la **mise en place d'un plan de développement du contrôle de gestion** : les directions d'administration centrale qui ont nommé un contrôleur de gestion préparent la mise en place d'indicateurs et de tableaux de bord. Ce travail est en voie d'achèvement à la direction des affaires budgétaires (DAF). En outre, les travaux sont largement engagés dans les services déconcentrés où les indicateurs ont été déterminés.

b) La nouvelle nomenclature budgétaire proposée pour les crédits du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

L'organisation du budget du ministère de l'agriculture en missions et programmes a fait l'objet d'une validation interministérielle le 16 juin 2004 après avoir été présentée aux commissions des finances des deux assemblées¹. La structuration des programmes du ministère est dorénavant stabilisée, et une expérimentation a eu lieu en 2004 afin de préfigurer les programmes relatifs à l'enseignement agricole.

(1) La mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » est une mission ministérielle composée de quatre programmes, de taille inégale.

¹ Cf. rapport d'information de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, au nom de la commission des finances du Sénat, n° 292 (2003-2004).

Déclinaison de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » en programmes
(en euros)

Programmes	LFI 2004	PLF 2005
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1.617.160.031	1.535.662.779
Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés	739.141.292	710.481.406
Forêt	347.611.347	325.298.574
Soutien des politiques de l'agriculture	398.974.619	410.496.814
Total	3.102.887.289	2.981.939.573

Source : avant-projet annuel de performance

Le **programme 1 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche, et développement rural »**, de loin le plus volumineux, vise à répondre aux attentes de la société en matière de développement durable des territoires ruraux et des ressources halieutiques. L'objectif est de développer l'emploi en milieu rural et la vitalité des territoires ruraux en intégrant les aspects de la viabilité économique des exploitations, la dimension sociale et les contraintes environnementales de l'agriculture. Ce programme se décline en **sept actions** : l'action « soutien aux territoires ruraux et aux acteurs ruraux », l'action « politique du cheval », l'action « appui au renouvellement des exploitations agricoles », l'action « modernisation et maîtrise des pollutions », l'action « mesures agroenvironnementales et territoriales », l'action « gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture », enfin une action spécifique dédiée aux dépenses de personnel et de fonctionnement pour la mise en œuvre par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et du CNASEA de ces politiques et de celles des programmes « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » et « forêt ».

Le **programme 2 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »** vise à soutenir et favoriser un développement économique des exploitations et des entreprises à la fois orientées vers des produits de qualité mais aussi capables de s'adapter aux marchés nationaux et internationaux souvent instables. Il s'inscrit dans le cadre du principal volet de la politique agricole commune. Ce programme se décline en **quatre actions** : l'action « adaptation des filières à l'évolution des marchés », l'action « gestion des aléas de production », l'action « promotion des produits et du modèle agro-alimentaire français », enfin l'action « gestion des aides nationales et communautaires ».

Le **programme 3 « Forêt »** vise à identifier au sein d'une entité distincte les crédits dédiés à la politique forestières, à l'exception des dépenses de personnel et de fonctionnement des DDAF pour la mise en œuvre de cette politique. Ce programme se décline en **quatre actions** : l'action « développement économique de la filière bois » avec le double objectif

d'amélioration de la compétitivité de la filière et d'accroissement de la récolte de bois, l'action « gestion du patrimoine forestier public », l'action « amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée », enfin l'action « prévention des risques et protection de la forêt ».

Le **programme 4 « Soutien des politiques de l'agriculture »** est le programme « support » du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et correspond aux crédits non ventilables a priori dans les programmes opérationnels, à savoir les crédits afférents aux fonctions de contrôle et de pilotage des politiques, les crédits mutualisés contribuant au fonctionnement et à la modernisation des services ou à la formation des agents, enfin les moyens en personnel et en fonctionnement des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Ce programme se décline en **quatre actions** : l'action « moyens de l'administration centrale », qui englobe la totalité des charges de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale ainsi que des services et conseils, l'action « évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique », l'action « moyens des DRAF », enfin l'action « moyens communs ».

Votre rapporteur spécial ne peut que constater **la taille disproportionnée du programme 1 qui se justifie toutefois par la volonté du ministère de l'agriculture de regrouper au sein de ce programme des actions afférentes à la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires d'aides en faveur des exploitants agricoles à l'exception des actions de la politique forestière identifiée au sein d'un programme spécifique pour plus de lisibilité.**

Il constate également qu'il n'a pas été possible d'identifier au sein du programme forêt les crédits de personnel et de fonctionnement des DDAF dédiés à la forêt, puisque ces crédits figurent uniformément au sein du programme 1. **Il comprend néanmoins la justification de cette impossibilité, rappelée par le ministre de l'agriculture lors de son audition par votre commission des finances, le 3 novembre 2004, selon lequel, les directions départementales de l'agriculture comptent peu d'effectifs uniquement dédiés à la politique forestière, ce qui a rendu difficile leur identification au sein du programme forêt.**

(2) Les trois missions interministérielles concernées

Une partie des crédits du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales se trouve éclatée en trois missions interministérielles. Il s'agit de :

- la **mission interministérielle « Enseignement scolaire »** qui comprend un programme spécifique « Enseignement technique agricole », pour un montant s'élevant à 1,82 milliard d'euros en 2005 ;

- la **mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »** qui comprend un programme spécifique « enseignement supérieur et recherche agricoles », pour un montant s'élevant à près de 230 millions d'euros en 2005 ;

- la **mission interministérielle « Sécurité sanitaire »** qui comprend un programme spécifique « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » pour un montant s'élevant à près de 500 millions d'euros en 2005.

Votre rapporteur spécial se félicite de la prise en compte de la dimension agricole dans les deux missions interministérielles consacrées à l'enseignement car il s'agissait d'une demande exprimée par votre commission des finances au moment de l'examen de la nouvelle nomenclature budgétaire.

c) Les objectifs et indicateurs de performance du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

(1) La finalité commune des objectifs et des indicateurs

Les objectifs et indicateurs doivent :

- traduire la recherche constante, par le responsable de programme, d'une amélioration de l'utilisation des crédits qui lui sont confiés ;

- et montrer comment l'effet des politiques publiques, en la qualité des services rendus, peut être accru, au moindre coût.

Dans cette perspective, ces objectifs ne doivent pas être des objectifs d'activité ou de mise en œuvre des moyens du ministère (qui relèveraient plutôt d'un dispositif de contrôle interne), mais :

- des objectifs d'efficacité socio-économique, énonçant le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité, en termes de modification de la réalité culturelle ;

- des objectifs de qualité de service, soulignant la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur ;

- et des objectifs d'efficacité de gestion exprimant les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés, en rapportant les produits obtenus, en l'activité constatée, aux ressources consommées.

Dans la mesure où ces objectifs et indicateurs sont encore susceptibles d'être modifiés, votre rapporteur spécial ne se livrera pas à un examen détaillé de chacun d'entre eux, mais **attirera l'attention sur certains points.**

(2) Première appréciation de l'avant-projet annuel de performance

Dans sa réponse au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, les services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales indiquent que ce dernier « *s'est assuré de la fiabilité des indicateurs présentés en vérifiant la méthode de sélection et construction des informations qui les alimenteront, en particulier leur stabilité indispensable pour une appréciation diachronique des réalisations. Il a privilégié le recours à des sources présentant des garanties d'indépendance, qu'elles soient extérieures à l'administration ou, comme c'est le cas des services statistiques, statutairement indépendantes* ».

A ce stade de la réflexion, votre rapporteur spécial est en mesure de constater que :

- **certains objectifs associés d'indicateurs donnent pleine satisfaction** : il s'agit des objectifs et indicateurs qui ne sont pas purement quantitatifs mais qui donnent une réelle information quant au coût de gestion de certaines politiques. Ainsi par exemple, au sein du programme 1 de la mission ministérielle, l'objectif quatre « Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » associé à l'indicateur « Frais de gestion des aides/montant des aides versées » permet d'obtenir une information utile et précieuse sur l'efficacité des services du ministère amenés à gérer le versement des aides nationales et communautaires aux exploitants agricoles. Il en va de même pour l'objectif 4 « Mettre en œuvre les politiques communautaires (1^{er} pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » du programme 2 ;

- **certains objectifs associés d'indicateurs mériteraient d'être précisés ou corrigés** : il s'agit notamment des objectifs associés d'indicateurs ne donnant qu'une information sur le volume de l'activité réalisée par les services du ministère et non sur l'efficacité de cette activité, ou bien d'objectifs et d'indicateurs traduisant un état donné. Par exemple, au sein du programme 1, l'indicateur « Etat des ressources halieutiques exploitées par les navires français » associé à l'objectif « Concilier activités économiques et préservation des milieux » apparaît particulièrement flou et difficilement mesurable. De même, les indicateurs visant à mesurer l'évolution du nombre de consultations des sites internet du Service des nouvelles de marché et de la statistique agricole, sont de purs indicateurs d'activité et mériteraient d'être précisés par exemple en introduisant un ratio entre l'évolution du nombre de consultations et le coût de gestion de ces sites internet afin de mesurer la réelle efficacité de ces instruments informatiques.

d) Bilan de l'expérimentation conduite en 2004

En 2004, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avait conduit une expérimentation préfigurant la mise en

œuvre de la LOLF par le biais de la création d'un **chapitre 39-01 « Programme formation, recherche et développement » globalisant la quasi totalité des crédits de l'enseignement agricole, hors crédits d'investissement.**

**Bilan de l'expérimentation des règles
de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF)
menée par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche**

Au début de l'année 2003, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales a décidé d'expérimenter sur les crédits gérés par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche, dès 2004, les principes de présentation et de gestion posés par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

Cette expérimentation ne pouvait cependant être que partielle, l'application des règles fixées par le nouveau texte, avant l'échéance du 1^{er} janvier 2005 qu'il fixe, étant limitée par les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 encore applicable. Au-delà de cette limite juridique, l'organisation actuelle des procédures et des services et le contexte technique apportent eux-mêmes certaines limites à la conduite de l'expérimentation.

Ce premier bilan, établi au mois de novembre 2004, a pour objet de rappeler les étapes passées de la mise en place du dispositif et de faire le point de manière synthétique sur les résultats d'ores et déjà acquis, les difficultés rencontrées et celles restant à surmonter. Il est établi au regard des deux objectifs cardinaux de la nouvelle loi organique :

- améliorer la lisibilité et la transparence du budget au travers d'une meilleure appréhension du coût des politiques publiques en rapport avec les résultats attendus puis observés,

- renforcer la responsabilité des gestionnaires publics en augmentant leur latitude dans l'emploi des moyens qui leur sont alloués.

Un inventaire des mesures ou ensemble de mesures susceptibles de constituer des « unités de gestion de crédits » a été réalisé. Il a été retenu pour cadre :

- du suivi de la mise en place des moyens auprès des opérateurs locaux, établissements publics ou ordonnateurs secondaires, cette présentation ayant fait l'objet d'une note de service diffusée dans l'ensemble des services centraux et déconcentrés,

- de la préparation du projet de loi de finances pour 2005 (budgétisation au premier euro).

Pour la gestion 2005, le même schéma sera reconduit en tenant compte de la segmentation en deux programmes de l'enseignement et de la recherche agricoles finalement adoptée par le gouvernement pour la présentation du PLF 2005 :

- un programme *Enseignement technique agricole* placé au sein de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*,

- un programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*, placé au sein de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur universitaire*.

Un cadre budgétaire provisoire comportant un **chapitre 39-01** a été défini pour les besoins de l'expérimentation en 2004. Ce chapitre regroupait les moyens de l'unique **programme Formation, recherche et développement agricoles** alors envisagé pour l'ensemble des activités de la DGER.

Au sein de ce chapitre, 15 articles permettaient à la fois d'identifier les différentes actions au sein du programme et d'isoler les crédits de personnel, ces derniers n'étant pas susceptibles de bénéficier de redéploiements en gestion (règle de la fongibilité asymétrique).

La portée de ce dispositif expérimental a été limitée en 2004 par l'absence de protocole établissant les responsabilités décisionnelles au sein du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales pour la mise en œuvre effective de la fongibilité au sein de ce chapitre, conjuguée aux mesures de régulations budgétaires.

La souplesse de gestion dont disposent les ordonnateurs secondaires a été en 2004, encadrée de fait par la spécialité des crédits au niveau de l'article de prévision. Il en sera de même en 2005 compte tenu de la reconduction *mutatis mutandis* du schéma de présentation du budget, en deux chapitres correspondant chacun à un des programmes administrés par la DGER.

Cette expérimentation a mis en lumière la difficulté de répartition des dépenses de personnels. Des travaux sont encore nécessaires au sein du ministère pour aboutir à la **ventilation des emplois budgétaires et des emplois effectifs entre les différents programmes, puis au sein de chaque programme.** Compte tenu de la prépondérance des charges directes de personnel (futur titre II de la LOLF) dans l'ensemble du programme (60 %), il ne fait aucun doute que cette question de la répartition des emplois est centrale pour la mise en œuvre future de la LOLF.

Au-delà de cette difficulté, la gestion, pour l'essentiel, des personnels et des crédits de personnels (95 %) par la direction générale de l'administration pour le compte de la direction générale de l'enseignement et de la recherche est un test des futurs mandats de gestion, cadre opérationnel de gestion des compétences respectives des divers responsables de l'administration centrale. A cet égard, le ministère de l'Agriculture mettra en place un dispositif de suivi en temps réel de l'ensemble des données sur l'évolution constatée et prévisionnelle des effectifs et des dépenses. Il associera les directions gestionnaires et la direction des affaires financières chargée de la synthèse.

Le financement de certaines dépenses liées aux programmes « enseignement » sur le programme support du ministère de l'Agriculture, l'Alimentation, la Pêche et les Affaires rurales est un autre point qui devra être analysé.

Ce programme support retrace les moyens des services centraux et des services régionaux. Le rattachement des frais de déplacement liés à la formation continue des enseignants et ATOSS, à l'activité de l'inspection de l'enseignement agricole, ou encore à l'organisation des concours, au programme support (considérant qu'il s'agit de fonctionnement) ou au programme enseignement technique (considérant qu'il s'agit de crédits d'intervention) doit faire l'objet d'un choix éclairé. Quelle que soit la solution retenue, cela n'empêche nullement l'établissement d'un compte rendu des coûts complets de la politique s'appuyant sur les analyses du contrôle de gestion.

Les travaux relatifs à la mise en œuvre du contrôle de gestion et de la mesure de la performance, ont porté sur les points suivants.

- **Définition des objectifs et indicateurs** figurant aux projets annuels de performance joints au PLF 2005.

- **Information, sensibilisation, mobilisation** des responsables et fonctionnaires des services centraux et déconcentrés, des établissements d'enseignement supérieur, des proviseurs, des corps d'inspection.

- **Segmentation et analyse des coûts** : une grille d'analyse du « système de production » de la DGER a été établie en vue de la mise en œuvre du contrôle de gestion au sein des services.

La poursuite de l'expérimentation en 2005 doit privilégier la réalisation du système d'information destiné aux indicateurs de performance. Le planning de mise en place du contrôle de gestion a été conçu pour permettre le remplissage des premiers indicateurs des tableaux de bord de pilotage à partir du 1^{er} janvier 2005, notamment pour permettre de renseigner le maximum d'indicateurs liés au rapport de performance de la loi de finances de 2005.

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

2. La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme

Le Premier ministre a demandé, le 25 juin 2003, à chaque ministre d'engager dans son département les réformes nécessaires d'adaptation des structures et de gestion des ressources humaines à l'évolution des missions pour mieux répondre aux attentes de la société.

En complément des réformes de structures déjà réalisées, la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'agriculture comporte cinq types de démarches qui visent à améliorer l'efficacité de l'action administrative :

- la **modernisation de la gestion** : le cadre de la modernisation de la gestion est fixé par la LOLF qui impose une modification importante de la programmation budgétaire ;

- la **simplification des procédures** : la complexité des procédures administratives dans le domaine des aides à l'agriculture est vécue comme une contrainte forte par le monde agricole. Plusieurs expérimentations issues des travaux du comité de simplification sont en cours, en particulier la mise en place de l'identifiant unique et du dossier unique de l'exploitation ;

- le **développement des technologies** de l'information et de la communication ;

- le **développement des démarches de qualité** ;

- une **gestion renouvelée des ressources humaines** : cette gestion renouvelée concerne notamment la gestion des compétences et des carrières au sein du ministère, la fusion des corps, tant dans la filière technique que dans la filière administrative, ou encore la prise en compte de la performance. En outre, **voire rapporteur spécial note avec satisfaction la poursuite en 2005 de la politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, sauf dans le domaine de l'enseignement agricole, mise en œuvre par le ministère à compter de 2004.** Il s'agit d'un effort appréciable de rationalisation de la gestion des effectifs du ministère qui devra être poursuivie et amplifiée à l'avenir.

Les objectifs de ces démarches convergent avec ceux de la LOLF : plus grande lisibilité, transparence et performance de l'action publique.

C. LES QUATRE MESURES PRIORITAIRES DU PRÉSENT PROJET DE BUDGET

Lors de leur audition par votre commission des finances, le 3 novembre 2004, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales, ont présenté les quatre mesures phares du présent projet de budget à savoir :

- le **lancement de l'assurance récolte** pour faire face aux aléas climatiques, en concertation avec les exploitants agricoles et les compagnies d'assurance ;

- la **création d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage** afin de mieux maîtriser les pollutions d'origine agricole ;

- l'**engagement d'une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire** afin de mieux contrôler la sécurité sanitaire des produits d'origine végétale ;

- enfin le **renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole**.

1. Le lancement de l'assurance récolte

a) Etat de la réflexion sur la notion d'assurance récolte

Le décret n° 2004-718 du 19 juillet 2004 porte application de l'article L. 361.8 du code rural qui prévoit qu'« *en vue de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles énumérés par décret, le fonds prend en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à ces risques. Cette prise en charge est forfaitaire, dégressive et variable suivant l'importance du risque et la nature des cultures* ».

Ce décret intègre la mesure déjà existante, relative à l'assurance grêle et l'étend à de nouveaux contrats d'assurance que les compagnies sont à même de commercialiser : gel-grêle sur vignes et vergers, multirisques climatiques en grande culture.

Il répond au souci d'apporter aux agriculteurs un instrument plus efficace pour intégrer le risque dans l'exploitation. L'assurance permet, en effet, aux agriculteurs de faire leurs choix dans un univers moins incertain.

Le décret précise les types de contrats d'assurance qu'il est prévu d'encourager et définit le barème de l'aide en fonction des types de contrats, de la qualité de l'exploitant (majoration en faveur des jeunes agriculteurs) et de la participation éventuelle des collectivités territoriales.

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

Pour l'année 2004, en se fondant sur les hypothèses fournies par les assureurs et sur l'assiette et la répartition de l'aide, la dépense relative à ce dispositif pourrait s'élever à 10 millions d'euros.

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

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

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

b) Le lancement d'une assurance récolte généralisée par le présent projet de budget

Après trois années d'expérimentations sur les assurances gel - grêle en arboriculture et sur vigne, et suite au rapport remis au gouvernement le 18 février 2004 par notre collègue député Christian Ménard, **un produit**

d'assurance multirisques et multi-cultures sera proposé, à compter de 2005, aux agriculteurs et encouragé par l'Etat par une prise en charge partielle des cotisations.

L'année 2005 sera marquée par un amorçage du dispositif qui a vocation à monter en puissance dans les années qui viennent. C'est pourquoi les crédits nécessaires sont provisionnés et ont vocation à être abondés en loi de finance rectificative en tant que de besoin.

Les modalités pratiques sont en cours d'élaboration et le travail technique est en cours associant le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en lien étroit avec les organisations professionnelles agricoles et les assureurs, pour en affiner les conditions pratique en vue d'un lancement à compter de 2005.

Contrairement à l'indemnisation publique par le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), mécanisme très redistributif (les contributions des exploitants au financement du dispositif sont très largement indépendantes de leur propre exposition au risque), l'assurance repose, via les primes, sur « le prix du risque » inhérent à certains choix productifs et contribue ainsi à des décisions de production plus rationnelles.

L'avantage économique de l'assurance sur le FNGCA, pour les exploitants, réside dans une meilleure régulation de la variabilité de leurs résultats, avantage dont la perception varie d'un exploitant à l'autre, en fonction de son « aversion au risque » : cette perception conditionne l'appétence pour le produit, difficile à prévoir a priori et dépendant du niveau de l'aide à la prime.

L'objectif est d'assurer la pérennité des exploitations agricoles touchées par un sinistre d'origine climatique, en substitution progressive du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA).

L'assurance sera facultative, et diverses options seront laissées au libre choix des signataires du contrat d'assurance.

Au titre de l'année 2005, une somme de 10 millions d'euros est prévue dans le présent projet de budget.

Interrogé lors de son audition par votre commission des finances sur les conditions de mise en œuvre de l'assurance récolte, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a déclaré que toutes les conditions de mise en œuvre du mécanisme d'assurance récolte n'avaient pas encore été définies. Il a, toutefois, indiqué que le principe retenu avait été de limiter le dispositif d'assurance récolte aux seules cultures de vente, de rendre l'application du système progressive sur cinq ans, sans le rendre immédiatement obligatoire, de plafonner la participation budgétaire de

l'Etat à 130 millions d'euros par an à l'horizon 2010, enfin, de mettre en place une franchise à hauteur de 25 %. En outre, il a indiqué que deux offres assurantielles à destination des agriculteurs existaient à l'heure actuelle sur le marché, une offre de Groupama, globale et multisectorielle, et une offre du Crédit agricole, privilégiant une approche filière par filière, production par production.

Pour conclure, il a précisé que la montée en puissance du dispositif d'assurance récolte serait supervisée par une institution indépendante.

2. La création d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage

a) Le dispositif actuel d'aide aux bâtiments d'élevage

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

Le taux de subvention est majoré dans les zones de haute montagne, en cas de construction de bâtiment comportant du bois et pour les jeunes agriculteurs bénéficiaires des aides à l'installation afin de prendre en compte leur situation particulière.

Les aides aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne sont actuellement cofinancées à hauteur de 25% par l'Union européenne dans le cadre du règlement de développement rural au travers du Plan de développement rural national (PDRN).

Bilan des aides aux bâtiments d'élevage et à la mécanisation en zone de montagne

	2002		2003		2004 (chiffres au 21/07/2004)	
Nombre de dossiers engagés	1 883		1 679		786	
Montants des engagements	17,2 M€		16,5 M€		7,3 M€	
	Etat 13,3 M€	U.E 3,9 M€	Etat 12,9 M€	U.E. 3,6 M€	Etat 5,7 M€	U.E. 1,6 M€
Montant moyen de l'aide à la mécanisation	4 069 €		4 212 €		4 789 €	
Montant moyen de l'aide bâtiment d'élevage	10 882 €		11 944 €		11 617 €	
Nombre de dossiers payés (sur engagements années précédentes et années en cours)	1 567		2 155		1 370	
Montants payés (Etat + U.E)	9,8 M€		14,7 M€		8,8 M€	

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

b) La réforme proposée dans le présent projet de budget

En raison de l'importance des besoins de modernisation des exploitations, le présent projet de budget prévoit la **mise en place d'un plan d'aide aux bâtiments d'élevage bovin, ovin et caprin concernant l'ensemble du territoire à compter du 1er janvier 2005 en vue d'améliorer les conditions d'élevage des animaux et d'intégrer les mesures environnementales requises.**

Les aides financières consacrées à ce plan seront amplifiées en 2005 et 2006 et de façon plus importante à compter de 2007 par augmentation du niveau de cofinancement communautaire pour atteindre un montant d'aide estimé à 120 millions d'euros en régime de croisière. Les collectivités locales pourront apporter leur contribution à ce « plan bâtiment » en complément des aides de l'Etat.

Les spécificités de la zone de montagne et le surcoût inhérent à la modernisation des exploitations dans cette zone seront préservés dans le cadre de ce plan.

Les principales orientations retenues en vue de la modernisation et de l'adaptation des bâtiments d'élevage sont les suivantes :

- **la simplification du dispositif** : ce plan de modernisation sera financé par un fonds unique qui se substitue aux dispositifs existants pour financer les investissements relatifs aux bâtiments d'élevage (aides nationales de l'OFIVAL et de l'ONILAIT et aides en faveur de la zone de montagne du ministère de l'agriculture cofinancées à hauteur de 25 % par l'UE). Il fera

appel à un cofinancement communautaire dès 2005, qui sera porté à 50 % en 2006 via le Plan de développement rural national. Ce fonds pourra être complété par les collectivités territoriales, à qui l'accès au cofinancement communautaire sera ouvert.

En terme de gestion, le dispositif a vocation à simplifier l'accès à l'aide pour les éleveurs et s'appuie sur la mise en place d'un guichet unique dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt d'une part, et sur une gestion, par les directions régionales de l'agriculture et de la forêt, d'enveloppes régionales de droits à engager prenant en compte l'équilibre entre filières et la répartition entre département après concertation locale.

L'organisme payeur désigné est l'OFIVAL (et à terme le futur office de l'élevage qui résultera de la fusion OFIVAL-ONILAIT). Il aura également un rôle de concertation nationale avec les organisations professionnelles.

- **l'accroissement de l'effort de l'Etat** : ce dispositif devrait permettre d'accroître le nombre d'agriculteurs bénéficiaires de l'aide aux bâtiments d'élevage et de revaloriser la subvention. Pour cela, il est prévu l'inscription de **55 millions d'euros d'autorisations de programmes dans le présent projet de budget** sur le chapitre 61.40 article 30 générant un retour de 6 millions d'euros de crédits communautaires.

Il devrait **en régime de croisière**, dès 2006, être doté de **120 millions d'euros au total**, y compris le cofinancement communautaire, et permettre sur 10 ans d'accompagner la modernisation de nombreuses exploitations d'élevage.

3. L'engagement d'une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire

Les crédits en faveur de la politique dans le domaine phytosanitaire connaissent une augmentation significative dans le présent projet de budget, de l'ordre de 8 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, et s'élèveront à 15,1 millions d'euros en 2005.

Outre des crédits de fonctionnement à hauteur de 2,1 millions d'euros pour 2005, trois actions principales sont concernées par cette politique.

a) La santé des végétaux et des produits d'origine végétale

Les crédits consacrés à cet aspect de la politique phytosanitaire s'élèveront pour 2005 à 7 millions d'euros et sont destinés à financer des mesures du plan de surveillance national ayant pour objectifs principaux de :

- prévenir l'introduction de nouveaux parasites sur le territoire ;

- empêcher les risques phytosanitaires de se réaliser en permettant aux producteurs de mener une lutte préventive raisonnée évitant en particulier d'utiliser des traitements lourds ;

- limiter les dégâts phytosanitaires en permettant aux agriculteurs de mener une lutte curative efficace contre les ennemis des cultures ;

- garantir aux pays importateurs de végétaux ou de produits végétaux français une marchandise exempte d'organismes de quarantaine et répondant aux normes phytosanitaires du pays importateur.

b) La protection du consommateur et de l'exploitant agricole

Les crédits consacrés à cet aspect de la politique phytosanitaire s'élèveront pour 2005 à 2,9 millions d'euros et viseront notamment à promouvoir une utilisation raisonnée des pesticides et, par ce biais, de :

- lutter contre la pollution des eaux par les pesticides ;

- diffuser des méthodes de lutte respectueuses de l'environnement permettant de garantir la qualité sanitaire des végétaux ;

- surveiller les résidus de produits antiparasitaires sur les récoltes.

Pour 2005, une mesure nouvelle de 900.000 euros sera destinée au renforcement de la surveillance et de la gestion des risques liés à la bio accumulation dans les végétaux de pesticides et autres contaminants (dioxines, métaux lourds) provenant de sols contaminés.

c) Le respect de l'environnement

Les crédits consacrés à cet aspect de la politique phytosanitaire s'élèveront pour 2005 à 3 millions d'euros et viseront à vérifier que les expérimentations de cultures d'organismes génétiquement modifiés n'ont pas d'effets imprévus sur l'environnement dans lequel elles sont conduites, et cela par application du principe de précaution.

4. Le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles

Lors de son audition par votre commission des finances, M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales a indiqué que la recherche et l'enseignement supérieur constituaient une des priorités du ministère et que les moyens qui leur étaient dédiés en 2005 marquaient une progression de 7 % par rapport à 2004. En outre, Il a souligné que, s'agissant de la recherche agricole, les crédits d'investissement seraient en augmentation de 30 %, avec comme priorité la recherche appliquée.

Le présent projet de budget se fixe comme priorité, d'une part, de donner une réelle visibilité à l'enseignement supérieur agricole, d'autre part, de développer des coopérations entre la formation, la recherche et l'économie locale.

Ainsi, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales poursuit les contractualisations avec les établissements publics d'enseignement supérieur. Le contrat, établi pour quatre ans sur la base du projet de l'établissement, porte sur les moyens budgétaires programmés, l'offre pédagogique, la structuration de la recherche et le patrimoine des établissements. Précédé d'une analyse des demandes de chaque établissement, il fera l'objet, en cours de réalisation, d'un bilan de la part de l'établissement et d'une évaluation de la part de la direction générale de l'enseignement et de la recherche.

En outre, l'adaptation de la politique de la recherche agricole se fixe deux objectifs principaux :

- la constitution de pôles de compétences
- l'insertion de certains établissements d'enseignement supérieur agricole dans une politique de site locale. Il s'agit de valoriser leurs spécificités scientifiques en renforçant leurs partenariats avec les autres institutions d'enseignement et de recherche régionaux.

En outre, plus d'une centaine de postes d'enseignants, de chercheurs et de techniciens sont prévus dans le présent projet de budget.

Concrètement, afin de rendre à ce programme sa véritable dimension et mieux identifier les moyens qui lui sont consacrés, 120 emplois sont intégrés à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole.

Enfin, le ministère procède aux requalifications d'emplois (près d'une quarantaine de postes concernés), qui permettent d'améliorer la proportion de postes d'enseignants, chercheurs et techniciens, conformément au cœur de métier de ce programme. A titre d'illustration, le rapport entre les « enseignants/chercheurs » et les personnels administratifs passe en un an (de 2004 à 2005) de 80 % à 83 %.

D. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE CERTAINS VECTEURS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE AGRICOLE DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL MOUVANT

1. Un contexte international mouvant : la réforme de la PAC

a) Les principaux aspects de la réforme actée le 26 juin 2003

Le Conseil européen des ministres de l'agriculture du 26 juin 2003 a décidé une réforme approfondie de la politique agricole commune (PAC).

L'entrée en vigueur sera progressive : certains éléments interviennent dès 2004 (notamment réforme des organisations communes de marché lait et céréales), les aspects horizontaux (découplage, modulation, conditionnalités des aides) entrent en vigueur à partir de 2005, avec possibilité de différer la mise en place du découplage à 2007.

Ainsi, la nouvelle politique agricole commune introduit deux mesures principales, d'une part le découplage des aides, d'autre part, la conditionnalité des aides désormais soumises au respect des règles essentielles de la législation européenne, notamment en matière d'environnement et de bien être des animaux. Le découplage introduit le principe de « droit à paiement unique » d'aides par exploitation, fixé sur la base d'une période de référence 2000 à 2002. L'année 2005 permettra une simulation en grandeur réelle de la réforme. Chaque agriculteur connaîtra précisément les caractéristiques de son exploitation au regard des droits à paiement qu'il pourra faire valoir pour bénéficier des aides uniques.

La mise en œuvre des principaux aspects de la réforme de la PAC

1- L'impact de la réforme de la PAC sur les politiques sectorielles

Céréales, oléagineux, protéagineux

Le prix d'intervention et les instruments de régulation de marché sont maintenus à deux exceptions : le seigle est exclu du régime d'intervention, la correction saisonnière du prix d'intervention (majorations mensuelles) est diminuée de moitié.

Contrairement à la demande de la Commission de dissocier complètement les montants des aides directes du niveau de production – découplage total -, l'accord de Luxembourg prévoit un découplage partiel à hauteur de 75 % pour les cultures céréalières. Les pays qui souhaitent opérer un découplage total peuvent cependant le faire. L'obligation de jachère est maintenue.

Le supplément actuel pour les protéagineux est transformé en paiement spécifique fondé sur la superficie, à raison de 55,57 euros/ha.

Le supplément pour le blé dur sera réduit progressivement de 313 euros/ha en 2004 à 285 euros/ha à compter de 2006. Une nouvelle prime sera introduite pour améliorer la qualité du blé dur servant à produire des semoules et des pâtes alimentaires. Hors des zones traditionnelles de production, l'aide spécifique sera progressivement éliminée.

Autres productions végétales

Pour encourager les cultures énergétiques (cultures arables servant à produire des biocarburants...), un crédit carbone de 45 euros/ha est institué.

Le prix d'intervention du riz est réduit à 150 euros/tonne pour une quantité maximale d'achat communautaire de 75 000 tonnes. En compensation, l'aide à l'hectare est revalorisée.

La fécule de pomme de terre est maintenue couplée à hauteur de 60 %. L'aide aux fourrages est en partie intégrée dans l'aide découplée et en partie maintenue à hauteurs de 33 euros par tonne.

Lait

Pour dégager l'horizon des producteurs laitiers, le Conseil a décidé de proroger jusqu'à la campagne 2014-2015 un régime de quotas laitiers réformé, alors qu'il aurait pu disparaître en 2008. L'augmentation des quotas décidée à Berlin est repoussée à 2006, afin de laisser au marché le temps de se stabiliser.

Le Conseil a décidé une réduction supplémentaire de 10 points du prix d'intervention pour le beurre par rapport aux accords de Berlin de 1999. Cette réduction supplémentaire sera compensée à hauteur de 82 % par des aides directes.

Pour mémoire, Berlin a prévu une baisse de prix de 15 % étalée sur 3 ans et compensée à environ 50 %. La baisse des prix débutera en 2004.

Les achats à l'intervention de beurre sont progressivement limités à 70 000 tonnes en 2004/2005 et jusqu'à 30 000 tonnes en 2008/2009.

Les paiements laitiers seront inclus dans le paiement unique par exploitation (aide découplée) après l'application intégrale de la réforme du secteur laitier.

Elevage bovin et ovin

Le système de découplage partiel assure une simplification tout en maintenant le niveau global des aides animales.

Dans le secteur de l'élevage bovin, les Etats-membres ont le choix entre trois options :

- conserver la prime actuelle à la vache allaitante (PMTVA) dans son intégralité et jusqu'à 40 % de la prime à l'abattage,
- conserver l'intégralité de la prime à l'abattage (PAB),
- conserver la prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) jusqu'à hauteur de 75 %.

Pour éviter que des distorsions de concurrence ne se créent sur le marché européen du veau, les principaux pays producteurs (France, Pays-Bas, Belgique) se sont engagés à harmoniser le niveau de la prime à l'abattage pour les veaux.

Pour les ovins et caprins, les Etats membres peuvent conserver la prime ovine couplée jusqu'à 50%.

La gestion des crises

La France a obtenu un accord de principe sur la mise en place d'un instrument de gestion des crises des marchés pour les secteurs non couverts par les aides directes (porcs, fruits et légumes, volailles). La Commission soumettra aux ministres des propositions pour 2004. Le financement de ces mesures pourraient se faire à l'aide d'une partie des sommes dégagées par la modulation.

2- Le découplage partiel des aides

Le découplage partiel s'applique aux agriculteurs qui pendant les années 2000, 2001, 2002 ont touché des aides au titre des régimes grandes cultures, viande bovine, viande ovine ainsi qu'à ceux qui disposent d'une référence laitière.

Il remplace une partie des aides directes perçues jusqu'alors par un paiement unique à l'exploitation déconnecté du volume et des facteurs de production. Celui-ci est subordonné au respect, entre autres (voir conditionnalité) du maintien des surfaces dans un état agronomique satisfaisant.

Pour éviter l'abandon de la production dans les régions plus fragiles, chaque Etat-membre peut conserver un régime mixte d'aides découplées et couplées suivant des pourcentages propres à chaque secteur.

Les régions ultra-périphériques sont exemptées de découplage. Les semences sont également exclues.

La prime est versée aux agriculteurs sur la base des aides perçues dans les années 2000, 2001 2002.

Une réserve nationale de droit à aides est créée pour encourager l'installation des jeunes après 2002. Cette réserve peut être alimentée par un prélèvement sur la vente des droits.

Le marché des droits à ce paiement unique fera l'objet d'une législation communautaire spécifique.

Pour éviter toute distorsion de concurrence, les terres sur lesquelles seraient produits des fruits et légumes ou des pommes de terre de consommation perdront le bénéfice du paiement unique à l'exploitation.

L'entrée en vigueur s'effectue au choix de l'Etat-membre, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2007.

3- Une conditionnalité élargie

Les accords de Berlin ont introduit le principe d'éco-conditionnalité des aides. Elles sont versées en fonction du respect des normes environnementales.

Dorénavant, l'octroi du paiement unique par exploitation et des autres paiements directs (paiements couplés ...) tiendra compte du respect des principales règles en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux. Le bénéficiaire des aides européennes doit également respecter les "bonnes pratiques agricoles" à savoir maintenir les terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes.

La vérification du respect des règles sera effectuée par les organismes de contrôle nationaux et européens. En cas de non respect, l'exploitant ou le producteur verra le montant de ses aides réduit proportionnellement à la gravité du manquement. Le Conseil a prévu une mise en place progressive de la conditionnalité sur 3 ans.

4- La modulation des aides

Une partie des aides directes sera progressivement réorientée en faveur du développement rural (modulation). Le pourcentage d'aides réorientées est fixé à 3 % en 2005, pour passer à 4% en 2006 puis 5 % de 2007 à 2013. 1 200 millions d'euros de plus seront investis annuellement pour financer une nouvelle politique de développement rural. Cette démarche est obligatoire et harmonisée dans toute l'UE.

Le principe de respect des plafonds a déjà été entériné lors des accords de Berlin. Le règlement sur la discipline budgétaire en date du 26 septembre 2000 impose aux trois instances européennes (Parlement, Conseil et Commission) de respecter les plafonds annuels de dépenses que ce soit à l'occasion d'une nouvelle mesure ou dans le cadre de l'élaboration du budget et de l'exécution budgétaire.

Le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 a fixé un plafond maximum pour les dépenses de l'Union à 25 au titre de la PAC (aides directes et soutiens de marché). Ce plafond est établi sur la base du plafond 2006 à 25 et est arrêté pour la période 2007-2013.

Le mécanisme de discipline financière prévoit que si les prévisions financières laissent présager un dépassement au cours de l'exercice budgétaire, il sera procédé à une adaptation des aides.

b) L'impact budgétaire de la réforme de la PAC sur l'agriculture française

D'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, l'accord de Luxembourg devrait permettre de maintenir le budget affecté aux agriculteurs français.

Avant modulation, le découplage et la réforme des OCM (lait, riz, blé dur...) débouchent sur un accroissement des versements à la France (+ 160 millions d'euros, dû principalement à la revalorisation de la nouvelle aide aux éleveurs laitiers en compensation de la baisse supplémentaire du prix du beurre). La modulation diminue légèrement ce solde positif (réduction des aides : - 325 millions d'euros, retour : + 260 millions d'euros, soit un impact net modulation de - 65 millions d'euros). Au total, le retour France se trouve donc légèrement amélioré (+ 100 millions d'euros).

A partir de 2007 (pleine application des décisions), le retour France au titre du 1^{er} pilier sera d'environ 9.800 millions d'euros (dont 8.400 millions d'euros d'aides directes aux exploitants) avant modulation et 9.500 millions d'euros après modulation. Le taux de retour France est préservé à 22,8 % (contre 23 % sur le 1^{er} pilier en 2001).

A noter toutefois que le mécanisme de discipline financière aura probablement pour conséquence une légère dégradation des versements à la France.

**Impact budgétaire de l'accord de Luxembourg – Années 2007 et suivantes
(hors discipline financière)**

(en millions d'euros)

Impact sur le 1^{er} pilier		
Lait	Aides directes	254
	Soutiens de marché	-31
Découplage		-73
Blé dur		-12
Autres secteurs végétaux (céréales, riz, fourrages, cultures énergétiques)		27
Total		165
Réduction modulation (5%)		-325
Impact sur le 2^{ème} pilier		
Retour modulation (80% de la réduction)		260
Impact global		100

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

2. Le lancement de la réforme des offices agricoles

a) Des critiques formulées par la Cour des comptes dès 2001

Dans son rapport public pour 2001, la Cour des comptes dresse un bilan de gestion des aides européennes et nationales versées aux agriculteurs.

Chaque année, les aides distribuées, par le biais des offices agricoles, à l'agriculture française représentent près de 10,7 milliards d'euros, soit plus deux fois plus que le budget du ministère de l'agriculture. Selon les conclusions de la Cour des comptes, aucun des organismes payeurs ne dispose d'une « *vue d'ensemble des exploitations qu'il aide et n'a les moyens d'instruire et de contrôler* » leur distribution. La Cour des comptes met ainsi

surtout en cause la gestion des aides européennes, soit plus de 90 % du total, par les différents Offices interprofessionnels.

La Cour des comptes souligne en outre que la gestion des offices se caractérise par « *son absence de transparence et par la difficulté d'exercer efficacement les contrôles* ». Les offices ne gardent en effet aucune trace dans leurs comptes de plus de 9 milliards d'euros d'aides issues de la PAC, sinon en flux de trésorerie. A cet égard, la Cour des comptes souligne qu' « *ils ne connaissent pas réellement les aides payées à tort et n'en poursuivent la récupération qu'imparfaitement* » et constate par exemple chez l'Ofival 209,5 millions d'euros d'avances sur des aides à l'exportation consenties sans fourniture.

Environ 20 % des 550 contrôles exercés *a posteriori* effectués chaque année se traduisent par des demandes de remboursement d'aides indûment perçues.

En outre, faute de contrôle adéquat, l'Union européenne a condamné la France à verser 510 millions d'euros de pénalités pour les années 1993 à 1998.

D'après la Cour des comptes, l'Etat n'a pas adapté le dispositif de paiement et de contrôle à la nouvelle donne résultant du développement des aides directes depuis la réforme de la PAC en 1992. Il a préféré en confier la distribution aux organismes chargés d'intervenir sur les marchés. Enfin, la Cour des comptes s'interroge sur les avances sur trésorerie coûteuses que font les offices en versant d'un coup, chaque année vers le 15 octobre, 4,6 milliards d'euros d'aides aux céréaliers et producteurs d'oléo-protéagineux.

La Cour des comptes proposait de remplacer la gestion par filière des aides par une attribution globalisée par exploitation qui pourrait nécessiter un regroupement limité des offices.

b) Le rapport gouvernemental sur le fonctionnement des offices agricole d'octobre 2003

Sur le fondement de l'article 112 de la loi de finances pour 2003, un rapport a été transmis en octobre 2003 par le gouvernement au Parlement sur les conditions de fonctionnement des offices agricoles. La rédaction de ce rapport avait été confiée conjointement à l'Inspection générale des finances et à celle de l'agriculture.

Ce rapport souligne l'efficacité des offices actuels tout en indiquant que ponctuellement des progrès sont possibles et en rappelant la difficulté de leur tâche liée à la combinaison des réglementations communautaires et

nationales faisant peser une charge telle sur les offices que les économies envisageables sont limitées.

Certaines améliorations sont toutefois proposées :

- la mise en place d'un véritable pilotage des offices ;
- une clarification des liens entre les offices et les services de l'Etat ;
- l'amélioration de la gestion du personnel ;
- une simplification des chaînes de traitement des aides communautaires.

En outre, pour mieux répondre aux évolutions de la politique agricole commune (PAC), le rapport propose trois scénarios de réorganisation des offices :

1- la constitution d'un organisme payeur des aides directes, actuellement payées par l'ONIC, l'ONIOIOL et l'OFIVAL, et la réorganisation par pôles des autres missions des actuels offices, notamment au titre du développement rural ;

2- un regroupement des offices par pôles (un pôle « grandes cultures », un pôle « élevage » et un pôle « productions spécialisées » seraient ainsi identifiés) ;

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

Le gouvernement devra trancher entre ces trois scénarios s'agissant de l'évolution des statuts des offices agricoles. Il n'en reste pas moins qu'une rationalisation des coûts de fonctionnement de ces offices semble aujourd'hui inévitable.

Votre rapporteur spécial tient toutefois à rappeler l'importance primordiale des crédits d'orientation des offices s'agissant de l'adaptation structurelle des exploitations et des filières. S'il comprend le souci de rationalisation de la gestion des offices manifesté par le gouvernement, il souhaite que cette rationalisation ne se fasse pas aux dépens de cet objectif d'adaptation.

c) La réorganisation des offices agricoles lancée en 2005

Lors de son audition par votre commission des finances, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a fait part du contenu de la future réforme des offices agricoles.

A cet égard, il a précisé que cette réforme consisterait, d'une part, dans la mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes, d'autre part, dans le maintien du principe d'une concertation interprofessionnelle par politique de filière. Il a indiqué que les intentions du gouvernement étaient, d'abord, de conserver les conseils d'orientation de chacun des six offices agricoles existants, ensuite de regrouper ces six offices en trois structures distinctes, l'une dédiée aux grandes cultures, l'autre dédiée à l'élevage et la dernière dédiée aux cultures spécialisées. Il a indiqué que le regroupement de ces offices aurait lieu à l'horizon 2007.

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.

(1) Le renforcement des actions de développement des filières

Une organisation par pôle, au champ d'action élargi et plus cohérent, permettra de donner un nouveau dynamisme aux fonctions d'étude, d'expertise et de promotion des filières, alors qu'une gestion de plus en plus complexe et coûteuse des aides communautaires les avait progressivement fait passer au second plan. Ces fonctions sont essentielles dans un environnement économique de plus en plus concurrentiel et exigeant.

Le rôle central que jouent les offices pour animer une concertation permanente entre les pouvoirs publics et les responsables de filières de production sera maintenu et les conseils de direction et les conseils spécialisés qui constituent un lieu privilégié d'échanges entre les différents acteurs sur les orientations à donner aux filières, seront conservés au sein de chaque pôle.

(2) L'adaptation de l'organisation des offices à la réforme de la PAC

Il est primordial que les offices adaptent leurs structures et leurs missions aux évolutions successives qu'a connues la PAC depuis leur création en 1982. L'organisation actuelle est héritée des orientations d'alors, fondées sur un soutien des marchés par filière. Depuis, les réformes successives de la PAC, notamment en 1992 et 2003, ont profondément modifié les outils d'intervention des offices et leur environnement économique et réglementaire.

(3) La sécurisation du paiement des aides

Plusieurs raisons imposent une évolution de la gestion et du paiement des aides communautaires de masse qui seront confiées, par étapes, à une agence de paiement unique.

L'introduction du paiement unique découplé, issu de l'accord de Luxembourg, supprime en effet le lien direct avec les filières de production et renforce simultanément l'exigence de mise en cohérence rappelée par la Commission européenne et les diverses instances de contrôle. Il est également indispensable de mieux fiabiliser encore l'ensemble du dispositif de paiement des aides communautaires et de réduire le poids croissant des refus d'apurement sur le budget de l'Etat.

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

Cette échéance correspond au calendrier prévisionnel du regroupement géographique des offices. Le principe d'un regroupement à Montreuil-sous-Bois, à proximité immédiate de Paris, a fait l'objet d'un agrément du Comité Interministériel pour la Territorialisation de l'Emploi Public (CITEP), le 8 juillet 2003. La procédure de choix d'un promoteur, en cours, va se conclure prochainement par la signature d'un bail.

3. La réforme du financement du service public de l'équarrissage

a) Une réforme nécessaire compte tenu des positions de la commission européenne

Le service public de l'équarrissage assure la collecte et la transformation des animaux morts dans les exploitations agricoles mais aussi de tous les cadavres, saisies sanitaires et matériels à risque spécifiés collectés dans les abattoirs. Ce service est un élément fondamental pour garantir la sécurité sanitaire des viandes françaises.

L'application au 1^{er} janvier 2004 des nouvelles lignes directrices agricoles européennes sur les aides d'Etat dans ce secteur a imposé de revoir le financement de ce service public dans la voie de la **prise en charge par les opérateurs économiques des coûts de traitement de leurs déchets produits.**

En effet, la Commission européenne autorise les aides à l'élimination des cadavres testés au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) mais impose pour les autres espèces que les éleveurs participent directement, à hauteur de 25 % des coûts de transformation et d'incinération, ou de façon alternative, que l'aide soit financée à 100 % par un prélèvement obligatoire sur les filières viande en excluant la distribution. Enfin, elle interdit les aides aux industries et commerces de viande.

Ces règles s'appliquent uniformément dans tous les Etats membres et ne peuvent donc constituer une cause de distorsion de concurrence au profit des produits carnés étrangers.

b) Une réforme d'application hasardeuse

Au 1^{er} janvier 2004, le financement du service public de l'équarrissage a donc été revu, de manière à préserver un niveau satisfaisant de sécurité sanitaire : la taxe d'abattage, prélevée au niveau des abattoirs, mise en place par la loi de finances initiale pour 2004 en remplacement de la taxe sur les achats de viande, devrait rapporter 156 millions d'euros par an et sera complétée par 54 millions d'euros d'aide d'Etat, dont 29 millions d'euros pour la filière bovine et 13 millions d'euros pour la filière porcine.

Toutefois les délais pris dans la mise en application des textes de la réforme, la baisse des abattements, la reclassification des jeunes bovins au taux le plus favorable de la taxe et des difficultés de recouvrement devraient occasionner une moindre recette de la taxe pour 2004. Celle-ci, ajouté aux probables augmentations tarifaires des prestataires du PSE, laisse à penser qu'un déficit sera constaté en fin d'année et nécessitera une dotation d'équilibre en loi de finances rectificative.

La Commission européenne a décidé le 30 mars 2004 d'approuver, au titre des règles communautaires sur les aides d'Etat, les mesures en faveur des éleveurs et des entreprises d'abattage, financées par la nouvelle taxe d'abattage ainsi que par des contributions budgétaires directes. La Commission a, en outre, considéré que la prise en charge d'animaux trouvés morts dans les exploitations agricoles par l'Etat constituait une aide d'Etat en faveur des agriculteurs compatible avec les règles de la concurrence communautaires et que la prise en charge des déchets à l'abattoir ne constituait pas une aide d'Etat puisqu'il n'existait pas d'avantage économique en faveur des abatteurs.

En outre, compte tenu de la charge que représente cette taxe et de la volonté de ne pas la faire porter par les producteurs agricoles, **le gouvernement a mis en place, dans le respect du droit européen et national, un dispositif visant à encourager la répercussion, vers l'aval des filières, de la taxe d'abattage, en décrétant une obligation d'information, sur les factures, des charges dont les abattoirs s'acquittent au titre du**

service public de l'équarrissage. Cette disposition est de nature à favoriser la négociation commerciale pour les opérateurs de viande et les industries de transformation, elle ne pourra cependant être efficace que si elle fait l'objet d'une volonté commune de la filière.

A cet égard, lors de son audition par votre commission des finances, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales indiqué que le principe retenu par le gouvernement, au moment de la réforme du financement du SPE en 2004, avait été celui du « pollueur / payeur », ce qui avait abouti à la création de la nouvelle taxe d'abattage, perçue au niveau des abattoirs. **Il a observé que ce coût aurait dû être répercuté « en pied de facture », au niveau de l'aval. Toutefois, il a précisé que, dans certains cas, la grande distribution avait refusé de prendre en charge le coût ainsi répercuté. Il a reconnu que le système mis en place au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2004 était imparfait et qu'il devait évoluer dans le sens d'un moindre coût pour la collectivité d'une part, pour les producteurs d'autre part.**

Votre rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion approfondie sur l'évolution du financement du service public de l'équarrissage et ses conséquences sur les éleveurs notamment puisse être menée par le ministère de l'agriculture en 2005.

4. La réforme de la politique de promotion des produits agro-alimentaires français à l'étranger

Votre rapporteur spécial, conjointement avec le rapporteur spécial des crédits du commerce extérieur, notre collègue Marc Massion, a effectué au cours de l'année 2004 une mission de contrôle budgétaire sur l'utilisation des subventions publiques en faveur de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) et plus largement sur l'efficacité du dispositif français d'aide à la promotion des produits agro-alimentaires à l'étranger¹.

¹ Rapport d'information n° 25 (2004-2005).

SOPEXA

Créée en 1961, par la volonté conjointe des professionnels agricoles et des pouvoirs publics, dans le cadre défini par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, la **Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, dite SOPEXA**, se voit alors confier la mission de promouvoir, tant à l'étranger qu'en France, les produits agricoles et alimentaires français. Cette promotion consiste notamment dans la réalisation d'actions de propagande et de publicité en faveur de ces produits ou encore dans l'organisation de manifestations françaises à l'étranger chargées de faire connaître la spécificité de la culture alimentaire française dans le monde entier.

Les statuts actuels de SOPEXA, société anonyme de droit privé, portent, encore aujourd'hui, les stigmates de l'époque de sa création. En effet la présence de l'Etat y est toujours prédominante puisque, pourtant minoritaire au sein du capital de la société, ce dernier possède d'importants moyens de contrôle sur elle et participe directement à son financement par le biais d'une dotation annuelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, recouvrant une subvention de fonctionnement et une subvention pour les actions mises en œuvre par le réseau international de SOPEXA.

La mission de contrôle a pu identifier trois grandes catégories de difficultés rencontrées par SOPEXA, qui montrent la nécessité d'une réflexion et de mesures rapides de la part du gouvernement. A cette occasion, vos deux rapporteurs spéciaux ont formulé les propositions suivantes :

- en ce qui concerne **le capital de la société**, vos rapporteurs spéciaux ont proposé une recapitalisation, le montant du capital social étant extrêmement faible (152.000 euros), et une sortie des établissements publics de ce capital, qui détiennent actuellement 31,14 % de SOPEXA ;

- en ce qui concerne **le partenariat avec l'Etat**, actuellement matérialisé par une dotation annuelle d'un montant de 18,2 millions d'euros, vos rapporteurs spéciaux ont proposé de cibler cette dotation sur des actions d'intérêt général et non plus sur le fonctionnement, et de l'inscrire dans un cadre pluriannuel ;

- enfin, vos rapporteurs spéciaux ont proposé une **meilleure adaptation du réseau international de SOPEXA**, notamment via un redéploiement en direction des pays émergents à fort potentiel.

A cet égard, lors de son audition par votre commission des finances, M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales a indiqué que le rapport d'information de votre commission des finances sur SOPEXA serait très utile au gouvernement pour assurer sa démarche s'agissant de la redéfinition du périmètre d'actions de SOPEXA et de ses relations avec UBIFRANCE.

Il a également précisé que l'évolution des relations entre l'Etat et SOPEXA faisait actuellement l'objet d'une discussion entre le gouvernement et les dirigeants et membres du conseil d'administration de SOPEXA.

Il a jugé nécessaire de mettre en place un cahier des charges permettant de définir un contrat de prestations pluriannuel entre l'Etat et SOPEXA. Il a également estimé que cette société devait conserver des actions d'une double nature : des actions propres et des actions mises en œuvre pour le compte de la puissance publique. A cet égard, il a rappelé que SOPEXA était une structure compatible avec les règles du commerce international fixées par l'OMC, et qu'il était donc indispensable de conserver cet outil de promotion agro-alimentaire, dans un contexte de concurrence internationale accrue en la matière.

S'agissant du calendrier de mise en œuvre de la réforme de SOPEXA, il a observé que des pistes de réforme avaient déjà été définies lors de l'inauguration du Salon international de l'alimentation (SIAL) le 17 octobre 2004. Il a espéré qu'une réforme de SOPEXA pourrait être engagée début 2005.

E. LA CONSOLIDATION DES POLITIQUES SECTORIELLES DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

1. Le soutien apporté au secteur de la pêche

Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche, le gouvernement s'est attaché à conduire une politique de gestion durable de la ressource halieutique permettant de prendre pleinement en compte la dimension sociale, économique et territoriale de l'activité de pêche. Cette politique vise également à favoriser une meilleure organisation du marché des produits de la mer en incitant à une plus grande structuration de la profession.

Le présent projet de budget, avec des crédits afférents à la politique de la pêche à hauteur de 32,4 millions d'euros, devrait permettre de poursuivre l'effort en faveur de ce secteur économique dont l'importance est cruciale dans de nombreuses zones littorales. De nouveaux crédits d'initiative nationale sont prévus pour les sorties de flotte, ainsi que pour le soutien à la filière, la modernisation des navires et des structures professionnelles à terre. Le contrôle des pêches, mis en œuvre par les services déconcentrés du ministère de l'équipement, permet parallèlement de s'assurer du respect des règles visant à préserver la ressource en poisson ; des crédits sont spécifiquement prévus pour ces mesures.

Les mesures spécifiques annoncées par le ministre de l'agriculture le 5 octobre 2004

1- Une mesure d'aide immédiate aux entreprises les plus en difficulté, sous forme d'allègement de frais financiers sera mise en oeuvre. Elle sera dotée, dans un premier temps, d'un million d'euros et sera abondée en tant que de besoin.

La mise en œuvre de cette mesure sera confiée aux services des directions des affaires maritimes en liaison avec les Préfets de départements et associera le Crédit Maritime et les représentants professionnels.

Les pêcheurs confrontés à des difficultés de trésorerie pourront obtenir auprès de l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM) et des Services Fiscaux un report de leurs charges sociales et fiscales après un examen au cas par cas de la situation de leurs entreprises.

2- L'Etat et les professionnels de la pêche souhaitent la mise en place rapide d'un système d'assurance carburant. A cet effet, une avance remboursable de 15 millions d'euros sera mise par l'Etat à la disposition de la filière pour aider au financement de produits d'assurance spécialisés.

En outre, les cotisations versées par les marins pêcheurs pour alimenter ce fonds de prévention des aléas seront déductibles de leur revenu.

3- Enfin, des aménagements importants, applicables à partir des revenus 2004 seront apportés au régime fiscal des marins pêcheurs travaillant en dehors des eaux territoriales. Cette mesure, décidée en accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, vise à répondre aux difficultés de recrutement constatées dans le secteur de la pêche. Ce dispositif permettra également de renforcer l'attractivité de cette profession.

Votre rapporteur spécial accueille très favorablement l'annonce de ces mesures en faveur de la pêche, secteur agricole trop souvent délaissé au sein du budget de l'agriculture.

2. La consolidation de la politique forestière

En matière de politique forestière, le gouvernement a tenu ses engagements dans le présent projet de budget.

Le présent projet de budget s'inscrit dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques qui conduit, en moyenne, à une légère baisse des crédits destinés à la forêt et à la filière bois.

Outre l'accent mis sur la réduction des dépenses de fonctionnement, tant pour l'administration forestière que pour les établissements publics et organismes forestiers de développement, une diminution plus marquée a été opérée sur les travaux d'investissement, tant pour la production forestière (- 13,9 %) que pour les entreprises d'exploitation et de première transformation du bois (- 16,6 %). Cette évolution tient compte du rythme d'avancement du plan en faveur des forêts après les tempêtes, auquel

d'importantes dotations ont été affectées les années précédentes, mais également d'une conjoncture économique peu favorable aux entreprises qui diffèrent leurs projets d'investissement.

S'agissant des opérations de nettoyage-reconstitution après tempêtes, le niveau des crédits reste compatible avec les engagements sur 10 ans annoncés par l'Etat. A contrario, les montants des crédits affectés à la protection des forêts, et notamment à la prévention des incendies de forêts et la restauration des terrains en montagnes, restent stables, traduisant ainsi une priorité de la politique forestière.

Ainsi, avec un total de 321 millions d'euros, le plan décennal de reconstitution de la forêt détruite par les tempêtes de 1999 se poursuit et continue de mobiliser d'importants cofinancements communautaires. Les autres investissements en forêt privée et publique bénéficient également d'un soutien, notamment ceux liés à la prévention des risques, tout comme la filière forêt-bois dont le dynamisme est soutenu par l'action de divers organismes techniques et de recherche cofinancés par l'Etat. Enfin, le versement compensateur de l'Etat à l'ONF est majoré de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2004, l'Office national des forêts étant ainsi conforté pour la mise en oeuvre de son plan de modernisation de l'organisation et de la gestion.

3. La consolidation de la politique de protection sociale agricole

a) La création du FFIPSA par la loi de finances initiale pour 2004

L'article 40 de la loi de finances pour 2004¹ a mis en place un nouvel établissement public administratif, soumis au contrôle de l'Etat, dénommé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) et **appelé à se substituer définitivement au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) au plus tard le 1^{er} janvier 2005**, en conservant globalement les mêmes attributions.

Les missions du FFIPSA ont été limitées, au titre de l'exercice 2004, à la prise en charge des intérêts de l'emprunt (1,3 milliard d'euros) contracté par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, pour financer la mensualisation du versement des pensions des exploitants agricoles prévue par l'article 105 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Il s'agit donc d'un nouveau fonds de financement de la sécurité sociale doté de recettes techniques de natures diverses.

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Liste des recettes techniques affectées au FFIPSA

Divers impôts, taxes et amendes affectés	Taxe sur les farines, taxe sur les corps gras alimentaires, prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs, CSG et C3S.
Cotisations dues par les assujettis	Cotisations techniques affectées au service des prestations familiales, de l'assurance maladie-maternité-invalidité, de l'assurance vieillesse et veuvage, de l'assurance volontaire et personnelle, cotisations de solidarité et cotisations acquittées dans les départements d'outre-mer.
Subventions du FSI et du FSV	Financement des allocations complémentaires de prestations en invalidité et vieillesse par le Fonds spécial d'invalidité (FSI) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), non comprises les majorations pour enfants.
Contribution de la CNAF	Contribution d'équilibre de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) correspondant à la différence entre les prestations versées aux bénéficiaires et les cotisations recouvrées, la branche étant financièrement équilibrée.
Compensation démographique	Versements au titre de la compensation démographique entre régimes pour les risques maladie et vieillesse, résultant de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.
Versement de l'Etat au titre de l'AAH	Remboursement par l'Etat des prestations versées aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).
Dons et legs	Le cas échéant, affectation des dons et legs dont l'établissement public administratif pourrait être bénéficiaire.
Prélèvements sur le fonds de réserve	Procédure de prélèvement sur les réserves constituées par le fonds afin d'équilibrer le budget de l'établissement.
Dotations budgétaires de l'Etat	Subvention inscrite au budget général destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds (financement du fonctionnement de l'établissement et des dépenses techniques si besoin).

Parallèlement à la création du FFIPSA par la loi de finances initiale pour 2004 précitée, la structure de financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles a été fortement modifiée par la même loi. En effet, trois taxes antérieurement affectées au BAPSA ont été supprimées : la cotisation de 0,70 % incluse dans les taux de TVA, qui rapportait 4,4 milliards d'euros en 2003, le prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools, qui rapportait 23 millions d'euros en 2003, et la taxe sur les tabacs fabriqués, qui a fusionné avec le droit de consommation sur les tabacs à compter du 1^{er} janvier 2004, et qui rapportait 109 millions d'euros en 2003.

En contrepartie, une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs a été affectée à ce régime. L'article 41 de la loi de finances initiale pour 2004 précitée a fixé cette quote-part à 52,06 % pour le BAPSA 2004, soit un montant attendu de 5,2 milliards d'euros. Il a été par ailleurs prévu d'affecter 0,3 % des droits sur les tabacs au FFIPSA en 2004, soit 30 millions d'euros en contrepartie de la prise en charge du remboursement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole des intérêts de l'emprunt contracté pour financer la mensualisation du paiement des retraites agricoles.

A compter du 1^{er} janvier 2005, le FFIPSA exercera globalement les mêmes attributions que l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles. Les dépenses prises en charge par le nouveau fonds de financement seront de deux ordres : les dépenses techniques du fonds et les charges et moyens de gestion du fonds.

Liste des dépenses techniques à la charge du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles

Dépenses de prestations	Versements destinés au paiement des différentes prestations servies par le fonds aux non-salariés agricoles (famille, maladie-maternité-invalidité, vieillesse, veuvage), à l'exception des majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants et des prestations de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire allouées en application des articles L. 732-56 à L. 732-62 et L. 762-35 à L. 762-39 du code rural.
Participation financière de l'Etat prévue à l'article L. 732-58 du code rural	Participation financière de l'Etat au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles.
Contributions du régime des exploitants agricoles à d'autres régimes	Contributions du régime des non-salariés agricoles aux assurances sociales des étudiants et au régime d'assurance obligatoire des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.
Contribution aux dépenses relatives aux systèmes d'information de l'assurance maladie	Contribution du régime des exploitants agricoles aux dépenses relatives aux systèmes d'information de l'assurance maladie prévus par l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.
Charges financières	Charges financières du fonds.

b) Le besoin de financement massif du FFIPSA en 2005

En raison du déséquilibre démographique qui le caractérise, le régime de protection sociale des non-salariés agricoles présente traditionnellement un besoin de financement, qui était comblé, jusqu'en 2003, par une subvention d'équilibre du budget de l'Etat.

Toutefois, la participation de l'Etat sous forme de subvention d'équilibre ou de dotation n'étant plus automatique – elle était nulle en 2004 – **le résultat net du BAPSA en 2004 serait déficitaire de 860 millions d'euros d'après les prévisions de la commissions des comptes de la sécurité sociale.**

En outre, pour l'exercice 2005, en l'absence d'affectation de C3S (- 775 millions d'euros en 2005) et de dotation de l'Etat au FFIPSA, et compte tenu du maintien de la quote-part du droit de consommation sur les tabacs de 2004 en 2005, le résultat net atteindrait - 1,5 milliard d'euros en 2005.

Enfin, la commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 2004, fait état d'une prévision de déficit du régime social des exploitants agricoles de l'ordre de 1,49 milliard d'euros en 2006 et de 1,47 milliard d'euros en 2007.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 prévoit, dans son article 1^{er} *quinquies*, que le gouvernement remettra au Parlement, avant le 31 mars 2005, un rapport sur la situation et les perspectives du FFIPSA¹.

En outre, les dispositions de **l'article 35** du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, qui fixent le **plafond du recours à l'emprunt pour le régime des exploitants agricoles en 2005 à 6,2 milliards d'euros**, en augmentation de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2004 devraient permettre d'assurer la pérennité du financement des prestations sociales des non salariés agricoles.

Toutefois, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, la Cour des comptes note, avec inquiétude, que « *sur le plan financier, il est à craindre que la possibilité nouvelle d'emprunter donnée au nouvel établissement public n'aggrave encore l'écart déjà noté entre des prévisions exagérément optimistes et les réalisations constatées (en dépenses pour les prestations maladie, et en recettes pour les prévisions de ressources liées aux taxes sur le tabac)* »

Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat à l'assurance maladie, a également indiqué que le gouvernement avait « *missionné les trois inspections interministérielles, l'IGF, l'IGAS et l'IGA, afin d'analyser les causes des difficultés, notamment démographiques et économiques, rencontrées par ce régime, et d'être en mesure de proposer des solutions durables* ».

Interrogé sur le besoin de financement du régime de protection sociale agricole pour 2004 et 2005 lors de son audition par votre commission des finances, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a précisé, s'agissant de l'évolution de la structure de financement de ce régime, que le faible rendement des taxes sur les tabacs devait inciter le gouvernement à réfléchir à une autre source de financement pérenne. Il a indiqué être en faveur d'une affectation d'une partie du produit de la TVA et a estimé que, s'agissant du risque vieillesse, le mécanisme de compensation démographique entre régimes devait être revu.

¹ Cf. rapport pour avis de notre collègue Jean-Jacques Jégou, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, n° 58 (2004-2005).

Votre rapporteur spécial estime qu'il est aujourd'hui plus qu'urgent pour le gouvernement de proposer des solutions de financement pérennes pour le régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Compte prévisionnel du FFIPSA pour 2005			
		<i>(en millions d'euros)</i>	
DÉPENSES		RECETTES	
<u>SECTION 1 : ASSURANCE MALADIE, INVALIDITÉ ET MATERNITÉ</u>			
Titre I			
- Charges d'intérêts	26,26	- Cotisations	634,35
		- Compensation CSG	921,60
		- Total cotisations + CSG	1.555,95
Titre IV			
- Assurance maladie, maternité	6.277,58	- Taxes affectées hors TVA	91,37
- Assurance invalidité	78,80	- TVA nette de restitutions	0,00
- Allocation de remplacement	18,30	- Compensation démographique	1.463,80
- Prises en charge et étalements des cotisations	2,85	- Versements du FSI	13,90
- Sésame - Vitale	0,00	- Recettes diverses	28,25
- PAM et étudiants	110,00	- Droits tabacs	2.618,38
- Provisions	343,58	- Subvention budgétaire	0,00
<u>Total des charges Section 1</u>	6.857,37	- Reprises sur provisions	333,02
		<u>Total des produits Section 1</u>	6.104,68
		<u>Résultat Section 1</u>	- 752,69
<u>SECTION 2 : PRESTATIONS FAMILIALES</u>			
Titre I			
- Charges d'intérêts	1,85	- Cotisations	280,00
- Prises en charge et étalements des cotisations	0,55	- Contribution de la CNAF	134,12
- Prestations familiales	455,27	- Recettes diverses	0,04
		- Remboursement AAH	44,10
- Provisions	32,25	- Reprises sur provisions	31,65
<u>Total des charges Section 2</u>	489,91	<u>Total des produits Section 2</u>	489,91
		<u>Résultat Section 2</u>	0,00
<u>SECTION 3 : ASSURANCE VIEILLESSE ET VEUVAGE</u>			
Titre I			
- Charges d'intérêts	32,89	- Cotisations	824,65
		- Taxes affectées hors TVA	80,43
Titre IV			
- Assurance veuvage	1,30	- TVA nette de restitutions	0,00
- Prises en charge et étalements des cotisations	1,60	- Compensation démographique	4.224,40
- Assurance vieillesse		- C3S	0,00
Retraites contributives	7.922,60	- Versements du FSV	157,50
FSV	143,00	- Recettes diverses	0,50
Sous-total vieillesse	8.065,60	- Droits tabacs	2.304,62
- Retraite complémentaire obligatoire (RCO)	145,00	- Subvention budgétaire yc RCO	0,00
		- Reprises sur provisions	132,00
- Provisions	140,20	<u>Total des produits Section 3</u>	7.724,09
<u>Total des charges Section 3</u>	8.386,59	<u>Résultat Section 3</u>	- 662,50
TOTAL GÉNÉRAL (hors restitutions de TVA)	15.733,87	TOTAL GÉNÉRAL (hors restitutions de TVA)	14.318,68
		RÉSULTAT DE L'EXERCICE	- 1.415,19

Source : annexe F au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005

II. LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES POUR 2005

A. UN BUDGET EN LÉGER REPLI PAR RAPPORT À 2004 MAIS BÉNÉFICIAIRE DE REPORTS SIGNIFICATIFS

Pour 2005 le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, s'élève à 4,888 milliards d'euros, en diminution de près de 1,8 % par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale pour 2004.

Toutefois, si l'on tient compte du report annoncé de 90 millions d'euros de crédits de paiement de l'année 2004 sur l'année 2005 ; en vue notamment de financer les bâtiments d'élevage et le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, le budget pour 2005 est en reconduction par rapport à 2004.

1. Les principales modifications de périmètre affectant le budget pour 2005

Les transferts entre sections budgétaires au sein du présent projet de budget modifient l'analyse qui peut être faite de l'évolution des crédits pour 2005.

Les principales modifications de périmètre affectant le présent projet de budget sont les suivantes :

- le transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2005, ce qui correspond à un transfert de 10,75 millions d'euros des crédits du titre III du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales vers le budget des charges communes ;

- le transfert de trois emplois d'attachés agricoles vers les services de la direction des relations économique extérieures du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit un transfert de 412.419 euros des crédits du titre III du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales vers celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- le transfert de crédits d'aide alimentaire (titre IV) à hauteur de 15 millions d'euros vers le budget du ministère des affaires étrangères ;

- le transfert de 2,352 millions d'euros en autorisations de programme et de 3,635 millions d'euros en crédits de paiement au titre du programme exceptionnel d'investissement en Corse vers une ligne budgétaire unique gérée par le ministère de l'intérieur sur son chapitre 67-50 ;

- l'ajustement du financement du transfert des forêts domaniales à la collectivité territoriale de Corse, par le biais du transfert de 97-180 euros sur le chapitre 41-57 du ministère de l'intérieur.

En outre, il convient de souligner qu'aucune dotation ne figure dans le présent projet de budget pour le financement et la gestion des dépenses d'adduction d'eau et d'assainissement car le gouvernement a prévu, à compter de 2005, le transfert aux agences et offices de l'eau, territorialement compétents, de l'intégralité des financements des opérations d'eau et d'assainissement en faveur des communes rurales, dans un souci de simplification.

Toutefois, votre rapporteur spécial constate que le présent projet de loi de finances ne contient aucune disposition permettant de donner une base législative au transfert de cette compétence spécifique en matière d'assainissement et d'adduction d'eau aux agences de l'eau.

D'après les informations qu'il a pu recueillir, une disposition en ce sens devrait être introduite par voie d'amendement gouvernemental au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2004. En outre, **d'après les informations disponibles, il est acquis que les agences de l'eau ne pourront réduire les dépenses départementales afférentes à l'assainissement et à l'adduction d'eau en 2005.** Enfin, dans le but de couvrir les dépenses relatives à leurs nouvelles compétences, les agences de l'eau devraient être autorisées, dans le cadre du projet de l'eau sur l'eau, à augmenter les redevances sur la consommation d'eau qu'elles perçoivent, à hauteur de 77 millions d'euros au total. Parallèlement, la taxe sur la consommation d'eau affectée au budget général depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2004, sera supprimée, si bien que l'opération sera *in fine* neutre pour le contribuable.

2. L'impact des expérimentations « LOLF » sur le présent projet de budget

Plusieurs expérimentations destinées à préfigurer la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 seront menées en 2005 et conduisent, d'une part, à l'ouverture, au sein du présent projet de budget, de plus de 1,51 milliard d'euros d'autorisations de programmes nouvelles afin d'expérimenter la fongibilité des crédits entre les différents titres budgétaires, d'autre part, à des transferts de crédits vers les nouveaux

chapitres expérimentaux de l'ordre de 1,2 milliard d'euros. Au total, les expérimentations concernent près de 52 % du budget et 16.967 agents.

Les expérimentations tendent à identifier et régler en amont les questions techniques, les problèmes d'organisation, et les implications en terme de conduite et d'accompagnement du changement concernant :

- la programmation des crédits, la définition de budgets opérationnels de programme, des niveaux et modalités de décision en matière de fongibilité des crédits, et des procédures de dialogue de gestion ;

- la généralisation du raisonnement non plus seulement en trésorerie, mais en engagements : le mécanisme autorisations d'engagement / crédits de paiement prévu par la LOLF pour toutes les dépenses, et non plus les seules dépenses en capital, sera testé sur plusieurs programmes ;

- la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, notamment dans le secteur de l'enseignement.

Expérimentations LOLF en 2005, programme par programme

Programme 1 : Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural

• S'agissant des actions 3 « *Appui au renouvellement des exploitations agricoles* », 5 « *Mesures agro-environnementales et territoriales* » et d'une partie de l'action 7 « *Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt* » correspondant à la subvention du CNASEA du programme 1 est créé un nouveau **chapitre 69-01** regroupant :

- les crédits des chapitres 44-41-21, 44-41-28, 44-80-60, 44-41-11, 44-41-12, 46-32-40 et une partie des crédits des chapitres 44-42-10, 44-53-76 et 44-53-80 du budget dans son ancienne nomenclature ;

- les crédits des chapitres 44-41-22, 44-41-23, 44-80-30 et une partie des crédits des chapitres 44-53-76 et 44-84-10.

Cette expérimentation est axée sur la gestion globalisée et la généralisation des autorisations d'engagement, avec pour support les outils utilisés pour la gestion des autorisations de programme et représente un **total de 822,5 millions d'euros en crédits de paiement et 1,06 milliard d'euros en autorisations d'engagement gérés au format LOLF.**

• S'agissant de l'action 6 « *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture* » du programme 1, est créé un nouveau **chapitre 59-01** qui regroupera les crédits de cette action à l'exception du chapitre 61-83, articles 20, 30 et 70 (cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural en matière de pêche), non doté en loi de finances initiale.

Cette expérimentation est axée sur la gestion en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour un total de 32,4 millions d'euros en crédits de paiement et de 32,3 millions d'euros en autorisations d'engagement gérés au format LOLF.

• S'agissant de l'action 7 «*Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt*» du programme 1, est créé un nouveau **chapitre 39-03** pour cette action du programme 1 (exception faite de la subvention de fonctionnement au CNASEA), correspondant aux moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, chapitre qui regroupera :

- une part des chapitres 31-02-30, 31-90-30, 31-96-20, 33-90-20, 33-91-20, 39-01-10, 34-97-30, 34-97-30 (fonctionnement et recrutement de personnel temporaire des services déconcentrés) ;

- le chapitre 37-11-30 (aides PAC).

Cette expérimentation représente un total de 5 millions d'euros en crédits de paiement gérés au format LOLF.

Programme 2 : Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés

Est créé un nouveau **chapitre 69-02** regroupant une partie des crédits - articles 50 (sélection animale) et 70 (sélection végétale) - du chapitre 44-70 (promotion et contrôle de la qualité)- du programme 2.

L'expérimentation est axée sur la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour un total de 14,6 millions d'euros en crédits de paiement et 19,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement gérés au format LOLF.

Programme 3 : Gestion durable de la forêt

Est créé un nouveau **chapitre 59-02** correspondant à la quasi-totalité des crédits du futur programme « forêt » (exception faite du cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural en matière sylvicole).

L'expérimentation est axée sur les nomenclatures, la gestion en autorisations d'engagement, les budgets opérationnels de programme (BOP) et les dialogues de gestion associés. Elle représente un total de 321 millions d'euros en crédits de paiement et 312 millions d'euros en autorisations de programme gérés au format LOLF.

Programme 4 : «Soutien des politiques de l'agriculture » action 3

Est créé un nouveau **chapitre 39-04**, pour une partie de l'action 3 «Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt » du programme 4, qui regroupera une partie des crédits des chapitres 31-02-30, 31-02-90, 31-90-30, 31-90-90, 31-96-20, 31-96-90, 32-97-10, 33-90-20, 33-90-90, 33-91-20, 33-91-90, 39-01-10, 34-97-30, 34-97-30, correspondant au fonctionnement et au personnel vacataire des DRAF.

Deux régions, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais, testeront les budgets opérationnels de programme (BOP) et les modalités d'exercice de la fongibilité asymétrique des crédits. L'expérimentation concerne un total de 600.000 euros en crédits de paiement gérés au format LOLF.

Programmes « Enseignement technique agricole » et « Enseignement supérieur et recherche agricoles » des missions interministérielles « Enseignement scolaire » et « Recherche et enseignement supérieur »

L'expérimentation s'ajuste à la séparation des crédits de la direction générale de l'enseignement et de la recherche en **deux programmes concourant aux missions interministérielles « enseignement scolaire » et « recherche et enseignement supérieur »**.

Le **chapitre 39-01**, qui regroupe depuis 2004 l'ensemble personnel, fonctionnement, intervention (à l'exclusion des subventions aux organismes syndicaux et en faveur de la promotion collective et des dépenses en capital), **est scindé en deux chapitres, 39-01 et 39-02**, les dépenses en capital restant imputées sur les chapitres 56-20, 61-21 et 66-20.

L'expérimentation tendra, comme en 2004, à la mise au point des modes de gestion induits par la LOLF, en mettant l'accent sur le décompte des « équivalents temps plein » (ETP) et le suivi des dépenses de personnel. Elle représente un total de 1,038 milliard d'euros pour le chapitre 39-01 et 173,6 millions d'euros pour le chapitre 39-02 gérés au format LOLF.

Programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission interministérielle « sécurité sanitaire »

Est créé le nouveau **chapitre 69-03** correspondant à l'article 20 (maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits) du chapitre 44-70 (promotion et contrôle de la qualité).

L'expérimentation est axée sur la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et concerne un total de 115 millions d'euros en crédits de paiement et 184,3 millions d'euros en autorisations d'engagement gérés au format LOLF.

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

B. UN BUDGET NON REPRÉSENTATIF DE L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

Les dépenses du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ne représentent qu'une partie des concours publics à l'agriculture, estimés à 29 milliards d'euros en 2003 (aides des collectivités territoriales et dépenses fiscales non comprises), en augmentation de 2,3 % par rapport à 2002. Cette évolution résulte principalement des augmentations des dépenses publiques pour le domaine des activités agricoles et pour la protection sociale et la solidarité.

Une part importante de ces concours provient des financements communautaires versés directement aux offices d'orientation agricole, dont le montant est estimé pour 2003 à 10,2 milliards d'euros.

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

Les concours publics à l'agriculture

(en millions d'euros)

		2002	2003	2003/2002 en %	Budget national 2003	Budget UE 2003
I.	Activités agricoles	11.786,8	12.118,3	2,8	2.238,3	9.880,0
1.1	Installation et modernisation des exploitations	633,1	711,2	12,3	473,4	237,8
1.2	Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	9.563,2	9.490,7	- 0,8	404,2	9.086,5
1.3	Compensation de handicaps naturels et d'éloignement	453,7	463,6	2,2	233,1	230,5
1.4	Mesures agri-environnementales	472,5	602,0	27,4	323,7	278,3
1.5	Calamités agricoles	8,9	305,1	-	305,1	0,0
1.6	Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux et service public de l'équarrissage	634,2	533,7	- 15,8	491,6	42,1
1.7	Autres financements aux activités agricoles	21,3	12,1	- 43,2	7,2	4,8
II.	Industries agroalimentaires et actions de promotion	198,0	171,1	- 13,6	131,6	39,4
2.1	Promotion des produits et de la qualité	108,8	104,1	- 4,3	98,1	6,0
2.2	Financements en faveur des IAA	89,3	67,0	- 25,0	33,5	33,4
III.	Espace rural et activités hippiques	464,1	492,5	6,1	280,3	212,2
3.1	Aménagement et protection de l'espace rural	33,6	352,4	4,9	140,3	212,2
3.2	Activités hippiques	128,0	140,0	9,4	140,0	0
IV.	Gestion durable de la forêt	529,4	421,6	- 20,4	362,1	59,4
4.1	Financements en faveur de la forêt productive	491,7	394,5	- 19,8	335,1	59,4
4.2	Aménagement et protection de l'espace forestier	37,6	27,0	- 28,1	27,0	0
V.	Recherche et enseignement	1.814,6	1.871,0	3,1	1.868,0	3,1
5.1	Enseignement technique	1.008,3	1029,1	2,1	1.029,1	0
5.2	Enseignement supérieur	139,1	149,0	7,1	149,0	0
5.3	Recherche et appui technique	637,6	667,1	4,6	667,1	0
5.4	Apprentissage, formation continue et autres	29,7	25,8	- 13,2	22,7	3,1
VI.	Protection sociale et solidarité	11.965,3	12.308,4	2,9	12.216,1	92,3
6.1	Protection sociale en agriculture	11.760,7	12.101,4	2,9	12.101,4	0
6.2	Cessation d'activité en agriculture	114,5	100,1	- 12,6	89,6	10,5
6.3	Aide alimentaire	90,2	106,8	18,4	25,0	81,8
VII.	Services généraux	1.413,7	1.448,7	2,5	1.439,4	9,2
7.1	Personnels	1.157,8	1.184,9	2,3	1.184,9	0
7.2	Autres frais de fonctionnement	255,9	263,8	3,1	254,6	9,2
TOTAL		28.172	28.831,5	2,3	18.535,9	10.295,5

Source : les concours publics à l'agriculture en 2003 - ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Pour 2004, les estimations fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales permettent d'évaluer le montant de l'ensemble des concours publics à l'agriculture à 29,4 milliards d'euros, décomposés dans le tableau suivant.

Le budget public de l'agriculture en 2004

(en milliards d'euros)

Budget communautaire	10,5
Budget du ministère	4,88
<i>dont agriculture, pêche, affaires rurales, alimentation et sécurité sanitaire</i>	3,6
<i>dont enseignement et recherche agricoles</i>	1,2
Protection sociale agricole	12,5
Contributions d'autres ministères	0,6
Contributions des collectivités territoriales	0,9
Total	29,4

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

Outre, l'ensemble des dépenses exécutées par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les concours publics à l'agriculture comprennent les dotations pour l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (CEMAGREF), inscrites au budget du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et finançant des actions en faveur de l'agriculture.

Enfin, le tome II du présent projet de loi de finances sur l'évaluation des voies et moyens précise le montant de la dépense fiscale concernant le ministère de l'agriculture et de la pêche. Lorsqu'elles ont pu être chiffrées par le gouvernement, les mesures fiscales relatives au ministère de l'agriculture et de la pêche s'élèvent pour 2005 à près 1,75 milliard d'euros.

Les principales aides fiscales en faveur des agriculteurs concernent l'installation des jeunes agriculteurs, la politique sanitaire de précaution, la mise en place d'un système d'assurance récolte, la politique forestière ou encore la promotion des biocarburants.

La dépense fiscale afférente à l'activité du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

• **L'installation des jeunes agriculteurs** figure parmi les axes majeurs de la politique agricole du gouvernement. En plus des aides financières octroyées au démarrage de l'activité agricole, des mesures destinées à alléger les charges fiscales lors de l'installation ont été adoptées. Ainsi les jeunes agriculteurs, installés avant le 31 décembre 2006, titulaires des aides à l'installation, peuvent, sous certaines conditions, se voir accorder un abattement de 50 % sur leurs bénéfices agricoles durant les 60 premiers mois d'activité. La dépense fiscale afférente est évaluée à 15 millions d'euros pour 2004.

En outre, les jeunes agriculteurs bénéficient de plein droit d'un dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pendant cinq ans, les collectivités territoriales pouvant, sur délibération, les exonérer pour le surplus. La dépense fiscale afférente est évaluée à 14 millions d'euros pour 2003.

Pour les acquisitions d'immeubles ruraux réalisées dans les territoires ruraux de développement prioritaire, les jeunes agriculteurs, titulaires des aides à l'installation, bénéficient d'un droit départemental d'enregistrement réduit à 0,60 % (au lieu de 4,80 %) sur la fraction du prix n'excédant pas 99.000 euros et ce dans le délai de quatre ans suivant l'octroi des aides. Ce taux réduit s'applique aussi aux acquisitions réalisées par des tiers qui s'engagent à louer les parcelles par bail à long terme à des jeunes agriculteurs. Cette dépense n'est pas chiffrée.

• **La politique de sécurité sanitaire des aliments** s'est notamment caractérisée sur le plan fiscal par un traitement spécifique appliqué aux indemnités attribuées aux exploitants à la suite de décisions d'abattage total ou partiel de troupeaux prises pour des raisons sanitaires par les pouvoirs publics. Ils peuvent bénéficier d'une imposition étalée sur sept ans. Sont concernés les troupeaux atteints d'encéphalopathie spongiforme bovine, fièvre aphteuse, brucellose, tuberculose, voir d'aléas environnementaux (dioxine...).

La dépense fiscale afférente est évaluée à 15 millions d'euros pour 2004.

• **La forêt française**, qui représente environ 30 % du territoire, est une des priorités du gouvernement. 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 d'orientation pour la forêt du 9 juillet 2001 a fixé un certain nombre de priorités et notamment la nécessité de relancer les investissements forestiers et de lutter contre le morcellement foncier qui handicape fortement la compétitivité de cette filière. Des mesures incitatives ont été adoptées pour favoriser l'initiative des propriétaires forestiers désireux d'aller dans ce sens :

- une réduction d'impôt a été instituée au profit des personnes physiques qui acquièrent des terrains boisés ou terrains nus à boiser en vue de constituer des unités de gestion d'au moins dix hectares ou qui acquièrent ou souscrivent des parts de groupements forestiers. La loi précitée a créé les sociétés d'épargne forestière (SEF) qui ont pour objectif principal l'acquisition et la gestion d'un patrimoine forestier, leur actif étant constitué pour 60% au moins de bois et forêts. L'acquisition ou la souscription de parts de ces sociétés par une personne physique ou une entreprise relevant de l'impôt sur les sociétés ouvre droit à une réduction d'impôt ou à un amortissement exceptionnel. Le coût de la réduction d'impôt est évalué à 2 millions d'euros pour 2004 ;

- les opérations de restructuration forestière sont également stimulées par des exonérations temporaires des droits de mutation sur les acquisitions de parcelles boisées. Cette mesure n'est pas chiffrée.

- A la suite de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, un rapport sur les conditions de **mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance récolte** et de son articulation avec le régime des calamités agricoles a été déposé. Trois risques sont distingués dans ce rapport : le risque courant relevant de la responsabilité individuelle de l'exploitant, le risque majeur relevant de la mutualisation entre professionnels et couvert par la voie de l'assurance pour partie subventionnée et le risque exceptionnel relevant de la solidarité nationale.

Une des premières conséquences a été la mise en place par la loi de finances pour 2002 d'une **disposition fiscale incitative à l'épargne de précaution, appelée déduction pour aléas (DPA)**. Elle permet de déduire, sous certaines limites, des bénéficiaires agricoles les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'aléas climatique, économique, sanitaire ou social affectant le revenu de l'exploitation.

La loi de finances pour 2004 a autorisé les exploitants à pratiquer conjointement ce dispositif avec la déduction pour investissement (article 72 D du code général des impôts) dans le cadre d'un plafond commun. Corrélativement, l'utilisation de la DPA est limitée aux seuls cas de survenance d'un aléa d'exploitation.

La dépense fiscale afférente à la DPA est évaluée à 25 millions d'euros pour 2004.

- La **production de biocarburant** s'inscrit aujourd'hui 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. Dans cette perspective, les pouvoirs publics encouragent la production de diester de colza et de bioéthanol en exonérant un certain volume de ces carburants verts du paiement de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. 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 dépense fiscale afférente est évaluée à 175 millions d'euros pour 2004.

- Enfin, la **gestion des crises récentes** - tempêtes, inondations, gel, sécheresse, cessation d'activité avicole - a fait l'objet de mesures d'accompagnement instaurant des mécanismes fiscaux adaptés à chaque situation. Le plus souvent ces mesures se traduisent par des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés non bâties, des délais de paiement pour les impôts directs et la TVA et dans les cas les plus critiques des remises gracieuses d'impôts directs peuvent être prononcées. Ces coûts, qui sont à la charge de l'Etat, ne sont pas tous chiffrés.

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

C. EVOLUTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE PAR TITRE

En 2005, les crédits du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, présentent de fortes variations sur l'ensemble des titres, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, en raison notamment de l'impact des expérimentations LOLF précitées sur la nomenclature budgétaire, qui aboutissent à des déplacements vers les titres V et VI.

En effet, la mise en place de la plupart des expérimentations LOLF se font en autorisations d'engagement / crédits de paiement ce qui explique l'apparition massive d'autorisations de programme au sein du présent projet de budget.

Evolution des crédits du ministère par titre, entre 2004 et 2005

(en euros)

Libelles	Chap Art	LFI 2004		PLF 2005 Mesures acquises		PLF 2005 - Mesures d'ajustement		PLF 2005 - Révisions services votés (économie)		PLF 2005 - Moyens nouveaux		PLF 2005 - Transferts externes		Expérimentation LOLF - Transferts		Expérimentation : AP nouvelles	PLF 2005 final : post expérimentation et AP nouvelles		Delta PLF 2005/LFI 2004		% PLF 2005/LFI 2004	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP		AP	CP	AP	CP	AP	CP
Total personnel (Ch,31-02 à 33-91 + 39-01)		1 618 592 161		22 896 638		16 974 256		-3 779 188		18 109 416		11 221 778		-3 084 067				1 658 487 458		39 895 297		2%
Titre III hors personnel		931 747 466		383 714		3 067 609		0		16 729 160		13 068		-28 440 026				923 500 991		-8 246 475		-1%
Total Titre III		2 550 339 627		23 280 352		20 041 885		-3 779 188		34 838 576		-11 206 710		-31 524 093				2 581 968 449		31 648 822		1%
Total Titre IV		2 221 203 667		-270 000		-55 961 741		-88 715 201		16 708 000		-15 097 180		-1 170 523 907				907 323 638		-1 313 880 029		-59%
Total DO hors personnel		3 152 951 133		113 714		-52 914 132		-88 715 201		33 437 160		-15 084 112		-1 198 963 933				1 830 824 629		-1 322 126 504		-42%
Total Dépenses ordinaires		4 771 543 294		23 010 352		-35 939 876		-92 494 369		51 546 576		-26 305 890		-1 202 048 000				3 489 312 087		-1 282 231 207		-27%
Total Titre V		14 840 000	12 421 000	0	0	-3 540 000	1 760 000	0	0	0	0	0	0	90 480 000	350 235 000	250 884 000	352 664 000	364 416 000	86 940 000	351 995 000	2276%	2834%
Total Titre VI		322 638 000	192 321 000	-580 000	-580 000	-13 523 000	-6 217 000	-75 000 000	0	64 927 000	480 000	-2 352 000	-3 635 000	-90 480 000	851 813 000	1 263 367 000	1 468 997 000	1 034 182 000	-117 008 000	841 861 000	355%	438%
Dépenses en capital		337 478 000	204 742 000	-580 000	-580 000	-17 063 000	-4 457 000	-75 000 000	0	64 927 000	480 000	-2 352 000	-3 635 000	0	1 202 048 000	1 514 251 000	1 821 661 000	1 398 598 000	-30 068 000	1 193 856 000	440%	583%
Total budget Maapar		337 478 000	4 976 285 294	-580 000	22 430 352	-17 063 000	-40 396 876	-75 000 000	-92 494 369	64 927 000	52 026 576	-2 352 000	-29 940 890	0	0	1 514 251 000	1 821 661 000	4 887 910 087	-30 068 000	-88 375 207	440%	-2%

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

Au total, **les mesures acquises pour 2005 s'élèvent à 22,43 millions d'euros (rebasement des charges sociales) et les mesures nouvelles à plus de 52 millions d'euros.** Elles correspondent à des mesures de personnel (vacations pour la gestion de la PAC, enseignement agricole), à l'augmentation des moyens consacrés à la lutte contre la chrysomèle et la sharka et aux moyens destinés au déstockage des entrepôts contenant des farines animales, au rétablissement du versement compensateur à son niveau de 2003 dans le cadre du respect du contrat d'objectifs conclu avec l'ONF.

Les mesures d'économies (- 92,5 millions d'euros) correspondent notamment aux suppressions d'emplois prévues en 2005, aux mesures de rationalisations dans les offices agricoles, à l'adaptation de la dotation des contrats territoriaux d'exploitations compte tenu de l'encadrement réglementaire du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes, et à la réduction de la compensation versée à l'établissement suite à la diminution des pertes exceptionnelles consécutives aux tempêtes de 1999.

1. Les dépenses de fonctionnement (titre III)

Les **moyens des services** (titre III) augmentent de 1,25 % par rapport aux dotations initiales pour 2004 pour s'élever, dans le présent projet de budget, à plus de 2,58 milliards d'euros.

A l'intérieur du titre III on peut distinguer, d'une part, les **dépenses de personnel**¹ qui s'élèvent à près de 1.658 millions d'euros, en hausse de 2 %, d'autre part les **dépenses hors personnel** qui s'élèvent à 923,5 millions d'euros en baisse de 1 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

a) Mesures d'extension en année pleine : la revalorisation traditionnelle des rémunérations publiques

Cette mesure d'extension en année pleine résulte de l'incidence, en année pleine, de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1^{er} janvier 2004.

¹ Chapitres 31-02 à 33-91 et chapitre 39-01 « Programme enseignement technique agricole » créé par la loi de finances initiale pour 2004 dans le cadre d'une expérimentation LOLF.

Alors qu'en 2004, cette revalorisation des rémunérations publiques avait représenté plus de 7 millions d'euros, elle se limitera à une augmentation, toutefois significative, de plus de 5,5 millions d'euros.

*b) Ajustements de crédits évaluatifs ou provisionnels :
+ 17,1 millions d'euros*

Parmi l'ensemble des mesures d'ajustement, l'ajustement aux besoins des crédits représentant la participation du budget du ministère aux charges de pensions civiles et militaires entraîne, à lui seul, une augmentation des crédits inscrits au chapitre 32-97 « *Participation aux charges de pension* » de 16,7 millions d'euros en 2005.

c) Modifications des structures gouvernementales

L'application des décrets du 31 mars 2004 et du 14 avril 2004 relatifs à la composition du gouvernement entraîne l'inscription de 153.574 euros au chapitre 31-90 au titre de la rémunération du nouveau secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales.

d) Mesures d'ajustement : + 21,7 millions d'euros

Ces mesures d'ajustement recouvrent des mesures concernant le personnel du ministère et des établissements publics ou encore des mesures relatives aux rémunérations publiques.

Parmi les mesures d'ajustement entraînant l'inscription de crédits supplémentaires au titre III, on peut citer notamment :

- l'inscription de 5,1 millions d'euros supplémentaires au chapitre 32-97 au titre de l'ajustement aux besoins des crédits représentant la participation du budget du ministère aux charges de pensions ;

- l'inscription de près de 6,8 millions d'euros aux chapitres 33-90 et 39-01 en raison de l'incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique (article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites) ;

- l'inscription de 9,42 millions d'euros aux chapitres incluant des crédits de rémunération suite à l'ajustement des crédits de rémunération principale pour tenir compte de la situation réelle des personnels ;

- l'inscription de 5,8 millions d'euros au chapitre 39-01 correspondant à l'ajustement aux besoins des crédits afférents aux cotisations sociales payées par l'Etat.

Parmi les mesures d'ajustement impliquant des réductions de crédits, on peut citer notamment :

- l'ajustement de la dotation d'aide sociale pour l'enseignement technique agricole qui entraîne une réduction de crédits de 2 millions d'euros ;

- l'ajustement de la dotation en faveur de l'évolution des compétences et de la dynamique territoriale qui entraîne une réduction de 3 millions d'euros des crédits inscrits au chapitre 39-01 ;

- enfin l'ajustement de la dotation aux moyens de fonctionnement du ministère qui entraîne une diminution des crédits du titre III de 1,34 million d'euros.

e) Révision des services votés : - 5,6 millions d'euros

Le non remplacement d'un départ sur deux en retraite pour le ministère et les établissements publics, exception faite du personnel enseignant pour lequel est prévu le non remplacement d'un départ sur quatre, a pour conséquence une réduction de 298 emplois, contre 339 emplois en 2004, entraînant une économie de près de 5,6 millions d'euros en 2005 et se répartissant de la manière suivante :

- administration centrale : - 20 emplois ;

- services déconcentrés : - 115 emplois ;

- services vétérinaires et phytosanitaires : - 57 emplois ;

- enseignement technique : - 97 emplois ;

- enseignement supérieur : - 9 emplois ;

S'agissant de l'évolution nette des effectifs, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales indique qu'elle se traduit par une réduction globale nette de l'ordre de 200 emplois, ce qui permet de réaliser des économies à la fois de rémunération et de fonctionnement.

f) Moyens nouveaux : + 34,8 millions d'euros

Les moyens nouveaux du titre III résultent notamment de diverses mesures statutaires, de transformations d'emplois et de mesures indemnitaires.

Parmi les mesures nouvelles les plus significatives affectant le titre III du présent projet de budget, on peut citer :

- l'inscription de 10 millions d'euros de crédits de vacation supplémentaires, au titre de la consolidation des moyens alloués aux informaticiens de haute technicité, des allocations de retour à l'emploi en

services déconcentrés, de l'enseignement technique ou de la réforme de la politique agricole commune (PAC) sous forme de crédits non reconductibles ;

- l'inscription de 2,8 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre des dépenses de cotisations sociales, en raison de l'incidence de la création d'une contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (contribution solidarité autonomie) ;

- l'inscription de 14,5 millions d'euros de crédits supplémentaires en raison de l'augmentation des dotations consacrées à l'enseignement technique privé notamment afin de financer, à coût complet, l'impact des protocoles signés avec les fédérations représentatives des établissements d'enseignement privé agricole ;

- enfin l'inscription de 2 millions d'euros supplémentaires au titre de moyens nouveaux consacrés à l'enseignement supérieur privé.

g) Les transferts internes et entre sections

Les **transferts entre sections** ont déjà été évoqués lors de la présentation générale du présent projet de budget s'agissant des modifications de périmètre ayant un impact sur celui-ci. Ils ont pour conséquence une diminution des crédits inscrits au titre III de l'ordre de 11 millions d'euros.

En outre, il faut noter d'importants **transferts internes** liés à la mise en place d'expérimentations menées conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ainsi, la création des chapitres 59-01¹ et 59-02² entraîne le transfert de plus de 31,5 millions d'euros du titre III vers le titre V.

2. Les dépenses d'intervention (titre IV)

Les dépenses d'intervention (titre IV) diminuent en 2005 de 59 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, en raison notamment du transfert interne de crédits vers les titres V et VI, pour un montant total de près de 1,2 milliard d'euros, dans le cadre d'expérimentations menées sur le fondement des dispositions de la LOLF.

¹ Programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

² Programme « Forêt » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

a) Non reconduction : - 270.000 euros

Le ministère de l'agriculture procède en 2005 à la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2004 à titre non renouvelable aux chapitres 44-36 (« Pêches maritimes et aquaculture – subventions et apurement FEOGA »), 44-41 (« Agri-environnement et amélioration des structures agricoles »), 44-53 (« Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole »), 44-70 (« Promotion et contrôle de la qualité »), 44-80 (« Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural ») et 44-32 (« Fonds forestier national et Office national des forêts »), pour un montant total de 270.000 euros.

b) Mesures d'ajustement : - 73,95 millions d'euros

La baisse des crédits d'intervention résulte notamment de mesures d'ajustement affectant le titre IV du budget. Globalement, **ces mesures d'ajustement entraînent une réduction de près de 74 millions d'euros de crédits sur le titre IV.**

Parmi les baisses les plus significatives, on peut citer notamment :

- la baisse de 8,7 millions d'euros des crédits du chapitre 44-41 « *Agri-environnement et amélioration des structures agricoles* » en raison de l'ajustement aux besoins des dotations de l'indemnité viagère de départ et de la préretraite ainsi que de redéploiements permettant l'ajustement des crédits destinés au fonctionnement du CNASEA au regard de ses missions dans le cadre du développement rural ;

- la baisse de 1,2 million d'euros de la dotation sur les dépenses de coopération technique et de participation à des fonds internationaux ;

- la baisse de 5,32 millions d'euros des crédits du chapitre 44-55 « *Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes* » en raison de l'ajustement pour tenir compte des dépenses réelles, liées à l'évolution de la taille des troupeaux éligibles à ces primes ;

- la baisse de 2,63 millions d'euros des crédits du chapitre 44-92 « *Fonds forestier national et Office national des forêts* » en raison de l'ajustement des crédits relatifs à diverses actions au titre de la sauvegarde de l'espace forestier et de la valorisation de la filière bois ;

- enfin la baisse de plus de 50,85 millions d'euros des crédits inscrits au chapitre 44-42 « *Charges de bonification* » du fait de l'ajustement des crédits de bonification à la consommation prévisionnelle.

c) Révision des services votés : - 88,71 millions d'euros

La diminution des crédits au titre de la révision des services votés en 2004 est particulièrement significative et résulte de :

- **la révision des services votés s'agissant des dépenses d'interventions et de valorisation de la production agricole (- 40,5 millions d'euros)**, résultant de la révision de la dotation au titre de la rationalisation de la gestion des offices agricoles, de la révision de la dotation consacrée au marché de missions de promotion de l'image des produits et du modèle agro-alimentaire français, de la suppression du dispositif d'indemnisation des collectivités locales suite à la fermeture d'abattoirs, enfin de l'adaptation de la dotation du Fonds d'allègement des charges et du dispositif « agriculteurs en difficultés » afin de tenir compte des lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat (chapitres 44-36 et 44-53) ;

- **l'adaptation de la dotation en faveur des contrats d'agriculture durable** (chapitre 44-84) compte tenu de l'encadrement réglementaire du dispositif et de son impact sur le niveau des dépenses correspondantes, qui entraîne une **réduction des crédits du chapitre de 23,2 millions d'euros** ;

- **la révision de la compensation versée à l'Office national des forêts (ONF), suite à la diminution des pertes exceptionnelles consécutives aux tempêtes de 1999, à hauteur de 25 millions d'euros.**

d) Moyens nouveaux : + 34,7 millions d'euros

Ces moyens nouveaux concernent quatre types de dépenses.

(1) La protection sanitaire des végétaux

L'augmentation des moyens consacrés à la lutte contre la chrysomèle et la sharka entraîne l'inscription de 900.000 euros au chapitre 44-70 « *Promotion et contrôle de la qualité* ».

(2) L'élimination des farines animales

L'augmentation des moyens destinés au déstockage des entrepôts contenant des farines animales entraîne l'abondement des crédits du chapitre 44-71 « *Service public de l'équarrissage – Elimination des déchets et coproduits animaux non recyclables* » à hauteur de 3,83 millions d'euros.

(3) L'Office national des forêts

L'abondement des crédits au titre du versement compensateur dans le cadre du respect du contrat d'objectifs conclu entre l'Etat et l'Office national des forêts entraîne l'inscription de 20 millions d'euros supplémentaires au

chapitre 44-92 par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

(4) La participation à la garantie contre les calamités agricoles

Les moyens destinés à l'indemnisation des dommages causés par les calamités agricoles entraînent l'inscription de près de 10 millions d'euros supplémentaires au chapitre 46-33 « *Participation à la garantie contre les calamités agricoles* ».

e) Les transferts internes et entre sections

Outre le transfert de 15 millions d'euros vers le budget des affaires étrangères, au titre de l'aide alimentaire, en raison de modifications de périmètres précitées, le titre IV du présent projet de budget fait l'objet de nombreux transferts internes en raison des expérimentations mises en place dans le cadre de la LOLF, à hauteur de 218,5 millions d'euros vers le titre V et de 952 millions d'euros vers le titre VI.

3. Les dépenses en capital (titres V et VI)

Comme il a déjà indiqué *supra*, **le présent projet de budget se caractérise par l'apparition massive d'autorisations de programmes, dans le cadre de la mise en œuvre de diverses expérimentations LOLF regroupant plus de la moitié du budget du ministère, d'où un gonflement « artificiel » des crédits inscrits en autorisations de programme aux titres V et VI du présent projet de budget.**

L'évolution du montant des autorisations de programme (AP) constitue un moyen de connaître les intentions du gouvernement en matière de dépenses d'investissement puisque les AP ouvertes au titre d'un exercice sont, en principe, appelées à être couvertes par des crédits de paiement (CP) au cours des années suivantes.

Ainsi, les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que le ministre est autorisé à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi de finances. Elles demeurent valables jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

La clé de traduction des AP en CP

D'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, le schéma théorique de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement pour l'ensemble des chapitres du titre V et du titre VI du ministère est le suivant :

- les AP ouvertes en année N sont couvertes à 30 % en N, à 40 % en N+1 et à 30 % en N+2 ;

- il existe trois exceptions : le **chapitre 61-21** (crédits recherche) négociés par le ministère de la recherche où la clé de répartition est de 40 % en N, 40 % en N+1 et 20 % en N+2, le **chapitre 61-44** article 70 correspondant au financement des actions mises en œuvre par les sociétés d'aménagement rural dans le domaine de l'équipement hydraulique et du développement agricole, pour lequel les AP ouvertes en année N sont couvertes à 70 % en N et à 30 % en N+1 ; le **chapitre 61-02** correspondant au financement des actions de prévention et de lutte contre les incendies de forêts en région méditerranéenne : les AP sont couvertes à 100 % chaque année.

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

Dans le cadre de l'expérimentation de la loi organique du 1er août 2001, un certain nombre de dispositifs sont passés en gestion « Autorisations de programme – Crédits de paiement », préfigurant ainsi la gestion en « Autorisations d'engagement – Crédits de paiement ». Ainsi, un montant de 1.515 millions d'euros d'AP nouvelles a été ouvert pour permettre l'expérimentation, ce montant d'AP étant couvert par un montant de 1.202 millions d'euros de CP. Une partie de ces crédits de paiement correspondait antérieurement à des dépenses ordinaires, dont l'exécution se fait en grande partie en année N (AP=CP), voire sur 2 ans.

Le montant des crédits de paiement inscrits au présent projet de budget correspond à 25 % des AP nouvelles inscrites au budget du ministère, cet écart par rapport à la clé théorique s'expliquant par le fait que le chapitre 61-40 art.30 est faiblement doté en crédits de paiements compte tenu des reports attendus sur le chapitre en 2005.

Le montant des crédits de paiement inscrits au présent projet de budget par rapport aux AP nouvelles ouvertes, hors les 133 millions d'euros sur le chapitre 61-40 art. 30, est de 38 %, soit un chiffre plus proche de la clef théorique majorée des exceptions prévue.

En outre, un effort particulier a été réalisé sur les lignes du budget civil de recherche et développement (chapitre 61-21) pour lesquelles les CP ouverts au titre des AP nouvelles s'élèvent à 82 % contre 63 % en 2004 et 57 % les années antérieures : il s'agit plus particulièrement des investissements de formation par la recherche dans les établissements d'enseignements supérieurs et de la modernisation des installations et des matériels de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. (pour ces deux lignes, le montant des CP ouverts au titre des nouvelles AP est de plus de 90%).

III. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Depuis la **loi de finances initiale pour 2002**, les agrégats ont été **refondus et affinés, et permettent de mieux traduire les objectifs du ministère**. En sus des agrégats formation et recherche, fonctions support et participation aux charges de pension, six agrégats concernent les interventions économiques agricoles : gestion durable de la forêt, gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture, sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural, multifonctionnalité de l'agriculture, aides aux produits et régularisation des marchés.

L'analyse des crédits du ministère par agrégat permet de prendre la mesure du financement des priorités affichées par le ministre.

A. L'AGRÉGAT « FORMATION, RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT »

Cet agrégat regroupe les crédits de l'enseignement supérieur, de l'enseignement technique, de la recherche ainsi que de l'apprentissage et la formation continue.

Les composantes de cet agrégat constituaient en 2004 les quatre actions d'un programme préfigurant la mise en œuvre de la LOLF, intitulé « Formation, recherche et développement », lequel regroupait, en dépenses ordinaires, l'ensemble des crédits de personnel, de fonctionnement et d'une intervention sur un même **chapitre 39-01**, à l'exception des subventions aux organismes syndicaux et en faveur de la promotion collective. Les dépenses en capital n'étaient pas concernées.

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

Le chapitre 39-01 créé en 2004 est ainsi scindé en deux chapitres regroupant les dépenses ordinaires : le 39-01 pour l'enseignement technique agricole et le 39-02 pour l'enseignement supérieur et la recherche agricoles. Les dépenses en capital restent imputées sur les chapitres 56-20, 61-21 et 66-20.

1. L'enseignement technique

Cette composante réunit l'ensemble des dépenses en personnel pour l'enseignement technique agricole, public et privé sous contrat, ainsi que les dépenses pédagogiques, d'aide aux familles et d'investissement dans les établissements.

Les crédits dédiés à l'enseignement technique agricole seront en hausse de 2,3 % en 2005 par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

Evolution des effectifs de l'enseignement technique agricole

Après trois années consécutives de baisse, les effectifs de la rentrée 2003 sont globalement en légère hausse : 172.780 élèves sont présents soit 658 élèves de plus qu'à la rentrée 2002 (+ 0,4 %).

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

A la rentrée 2003, les 172.780 élèves se répartissent de la façon suivante :

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

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

a) Les moyens en faveur de l'enseignement technique public

Pour 2005, le principe selon lequel un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé n'est pas appliqué à l'enseignement agricole, pour lequel seul un départ sur quatre n'est pas remplacé, ce qui conduit à la suppression de 97 emplois dans l'enseignement technique et à une économie de l'ordre de 1,64 million d'euros.

S'agissant des dépenses de fonctionnement à l'enseignement technique public, la nouvelle présentation des crédits permet de distinguer, au sein des quelques **480 millions d'euros proposés pour 2005** :

- les dépenses de personnel sur emplois budgétaires : 420,52 millions d'euros en hausse de près de 1 % par rapport à la dotation de la loi de finances

initiale pour 2004, pour plus de 12.000 emplois budgétaires dont la moitié de professeurs ;

- les autres dépenses de personnel : 37,2 millions d'euros, pour près de 260 agents ;

- les subventions de fonctionnement : 5 millions d'euros pour 2005, en baisse de plus de la moitié par rapport à 2004 en raison de la **création d'un nouvel article 57 au sein du chapitre 39-01 intitulé « Enseignement technique public : subventions pour la rémunération des assistants d'éducation »**, doté de plus de 15 millions d'euros en 2005 et destiné à permettre le remplacement de 602 maîtres d'internats et surveillants d'externat par 700 assistants d'éducation.

Enfin, les moyens consacrés aux opérations d'équipement (chapitre 56-20, article 20) augmentent de manière significative en 2005, de 75 % en autorisations de programme ouvertes et de près de 58 % en crédits de paiement, tandis que les crédits destinés aux équipements informatiques et audiovisuels, scientifiques et technologiques des établissements de l'enseignement technique (chapitre 56-20, article 60) enregistreront une baisse importante en autorisations de programme (- 75 %) et en crédits de paiement (- 70 %).

b) L'effort consenti en faveur de l'enseignement privé

Il faut noter également cette année encore **l'effort consenti en faveur de l'enseignement privé**. L'enseignement privé représente une part majoritaire des effectifs de l'enseignement agricole (60 %).

Les **subventions de fonctionnement** à l'enseignement technique privé (nouveau chapitre 39-01, articles 40 et 51) atteindront, en 2005, près de 469 millions d'euros, contre 455,4 millions d'euros, en hausse de près de 3 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

Cette somme comprend :

- les subventions aux établissements privés du temps plein et du rythme approprié, qui devraient s'élever à 291,42 millions d'euros, en augmentation de 5 % par rapport en 2004, en raison notamment d'une revalorisation naturelle des rémunérations, de la poursuite de l'actualisation des subventions de fonctionnement aux établissements de l'enseignement privé, pour un montant de 2,8 millions d'euros ainsi que des dotations réservés aux établissements sous contrat et aux maisons familiales et rurales, conformément à la convention signée en juillet 2004 avec les représentants de ces organismes. ;

- les rémunérations des enseignants des établissements dit « du temps plein », qui représentaient 5.159 postes en 2004, et devraient s'élever à 177,54 millions d'euros en 2005, en baisse de 0,2 % par rapport à 2004 ;

Les **crédits d'investissement** (chapitre 66-20, article 20) sont stables en autorisations de programme ouvertes, à 152.000 euros, et en crédits de paiement, à 131.000 euros. Mais cette participation de l'Etat ne représente qu'une très petite part de l'ensemble des investissements scolaires, pour l'essentiel à la charge des collectivités locales.

c) Des crédits boursiers en légère baisse

Les crédits affectés aux bourses sur critères sociaux représentaient 75,42 millions d'euros en 2004, suite à une forte revalorisation de + 5,8 % par rapport à 2003.

Pour 2005, les crédits en faveur de l'aide sociale aux élèves s'établiront à 73,27 millions d'euros en baisse de 2,85 %.

2. L'enseignement supérieur et la recherche

En 2005, l'enseignement supérieur et la recherche agricoles font l'objet d'une expérimentation de fongibilité des crédits au sein du nouveau chapitre 39-02 préfigurant le programme « Enseignement supérieur et recherches agricoles » de la future mission interministérielle « Enseignement supérieur et recherche ».

La recherche et l'enseignement supérieur constituent une des priorités du présent projet de budget : les moyens qui leur seront dédiés en 2005 marquent une progression de 7 % par rapport à 2004.

Evolution des effectifs dans l'enseignement supérieur agricole

Les effectifs de l'enseignement supérieur agricole long relevant du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales sont passés de 11.801 étudiants en 1998-99 à 13.216 étudiants (en intégrant les formations de 3^{ème} cycle) en 2003-2004, ce qui représente pour cette période une hausse de 12 %.

Dans l'enseignement supérieur public, on constate un accroissement des effectifs de 12 % en cinq ans.

Dans l'enseignement supérieur privé, on note une hausse des effectifs de 23 % en cinq ans qui résulte de l'augmentation du nombre d'ingénieurs formés pour répondre aux directives gouvernementales et la mise en place, en 2001/2002, d'une nouvelle formation d'ingénieurs en agro-santé à l'Institut supérieur agricole de Beauvais.

a) L'enseignement supérieur public

Au sein du nouveau chapitre 39-02, l'enseignement supérieur public sera être doté de 131,6 millions d'euros de crédits en 2005.

Les dépenses de personnel, désormais isolées, atteindront 94,5 millions d'euros en 2005, en hausse de 7,62 % par rapport à 2004.

Les subventions de fonctionnement s'établiront en 2004 à 37,11 millions d'euros, en hausse de près de 1,4 % par rapport à 2004.

S'agissant des crédits d'investissements (chapitre 66-20, articles 10 et 50), l'accent est mis sur les engagements inscrits dans les contrats de plan Etat-région, comme en 2004 : les autorisations de programmes (AP) et les crédits de paiement sont reconduits au même niveau qu'en 2004, exception faite (pour les CP) de la mesure générale de réduction de 0,2 %, soit :

- 10.750.000 euros en AP, la priorité étant accordée aux engagements inscrits dans les contrats de plan Etat-Région (66-20 art. 50 : réhabilitation, modernisation et extension du parc immobilier) ;

- 10.728.000 euros en CP (avec la même priorité).

b) L'enseignement supérieur privé

Une subvention annuelle, auparavant inscrite au le chapitre 39-01, article 55, fera désormais l'objet de l'article 55 du nouveau chapitre 39-02 et sera dotée de 20,56 millions d'euros en 2005, en augmentation de 10,53 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

Cette subvention de fonctionnement est augmentée de manière très significative afin de tenir les engagements pris dans le cadre de la réforme du financement de l'enseignement supérieur privé (décret n° 2003-1003 du 14 octobre 2003).

En investissement, les dotations sont reconduites (213 000 euros en autorisations de programme et 152 000 euros en crédits de paiement) : il s'agit d'une aide à des dépenses d'investissement autres que celles de première construction, financée sur le chapitre 66-20, article 32.

c) L'aide sociale aux étudiants du supérieur

Les crédits finançant les bourses sur critères sociaux, les bourses sur critères universitaires et les bourses à l'étranger des étudiants relevant des établissements supérieurs tant publics que privés, augmenteront en 2005 de près de 12 % pour s'élever à 7,45 millions d'euros. Les crédits relatifs aux bourses à l'étranger seront fixés à 800.000 euros.

d) Les moyens dédiés à la recherche

Le ministère de l'agriculture est chargé d'assurer la cohérence et la valorisation du système recherche – formation – développement dans les domaines agricole, agroalimentaire et vétérinaire. Il oriente les activités de recherche des organismes sous cotutelle financés sur crédits du budget civil de la recherche et du développement technologique et sur son budget propre.

Les crédits de la recherche inscrit au chapitre 39-02 du présent projet de budget s'élèveront pour 2005 à 24,5 millions d'euros, en baisse de 19,7 % en raison notamment d'une expérimentation LOLF aboutissant au rattachement des crédits de fonctionnement (6,2 millions d'euros) et d'investissement (2,76 millions d'euros) de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) au programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation de la mission interministérielle « Sécurité sanitaire ».

Ces crédits comprennent :

- les dépenses de personnel, à hauteur de 4,47 millions d'euros pour 2005, stables par rapport à 2004 ;

- les subventions aux établissements publics de recherche, à hauteur de 9,5 millions d'euros, en baisse de près de 40 % par rapport à 2004 pour la raison précitée ;

- les dépenses d'investissement : 10,53 millions d'euros en crédits de paiement pour 2005, en hausse de 2,6 % par rapport à 2004, et 7,82 millions d'euros en autorisations de programme, en baisse de 8,2 % par rapport à 2004.

Toutefois, il convient de souligner que l'essentiel des crédits destinés aux grands organismes de recherche en agriculture est inscrit au budget du ministère de la recherche.

3. La formation professionnelle et l'animation rurale

Dans le cadre de l'expérimentation LOLF menée à la direction générale de l'enseignement et de la recherche, une nouvelle nomenclature comptable a été établie en 2004.

Les articles 10 et 20 du chapitre 43-23 se trouvent regroupés avec une partie des crédits du 36-20-50 et la totalité de l'article 40 du chapitre 43-21 (bourses à l'étranger), dans un chapitre 39-01-70 qui s'intitule « Evolution des compétences et dynamiques territoriales »¹. Les articles 50 et 60 du chapitre 43-23 restent inchangés.

Il est proposé d'inscrire, en 2005, 13,7 millions d'euros au titre de l'évolution des compétences et de la dynamique territoriale, en baisse de près de 22 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, et 18,1 millions d'euros en faveur des actions de formation et d'information et soutien aux organisations syndicales agricoles (chapitre 43-23) dont 11,41 millions d'euros à destination des syndicats agricoles, montant quasiment stable par rapport à 2005. L'ensemble de ces dotations atteint 31,8 millions d'euros en 2005.

B. L'AGRÉGAT « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRE DE L'ALIMENTATION »

Les dépenses de cet agrégat recouvrent des actions visant à protéger les consommateurs, à promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires et à assurer la transparence sur la composition, l'origine et le mode de production des aliments destinés à l'homme ou aux animaux. Le ministère conduit ces actions sur la base d'une évaluation scientifique des risques et en faisant appel à l'appui scientifique et technique d'établissements publics et à un réseau de laboratoires. En outre, il soutient les efforts de recherche.

La plupart de ces missions, pilotées au niveau central par la direction générale de l'alimentation, sont réalisées, d'une part par les directions des services vétérinaires départementaux pour celles relatives à la santé des animaux et aux conditions d'élevage ainsi qu'à l'hygiène et à la sécurité des

¹ Le chapitre 39-01-70 comprend trois sous-actions : la première intitulée « Apprentissage, formation professionnelle continue et partenariat avec les branches », la deuxième intitulée « Actions d'adaptation pédagogique, d'insertion, d'animation et de développement rural », la troisième intitulée « Coopérations et échanges internationaux ».

aliments, et, d'autre part, par les services régionaux de la protection des végétaux et les unités du laboratoire national de la protection des végétaux.

Au total, les crédits consacrés à cet agrégat s'élèvent en 2004 à 478,5 millions d'euros, en augmentation de 1,7 % par rapport à 2005, soit 8 millions d'euros.

Il faut souligner que, dans le présent projet de budget, deux nouveaux chapitres, préfigurant la mise en œuvre de la LOLF, sont créés :

- le **chapitre 69-02** correspondant à une partie du futur programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » rattaché la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », reprenant les crédits des articles 50 (sélection animale) et 70 (sélection végétale) du chapitre 44-70 (promotion et contrôle de la qualité) ;

- le **chapitre 69-03** correspondant à une partie du futur programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », rattaché à la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », reprenant l'article 20 (maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits) du chapitre 44-70 précité.

Principales composantes de l'agrégat sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution (%)
Fonctionnement des services	10,047	9,929	- 1,2
Protection et contrôle sanitaire des végétaux	13,3	14,172	+ 6,5
Maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits	115,193	114,963	- 0,2
Promotion de la qualité	2,615	2,610	- 0,2
Identification et mouvements des animaux	11,024	9,481	- 14
Total	152,179	151,155	- 0,7

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

Les crédits de fonctionnement (titre III) consacrés, pour l'essentiel, au financement des dépenses de fonctionnement courant des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) enregistrent une légère diminution. Cette réduction impose de poursuivre la recherche de nouveaux chefs d'économies et de hiérarchiser les opérations à entreprendre.

Les crédits d'intervention (titre IV) diminuent globalement de 900.000 euros. Cette évolution recouvre une augmentation des crédits destinés à la protection des végétaux, un quasi maintien des moyens affectés aux actions vétérinaires et une diminution des crédits alloués à l'identification des animaux.

1. Qualité, protection et sélection des végétaux

Les actions entrant dans ce champ de dépenses portent sur la maîtrise de la qualité sanitaire des productions végétales qui s'appuie, en particulier, sur la lutte et la protection contre les maladies ou les ravageurs et sur la maîtrise des teneurs en contaminants des produits destinés à la consommation humaine.

Dans le cadre des échanges internationaux, ces actions concernent la certification officielle des garanties exigées par les différents pays de destination et l'appui aux exportateurs. Elles portent en outre sur la biovigilance permettant de prévenir l'apparition d'organismes nuisibles et de déceler les effets non intentionnels pouvant être provoqués par la culture des plantes transgéniques ou l'utilisation de produits phytosanitaires.

S'agissant des dépenses du chapitre 44-70 (promotion et contrôle de la qualité), les crédits affectés à la protection, au contrôle sanitaire et à la sélection des végétaux (article 10) s'élèvent pour 2004 à 14,71 millions d'euros en augmentation de 6,5 % par rapport aux dotations de 2004.

Des efforts particuliers seront accomplis, en 2005, pour assurer la surveillance et la gestion des risques liés à la bio-accumulation dans les végétaux de pesticides et autres contaminants provenant de sols contaminés (dioxines, métaux lourds), un crédit complémentaire de 870.000 euros ayant été obtenu pour ce faire.

2. Santé des animaux et conditions d'élevage

Cette composante recouvre l'ensemble des actions visant à améliorer la santé et la protection des animaux, ainsi que la sélection génétique et la traçabilité dans les filières.

Concernant la santé des animaux, ces actions portent sur l'épidémiosurveillance, la prophylaxie et la police sanitaire des maladies réputées contagieuses et des zoonoses auxquelles s'ajoute le contrôle des conditions sanitaires de traitement et d'élimination des sous-produits d'origine animale et du fonctionnement du service public de l'équarrissage sous l'aspect sanitaire.

Les actions en matière d'ESST (ESB et tremblante) se déclinent en surveillance clinique sur l'ensemble du cheptel bovin et ovin, surveillance ciblée au moyen de tests rapides sur les animaux à risque.

S'agissant des conditions d'élevage, ces actions portent sur l'alimentation animale avec le contrôle des modalités de production et la prévention des contaminations par des substances indésirables.

Les crédits inscrits à ce titre au chapitre 44-70 (promotion et contrôle de la qualité) ne recouvrent désormais que les dépenses liées à l'identification et aux mouvements des animaux, tandis que les dépenses liées à la maîtrise sanitaires des animaux et de leur produit et celles relative à la sélection animale sont désormais inscrites respectivement au chapitre 69-03 et au chapitre 69-02.

Le chapitre 69-03 intitulé « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation : maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits » comportera trois articles de prévision :

- l'article 20 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » ;
- l'article 30 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » ;
- l'article 40 « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires ».

Les crédits de paiement (114,9 millions d'euros) du chapitre 69-03 constituent une quasi reconduction des moyens du chapitre 44-70 article 20. Quant aux autorisations d'engagement, elles sont fixées à 184,2 millions d'euros, ce qui devrait permettre de couvrir, outre les engagements correspondant aux opérations 2005, les charges restant à payer à la fin de l'exercice 2004.

S'agissant de la lutte contre les maladies animales, les crédits inscrits doivent permettre, malgré la diminution des dépenses liées à la lutte contre l'ESB dont les résultats sont très probants, d'assurer la poursuite des actions de surveillance et de gestion des risques comportant un renforcement des plans d'urgence contre les épizooties majeures ainsi que l'établissement, au moyen du maillage vétérinaire, de bilans sanitaires annuels du cheptel.

Par ailleurs, les services vétérinaires sont chargés d'assurer l'inspection et le contrôle sanitaires à chaque étape de la chaîne alimentaire (abattoirs, établissements de transformation et de restauration) en vue de la détection et de la gestion des risques. Cette démarche est complétée par la réalisation, sur l'ensemble du territoire, de plans de contrôle et de surveillance de la contamination des denrées dans le cadre d'obligations communautaires. Ces opérations seront poursuivies activement en 2005 mais l'accent sera mis sur la gestion du risque salmonella dans la filière avicole ainsi que sur la gestion des alertes.

S'agissant des **dépenses dédiées à la sélection végétale**, pour 2005, le montant prévu est de 13,2 millions d'euros. Ce montant sera employé afin de financer, d'une part, le programme national de sélection pour la résistance à la tremblante et, d'autre part, les actions du dispositif d'amélioration génétique.

Enfin, les **crédits destinés à l'identification des animaux**, qui restent inscrits au chapitre 44-70, article 60, diminueront en 2005 de 13,8 %, en raison du quasi achèvement des opérations intéressant le cheptel bovin, les efforts étant à présent consentis en direction des cheptels ovins/caprins et porcins.

3. Hygiène et sécurité des aliments

Sont ici concernées les actions visant à assurer la maîtrise de l'hygiène des aliments, qui couvrent, dans chacune des filières, les différentes étapes, depuis la production primaire et notamment les abattoirs, jusqu'à la distribution et la restauration sous toutes ses formes, en passant par la transformation, le stockage et le transport.

Les crédits consacrés à la promotion de la qualité alimentaire en 2005 s'établissent à 2,6 millions d'euros, montant quasi-stable par rapport à 2004.

Ces crédits seront affectés en priorité en 2004 à la maîtrise du respect du référentiel « agriculture raisonnée », à l'accréditation et au contrôle des produits certifiés (produits de l'agriculture biologique principalement), à la normalisation des méthodes d'analyse et à l'évaluation des risques et bénéfices des OGM, enfin à l'étude du degré d'exposition des consommateurs aux contaminants de l'environnement.

4. Appui scientifique et technique, évaluation des risques sanitaires et nutritionnels, recherche

Cet appui scientifique et technique est obtenu auprès de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de divers autres établissements publics de recherche, d'enseignement et de centres techniques.

L'AFSSA est un établissement public de l'Etat placé sous la triple tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Elle a été créée par la loi relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998). Elle a pour mission de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation. Dans ce cadre, elle a un rôle de veille et d'alerte sans pouvoir de contrôle direct sauf dans le domaine

du médicament vétérinaire. L'AFSSA émet des avis, formule des recommandations, accomplit des recherches, fournit l'expertise et mène des actions d'information. Elle peut s'autosaisir, être saisie par les ministères ou par les associations de consommateurs.

Lors de sa création en 1999, le montant du budget de l'AFSSA avait été fixé par arrêté ministériel à 53,25 millions d'euros, financé essentiellement par le ministère en charge de l'agriculture, complété de 6,1 millions d'euros de mesures nouvelles financées par les trois ministères de tutelle de l'agence à parts égales.

Le budget primitif 2004 de l'AFSSA s'établit à 65,64 millions d'euros, en diminution de 3,82 % par rapport à celui de l'année 2003 et en augmentation de 23,27 % par rapport à celui de l'exercice 1999.

Le montant de la subvention de l'Etat (LFI 2004), en dépenses ordinaires (DO) et en autorisations de programmes (AP) s'est élevé à 48,77 millions d'euros, dont la répartition est la suivante :

- 39,14 millions d'euros, soit 80,25 % du ministère chargé de l'agriculture ;
- 5,86 millions d'euros, soit 12,02 % du ministère chargé de la santé ;
- 3,77 millions d'euros, soit 7,73 % du ministère chargé de la consommation.

Les subventions de l'Etat sont de deux types :

- les unes sont versées au titre des missions d'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels ;
- les autres au titre des missions d'appui scientifique et technique et couvrent notamment les charges du personnel des laboratoires et des chercheurs ainsi que les achats de matériel scientifique.

Les perspectives pour 2005 sont les suivantes :

- le chapitre 36-22 article 30 « *Subvention de fonctionnement à divers établissements publics – Agence française de sécurité sanitaire des aliments* » est porté à 28,7 millions d'euros, en baisse de 0,2 % par rapport à 2004 ;

- dans le cadre de l'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF à la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les lignes 36.22.21 (CEMAGREF - programmes de recherche), 36.22.22 (AFSSA - programmes de recherche), 44.21.60 (Recherche ACTA) et 44.21.70 (Recherche ACTIA) ont été regroupées en une **ligne unique : 39-01-91**

intitulée « Appui à la recherche et transfert technologique ». Le montant proposé en 2005 pour cette ligne, en ce qui concerne l'AFSSA, est de 6,265 millions d'euros, ce qui est stable par rapport à 2004 ;

- le montant proposé pour la ligne 61.21.71 « Soutien aux programmes de recherche AFSSA » est de 2,818 millions d'euros pour les autorisations de programme (dont 2,288 millions d'euros en soutien de programmes), ce qui représente une hausse de 5,6% par rapport à 2004 ; il est de 2,727 millions d'euros pour les crédits de paiement (dont 2,288 millions d'euros en soutien de programmes), soit une hausse de 1,04 % par rapport à 2004 ;

- les lignes 61.21.73 « équipement des laboratoires » et 61.21.76, ligne créée en 1999 destinée au financement de gros investissements immobiliers mais encore non dotée, ont été également regroupées fin 2002 sur un seul article de prévision du chapitre 61.21. Le montant total proposé de cet article 61.21.80 est de 1,450 million d'euros pour les autorisations de programme, soit une reconduction de la dotation 2004 ; le montant proposé pour les crédits de paiement est de 1,432 million d'euros, soit une baisse de 1,2 % par rapport à 2004.

Les dotations de ces deux articles du chapitre 61-21 contribuent à satisfaire les besoins de maintien à niveau du parc d'équipements scientifiques et de rénovation des surfaces de laboratoires afin de garantir la qualité des résultats scientifiques et la sécurité des personnels, ainsi que de financer de nouveaux projets de recherche.

5. Service public de l'équarrissage et élimination des co-produits animaux et farines animales

Le service public de l'équarrissage consiste, par le biais de marchés publics, à assurer la collecte et l'élimination des produits définis par la loi : cadavres d'animaux, saisies d'abattoirs et matériaux à risques spécifiés dans le cadre du programme de prévention lié à l'ESB. Cette composante comprend également le financement de l'élimination des farines animales, interdites dans l'alimentation animale depuis le 14 novembre 2000. Il s'agit des dépenses inscrites au chapitre 44-71 « Service public de l'équarrissage – élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables ».

a) Le financement du service public de l'équarrissage

La loi de finances initiale pour 2004 a procédé à la réforme du financement du service public de l'équarrissage consécutives aux lignes directrices agricoles de la commission européenne datant du mois de décembre 2002, d'autre part, de l'application du décret du 18 octobre 2002 prévoyant la fin de l'indemnisation des farines à bas risques en 2004.

Pour 2004, le chapitre 44-71 article 10 était doté de 34 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale pour 2004 et de 20 millions d'euros obtenus en loi de finances rectificative pour 2003. Ces 54 millions d'euros ont été intégralement versés au CNASEA et dépensés. Ils ont contribué à financer l'élimination des cadavres des espèces animales soumises au dépistage des Encéphalites Spongiformes Transmissibles (ESB et tremblante) et des cadavres ne relevant pas des élevages agricoles (carnivores domestiques, zoos...).

Cette dotation a été complétée par les ressources de la taxe d'abattage créée par la loi de finances initiale pour 2004, due depuis le 26 avril 2004 par les abattoirs sur la base des tonnages de carcasses et de déchets qu'ils produisent, et versée au CNASEA.

Ces recettes prévues à hauteur de 156 millions d'euros en 2004 sont destinées à financer :

- la totalité des coûts d'élimination des déchets du SPE produits par les abattoirs ;

- une aide apportée aux bouchers artisans dans le financement de la plus grosse partie des coûts d'élimination des vertèbres bovines qu'ils éliminent;

- l'élimination des autres catégories de cadavres en contrepartie d'une participation directe des éleveurs de porcs et de volailles à hauteur de 25 % des coûts de destruction des cadavres de ces espèces.

Pour 2005, les dépenses de l'Etat au titre du SPE sont discrétionnaires et plafonnées par les lignes directrices de la Commission européenne. A raison de 100 % de la prise en charge des cadavres d'animaux testés au regard des EST et de 100 % de la collecte et 75 % de la transformation des cadavres des autres espèces, l'Etat est autorisé à subventionner le SPE à hauteur de 118 millions d'euros.

La dotation budgétaire de 33,9 millions d'euros, dans le présent projet de budget, permettra de financer l'élimination des cadavres des animaux ne relevant pas des exploitations agricoles (4,9 millions d'euros) et d'aider les filières des espèces sensibles aux EST en reconduisant le budget de 29 millions d'euros accordé en 2004 conformément à la logique sanitaire d'éradication de ces maladies.

b) L'élimination des farines animales

Pour 2005, 51,9 millions d'euros sont inscrits au présent projet de budget, dont:

- 9,9 millions d'euros seront consacrés à solder le dispositif d'aide à la production et à l'incinération des farines animales ;

- 31 millions d'euros seront consacrés à la reconduction des loyers de stockage des farines ;

- 11 millions d'euros seront utilisés pour financer le déstockage de 85.000 tonnes pour lesquelles les opérations seront engagées fin 2004 et début 2005.

L'incinération sous la responsabilité de l'Etat des farines animales stockées dans le cadre des dispositifs d'aide mis en place entre le 1^{er} décembre 2000 et le 31 décembre 2003 constitue une dépense obligatoire.

En 2004, le loyer des entrepôts a représenté 40 % des coûts d'élimination des stocks, transport, incinération des farines et remise en état des locaux compris, d'où la nécessité d'éliminer les stocks de farine aussi rapidement que les contraintes logistiques le permettent.

Après une phase de démarrage en 2005, une pleine mobilisation des capacités d'incinération en France et à l'étranger permettra une montée en puissance en 2006 et 2007, pour partie financée par les économies de loyer, permettant d'envisager l'élimination des farines stockées en trois ans.

C. L'AGRÉGAT « MULTIFONCTIONNALITÉ DE L'AGRICULTURE »

La politique agricole définie par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 prend en compte la multifonctionnalité. La plupart des mesures regroupées dans cet agrégat s'inscrivent dans le cadre défini pour la politique européenne de développement rural et font l'objet, à ce titre d'une participation européenne représentant, en général, entre 25 et 50 % des dépenses engagées avec des crédits nationaux.

Dans le présent projet de budget, une partie de cet agrégat fait l'objet d'une **expérimentation par anticipation de la mise en œuvre de la LOLF par le biais de la création du chapitre 69-01** correspondant aux actions « Appui au renouvellement des exploitations agricoles » et « Mesures agro-environnementales et territoriales », et partiellement à l'action « Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de la valorisation des produits et de l'orientation des marchés et de la forêt » du futur programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et

développement rural » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Les trois articles de ce chapitre expérimental regroupent les crédits issus respectivement des articles suivants :

- articles : 44-41-21, 44-42-28, 44-80-60, 44-41-11, 44-41-12, 46-32-40 et une partie des crédits de l'article 44-53-80 ;
- articles 44-41-22, 44-41-23, 44-80-30 et 44-84-10 ;
- article 44-41-81.

1. Mesures agri-environnementales et territoriales

a) Anciens contrats territoriaux d'exploitation agricole (CTE) et nouveaux contrats d'agriculture durable (CAD)

La substitution des contrats d'agriculture durable aux contrats territoriaux d'exploitation

A la suite d'une décision du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, l'examen des demandes de contrat territorial d'exploitation (CTE) en commission départementale d'orientation de l'agriculture a été suspendu le 6 août 2002. Les CTE qui avaient déjà été signés ont été honorés tandis que ceux qui n'étaient pas complètement instruits au 6 août 2002 ont été examinés au cas par cas et signés. Une circulaire du 10 octobre 2002 a précisé le devenir de chaque type de dossier CTE.

Le contrat territorial d'exploitation a été remplacé par le contrat d'agriculture durable (CAD) défini par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural. Ce décret précise notamment que les contrats territoriaux d'exploitation souscrits avant son entrée en vigueur demeurent régis jusqu'à leur terme par les dispositions du code rural en vigueur à la date de leur signature et qu'ils ne peuvent être prorogés. En outre, les demandes qui n'ont été ni acceptées ni refusées avant la date d'entrée en vigueur du décret seront, sauf si elles sont retirées, instruites dans le cadre du nouveau dispositif de contrat d'agriculture durable.

A la fin du mois de juillet 2003, date d'arrêt définitif du dispositif, le nombre de CTE signés était de 49.368. Les engagements financiers correspondants s'élevaient à 2,1 milliards d'euros, y compris le cofinancement communautaire.

Les contrats d'agriculture durable (CAD), conclus entre les exploitants agricoles et l'Etat, ont été créés par décret du 22 juillet 2003. Ce dispositif, comme le CTE, a vocation à orienter le système de production 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 a pour objet d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en œuvre un projet tenant compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Toutefois, ce dispositif apporte des améliorations par rapport aux CTE, allant dans le sens des recommandations du rapport d'évaluation des CTE publié en juillet 2003.

Les CAD sont constitués d'un **volet environnemental obligatoire**. Les actions souscrites dans le volet environnemental 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 ; en effet, dans un contrat-type territorial environnemental, deux enjeux au maximum peuvent être retenus, ainsi que trois actions prioritaires par enjeu. Les contrats-types sont arrêtés par le préfet après consultation de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) qui réunit notamment les acteurs agricoles et environnementaux du département. 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.

Du point de vue budgétaire, les contrats sont encadrés, d'une part, par une enveloppe de droits à engager et, d'autre part, par une obligation de maintenir une moyenne départementale des montants des contrats signés sur une année civile inférieure à 27.000 euros, soit 5.400 euros par contrat et par an hormis les actions de conversion à l'agriculture biologique.

Au niveau national, les enveloppes de droits à engager sont réparties entre les régions, et comprennent :

- une part réservataire pour les actions de conversion à l'agriculture biologique de 13 % du montant total de l'enveloppe nationale, répartie en fonction de l'historique des conversions sur la région.

- une part permettant d'assurer le renouvellement des opérations locales agroenvironnementales (OLAE) arrivées à échéance depuis mi-2002. En effet, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) pouvaient prendre le relais des OLAE arrivées à échéance avant mi-2002.

- une part répartie en fonction de critères techniques tels que la surface agricole utilisée, le nombre d'exploitations, la surface en site Natura 2000, la surface en zone défavorisée, l'emploi, la surface fourragère principale.

Les deux dernières parts sont fongibles.

Au niveau régional, ces enveloppes sont ensuite réparties entre les départements en fonction de critères décidés à ce niveau.

Les CAD sont constitués dans un cadre administratif plus simplifié afin d'obtenir une meilleure lisibilité et rapidité dans la constitution et l'instruction des dossiers (limitation du nombre de pièces versées au dossier, suppression des deux volets obligatoires par exemple).

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

Les crédits destinés au financement des contrats d'agriculture durable et des anciens contrats territoriaux d'exploitation toujours en vigueur, autrefois inscrits sur le **chapitre 44-84** font désormais l'objet d'une partie de l'article 50 du chapitre 69-01, au sein des mesures agro-environnementales et territoriales .

En 2004, ce chapitre était doté de 254,74 millions d'euros.

En 2005, la demande en loi de finances initiale, qui doit permettre d'assurer le paiement des contrats d'agriculture durable mais également des anciens contrats territoriaux d'exploitation encore en vigueur s'élève à

371,1 millions d'euros. Ce montant permet de contractualiser, en 2005, au moins 10.000 nouveaux CAD.

b) Les mesures agro-environnementales pour 2005

Les mesures agroenvironnementales sont destinées à rémunérer les exploitants agricoles pour des surcoûts ou manques à gagner liés à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement.

Les principales mesures agroenvironnementales

- la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) qui a pris le relais de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE). Il s'agit d'engagements agroenvironnementaux souscrits par des éleveurs ;

- les mesures rotationnelle et tournesol hors CTE/CAD. Il s'agit de mesures agroenvironnementales destinées à favoriser l'usage de rotations durables du point de vue environnemental dans des zones de culture. Ces mesures ont été ouvertes à titre expérimental dans sept régions (Aquitaine, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes), retenues pour l'intérêt que leur portaient les professionnels de la filière « oléoprotéagineux » et leur diversité au regard de la mesure (répartition sur le territoire national, diversité de situation quant à l'assolement) ;

- les opérations locales agroenvironnementales (OLAE) : Il s'agit de mesures agroenvironnementales zonées destinées à préserver des milieux remarquables, souscrites pour 5 ans. Leur renouvellement pouvait s'effectuer dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation ; les contrats d'agriculture durable prendront désormais le relais. Afin d'éviter une rupture de contractualisation des milieux remarquables des marais de l'Ouest du fait de la suspension du dispositif CTE, un contrat intitulé engagements agroenvironnementaux marais de l'Ouest a été mis en place.

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

La prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) a succédé à la PMSEE. Elle est ouverte prioritairement aux actuels bénéficiaires de la PMSEE. Ils peuvent souscrire l'une des mesures agro-environnementales visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (mesure 19.03) ou la gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage (mesure 20.1 et 20.2) de la synthèse régionale agroenvironnementale, retenues par le préfet du département en fonction des priorités environnementales pour les territoires.

Le montant moyen à l'hectare (40 euros pour la PMSEE) a été porté en moyenne à 68 euros, soit une augmentation de 70 %. Le paiement de la PHAE est assuré par l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC). Les prévisions 2004 faisaient état d'une stabilisation des sommes engagées et d'une légère augmentation des surfaces concernées par rapport à 2003.

Pour 2005, les dépenses publiques totales, y compris le cofinancement communautaire, afférentes à la PHAE, devraient s'établir à 232 millions d'euros, soit un montant identique à 2004.

Au plan budgétaire national, l'ensemble des crédits en faveur de mesures agro-environnementales s'élèvera pour 2005 à près de 160 millions d'euros.

2. Installation, modernisation et structure des exploitations

a) Installation et modernisation

Ces actions ont vocation à encourager l'installation des jeunes agriculteurs et l'adaptation des exploitations par la réalisation d'investissements de modernisation et d'innovation. Elles comprennent principalement :

- les crédits propres au **soutien à l'installation**, principalement la **dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)** et les crédits destinés au financement des stages de préparation à l'installation. Depuis 2003, il faut noter la **création du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)**. Pour 2004, les crédits destinés à ces deux types d'actions s'élevaient à 74,674 millions d'euros, en augmentation par rapport à 2003 en raison du versement unique de la dotation aux jeunes agriculteurs, toutefois seuls 28,53 millions d'euros avaient été consommés au 31 juillet 2004.

Pour 2005, les crédits ouverts au titre des dépenses de DJA et du FICIA s'élèveront à près de 116,2 millions d'euros, soit une augmentation significative de 55,5 %;

- la **bonification d'intérêts des prêts à l'agriculture** qui permet l'octroi de crédits à taux réduit pour aider l'investissement lors de l'installation ou de la modernisation. L'Etat prend en charge l'intégralité de la bonification des prêts distribués ainsi par les organismes bancaires habilités.

Les charges de bonification inscrites au chapitre 44-42 en 2005 diminuent de manière significative par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004 et s'élèvent à 147,3 millions d'euros, soit une baisse de 23,4 %.

Les **crédits destinés au Fonds d'allègement des charges des agriculteurs et actions en faveur des exploitations en difficulté** enregistrent une baisse très importante de près de 89 % entre 2004 et 2005 et s'établissent à 2,4 millions d'euros en 2005 afin de tenir compte de l'adaptation de la dotation du Fonds d'allègement des charges afin de tenir compte des lignes directrices agricoles de la commission européenne en matière d'aides d'Etat ;

- les **aides au financement des bâtiments d'élevage et à leur mise aux normes dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)** : le PMPOA est financé sur l'article 30 du chapitre 61-40 « *Modernisation de l'appareil de production et travaux d'adduction d'eau* ». Sa dotation passe de 48,5 millions d'euros en 2004 à 133 millions d'euros en 2005, s'agissant des ouvertures d'autorisations de programme, et à 14,3 millions d'euros de crédits de paiement ;

- les **aides aux actions améliorant la sécurité du travail en agriculture** : le chapitre 46-32 (action sociale en agriculture) voit ses crédits drastiquement diminuer entre 2004 et 2005 passant de près de 6 millions d'euros en 2004 à 456.432 euros en 2005 ;

- enfin la **subvention de fonctionnement du Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA)**, désormais identifiée au sein de l'article 70 du chapitre 69-01, s'élèvera pour 2005 à 56,9 millions d'euros, contre 49 millions d'euros en 2004, afin de mettre fin à une sous dotation historique de la part du ministère de l'agriculture par rapport à la dotation du ministère des affaires sociales, **conformément aux préconisations du rapport d'information de votre commission des finances sur le rapport de la Cour des comptes relatif au CNASEA¹**.

b) Cessation anticipée d'activité d'agriculteurs en difficulté

Il s'agit des crédits destinés aux anciens dispositifs d'aides au départ, notamment au versement de l'indemnité viagère de départ (IVD) ainsi que les crédits destinés aux aides à la cessation d'activité (préretraite, aides à la réinsertion professionnelle, aide à la transmission d'exploitation).

Pour 2005, l'ensemble de ces crédits est regroupé fait l'objet d'une section de l'article 30 « Appui au renouvellement des exploitations agricoles » du nouveau chapitre 69-01, et représentera un montant de plus de 110 millions d'euros.

c) Indemnisation des calamités agricoles

Pour 2005, le chapitre 46-33 « Participation à la garantie contre les calamités agricoles » est doté de près de 10 millions d'euros afin de couvrir l'indemnisation des dommages causés par les calamités agricoles.

¹ Rapport d'information n° 276 (2003-2004).

d) La dotation du Fonds de valorisation et de communication

Une somme de 1,99 million d'euros est inscrite au chapitre 44-70 article 80 du présent projet de budget pour abonder l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), support administratif du fonds de communication prévu par la loi d'orientation agricole de 1999, soit un montant stable par rapport aux dotations de loi de finances initiale pour 2004.

Il faut toutefois noter que la création de l'AFICAR, établissement public administratif, fait l'objet des dispositions de l'article 75 *ter* du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux qui, à ce jour, n'a encore pas été adopté définitivement par le Parlement.

3. Equilibre des territoires, espace rural et haras nationaux

Cette composante recouvre les interventions en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de l'aménagement de l'espace rural, y compris les actions spécifiques en faveur des zones défavorisées. Elle recouvre également le financement de l'établissement public « les Haras nationaux ».

a) Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)

Il s'agit d'indemnités versées aux agriculteurs des zones défavorisées et de montagne en compensation des contraintes géographiques ou environnementales. Cette aide constitue l'une des mesures d'accompagnement de la politique agricole commune, définie dans le cadre du règlement de développement rural. Les objectifs principaux des indemnités compensatoires de handicaps naturels sont d'assurer l'exploitation continue des surfaces de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable, de préserver l'espace naturel, de maintenir et promouvoir les modes d'exploitation durables qui tiennent compte des exigences environnementales.

Le montant moyen de l'ICHN représente 19 % du revenu des bénéficiaires et le revenu moyen de ceux situés en zone de montagne est inférieur d'environ 40 % à celui des exploitants situés en zone non défavorisée.

Le règlement de développement rural n° 1257/88 du conseil européen, appliqué en France à compter du 1^{er} janvier 2001, a apporté des modifications substantielles aux conditions d'attribution des ICHN. Le paiement s'effectue désormais pour les surfaces fourragères (et non plus à l'unité de gros bétail) d'un agriculteur qui recourt aux « bonnes pratiques agricoles », 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 en zone défavorisée simple. Les 25 premiers hectares sont payés 10 % plus chers que les 25 suivants et une majoration est prévue pour les élevages ovins pratiquant le pâturage estival.

Pour les années 2003 et 2004, le montant total de la dépense afférente aux ICHN a été de 448,5 millions d'euros (y compris le cofinancement communautaire). Le nombre de bénéficiaires de la mesure est passé de 110.000 pour la campagne 2002 à 105 000 pour la campagne 2003. Pour la campagne 2004, le nombre de demandeurs devrait être stable.

La réglementation 2004 a intégré une revalorisation de la majoration des 25 premiers hectares. Fixée à 10 % depuis 2001, elle est passée à 20 % à partir de 2004. Les exploitations de moins de 25 hectares ont également bénéficié de règles préférentielles pour le calcul de l'écrêtement.

Pour 2005, le dispositif est reconduit à l'identique, des ajustements pourraient, le cas échéant, être opérés sur les conditions d'éligibilité des pluriactifs.

Les dépenses afférentes aux indemnités compensatoires de handicaps naturels sont inscrites à l'article 50 du chapitre 69-01 du présent projet de budget, pour un montant total de 234,55 millions d'euros, contre 230 millions d'euros en 2004, soit une hausse de près de 2 %.

b) La politique du cheval

La budgétisation du Fonds national des haras et des activités hippiques avait entraîné en 2002 une augmentation mécanique des crédits inscrits à ce titre au budget du ministère de l'agriculture.

La subvention de fonctionnement à l'établissement public « les Haras nationaux » diminue très légèrement de près de 80.000 euros entre 2004 et 2005 pour s'établir à 38,84 millions d'euros en 2004, tandis que les crédits relatifs à l'intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval (chapitre 44.80, article 70) connaissent une diminution de plus de 300.000 euros en 2005 et s'établissent à 4 millions d'euros.

Enfin, les dépenses en capital destinées au financement par les Haras nationaux des infrastructures nécessaires au développement de son activité et à l'entretien de son patrimoine immobilier, s'élèveront en 2005 à 6,32 millions d'euros en autorisations de programme, en baisse de 1 million d'euros par rapport à 2004, et près de 6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 500.000 euros.

D. L'AGRÉGAT « AIDES AUX PRODUITS ET RÉGULARISATION DES MARCHÉS »

Cet agrégat comprend les actions du ministère de l'agriculture et de la pêche visant à soutenir le développement des exploitations et des entreprises, notamment orientées vers des produits de qualité, dans des secteurs confrontés à des marchés nationaux et internationaux souvent instables.

Au total, les dépenses de cet agrégat diminuent entre 2004 et 2005 de 7 %, cette baisse étant concentrée sur les dépenses du titre IV à savoir notamment les subventions aux offices interprofessionnels.

Ainsi, les crédits d'intervention des offices s'élèvent en 2005 à 362,15 millions d'euros, en diminution de plus de 6 % par rapport à 2004. Cette baisse s'inscrit dans le prolongement de la rationalisation des subventions aux offices agricoles, engagée en 2003.

1. Soutien, orientation et maîtrise de l'offre

Cette composante regroupe en particulier :

- les **actions conduites au travers des offices d'intervention agricoles** spécifiques par produits ou groupes de produits et à un niveau multisectoriel pour les DOM, visant à améliorer le fonctionnement et la transparence des marchés, la connaissance des marchés, à renforcer l'efficacité économique des filières, à renforcer l'expérimentation et la recherche-développement, enfin à appliquer les mesures communautaires d'orientation et de soutien des marchés.

En 2005, la dotation aux offices diminue de près de 24 millions d'euros, soit une baisse de l'ordre de 6 % au titre de la rationalisation de la gestion des offices et des interventions ;

- les **actions de soutien spécifique à certaines productions sensibles** telles que l'élevage extensif de bovins et la production de sucre dans les DOM. Ainsi le chapitre 44-53 article 77 « *Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole – Soutien à la production de sucre dans les départements d'outre mer* » voit ses crédits diminuer de 600.000 euros tandis que le chapitre 44-55 « *Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes* » voit ses crédits également diminuer entre 2004 et 2005 de 5,32 millions d'euros, en raison d'un ajustement permettant de tenir compte des dépenses réelles et notamment de l'évolution de la taille des troupeaux éligibles aux primes ;

- enfin l'**aide alimentaire en faveur des populations défavorisées des pays tiers et la coopération technique**, qui fait l'objet d'un transfert de crédits au budget du ministère des affaires étrangères à hauteur de 15 millions d'euros, est estimée à quelques 5 millions d'euros pour 2005.

2. Industries agroalimentaires et promotion de la qualité

Cette composante regroupe en particulier :

- les actions favorisant la promotion et la valorisation des productions de qualité notamment par diverses garanties officielles (labels, appellations d'origine contrôlée, certifications, agriculture biologique) ;

- les aides à l'investissement matériel ou immatériel aux entreprises agroalimentaires de transformation et de commercialisation des produits agricoles, dont certaines bénéficient d'un cofinancement communautaire.

Au total, l'article 40 du chapitre 44-70 « *Promotion et contrôle de la qualité – promotion des signes de qualité* » est doté en 2005 de près de 2 millions d'euros, soit un montant stable par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

En outre, la subvention de fonctionnement à l'Institut national des appellations d'origine (INAO) s'élève en 2005 à 13,97 millions d'euros, soit un montant quasi-stable par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

E. L'AGRÉGAT « GESTION DURABLE DE LA FORÊT »

Cet agrégat regroupe les dépenses relatives à la contribution de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF) pour assurer l'équilibre financier de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, à l'acquisition, l'amélioration et la sauvegarde des forêts, à la prévention et la défense des forêts contre l'incendie et la restauration des terrains en montagne, au boisement des terres agricoles, à l'amélioration de la compétitivité de la filière bois, enfin aux mesures du plan national en faveur des forêts après les tempêtes de décembre 1999.

Les dépenses consacrées à cet agrégat en 2005 sont en diminution de plus de 20 millions d'euros par rapport aux dotations initiales pour 2004, cette baisse résultant avant tout de la révision de la compensation versée à l'Office national des forêts suite à la diminution des pertes exceptionnelles consécutives aux tempêtes de 1999.

La quasi-totalité de cet agrégat, à l'exception du chapitre 61-83-50 « Cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural en matière sylvicole – programmation 1994-1999 » fait l'objet en 2005 d'une expérimentation par anticipation de la mise en œuvre de la LOLF. Est ainsi créé un chapitre 59-02 correspondant au futur programme « Forêt » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

1. La gestion du patrimoine forestier public

La gestion du patrimoine forestier public fait l'objet d'une action du programme « Forêt » préfiguré au nouveau chapitre 59-02 du présent projet de budget. Sont regroupés sur cet article les crédits destinés :

- au **versement compensateur payé par l'Etat à l'ONF**, qui s'élèvera, pour 2005, à 144,71 millions d'euros, en augmentation de près de 20 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004. Cette contribution doit permettre d'assurer l'équilibre financier de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités. A ce versement compensateur s'ajoutait, depuis 2003, une ligne destinée à couvrir les **compensations exceptionnelles à l'ONF** abondé à hauteur de **25 millions d'euros, en 2004**. Cette dotation exceptionnelle, destinée permettre de compenser les pertes exceptionnelles supportées par l'ONF suite aux tempêtes de 1999, est supprimée à compter de 2005 ;

- aux **charges de bonification afférentes aux prêts accordés aux collectivités territoriales suites aux tempêtes de 1999** : les dépenses afférentes à ces charges sont évaluées, pour 2005, à 1,16 million d'euros, contre 8,28 millions d'euros en 2004, soit une diminution près de 86 % en raison de l'ajustement des crédits de bonification à la consommation prévisionnelle ;

- enfin à **l'accroissement et l'amélioration des peuplements, aux équipements pour l'accueil du public et la desserte forestière, aux acquisitions de forêts et à la reconstitution des forêts par l'ONF** : les dépenses relatives à ces actions s'élèveront pour 2005 à 7,6 millions d'euros

2. La politique de prévention des risques et la protection de la forêt

Pour 2005, les crédits de cet article du chapitre 59-02 concernent les moyens destinés :

- au **fonctionnement des patrouilles de défense des forêts contre les incendies, des auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne et**

des forestiers sapeurs et aux investissements destinés à la prévention des incendies : ces moyens s'élèveront à 15,82 millions d'euros en 2005 ;

- au **Conservatoire de la forêt méditerranéenne** : cette dotation s'élèvera à 9,98 millions d'euros en 2005, contre 11 millions d'euros en 2004 ;

- aux **opérations de restauration des terrains en montage et aux opérations de stabilisation des dunes littorales** : ces moyens s'élèveront à 18,2 millions d'euros en 2005 ;

- enfin aux **actions de veille et de lutte phytosanitaire et aux études et expérimentations pour la protection des forêts** : ces moyens s'élèveront à 3,58 millions d'euros en 2005.

3. Le développement économique de la filière forêt/bois

Le secteur de l'exploitation forestière et du sciage, constitué de 6.500 entreprises employant 50.000 personnes, se caractérise par une proportion importante de petites entreprises, puisque 80 % d'entre elles emploient moins de six salariés et que plus d'un tiers traitent moins de 500 m³ de bois par an.

Sont regroupés sur l'article « Développement économique de la filière forêt / bois » les moyens nécessaires :

- au **fonctionnement de l'Inventaire forestier national**, pour un montant de près de 6 millions d'euros en 2005, en baisse de 200.000 euros par rapport à la dotation pour 2004 ;

- à la **réalisation d'études sur le développement de la filière et aux investissements réalisés par les entreprises de transformation et de récolte du bois**, pour un montant de 5,36 millions d'euros en 2005 ;

- aux **actions collectives et au fonctionnement d'organismes intervenant dans le développement de la filière**, pour un montant de 15,7 millions d'euros en 2005.

4. L'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée

Sont regroupés sur cet article spécifique du nouveau chapitre 59-02, les crédits destinés :

- aux **moyens des organismes de la forêt privée, dont le Centre national professionnel de la propriété privée et les centres régionaux de la propriété privée**, soit 20,84 millions d'euros en 2005 ;

- aux **charges de bonification afférentes aux prêts accordés aux propriétaires privés et aux entreprises d'exploitation du bois** suite aux tempêtes de 1999, pour un montant de près de 4 millions d'euros en 2005 ;

- enfin, à des **actions en faveur de la gestion durable des forêts privées et aux moyens mis en œuvre pour les moyens forestiers**, pour un montant total de 58,65 millions d'euros en 2005.

F. L'AGRÉGAT « GESTION DURABLE DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE »

En 2005, les crédits de cet agrégat connaissent une diminution de l'ordre de 6 %, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004.

En outre, la totalité de cet agrégat, à l'exception du chapitre 61-83, articles 20, 30 et 70 (cofinancement de l'Union européenne au titre des fonds structurels et du développement rural en matière de pêche) fait l'objet en 2005 d'une expérimentation par anticipation de la mise en œuvre de la LOLF. Est ainsi créé un chapitre 59-01 correspondant à la future action 6 du futur programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

Au total, les crédits inscrits au chapitre 59-01 s'élèveront, pour 2005, à 32,47 millions d'euros en ouverture d'autorisations de programme et à 32,36 millions d'euros en crédits de paiement.

Sont ainsi regroupés sur l'article « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » du nouveau chapitre 59-01, les moyens nécessaires :

- au **fonctionnement de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et de l'Office interprofessionnel des produits de la mer (OFIMER)** dont le montant des dotations pour 2005 n'est toutefois pas indiqué dans le présent projet de budget ;

- aux **actions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture** dont le montant pour 2005 n'est toutefois pas indiqué dans le présent projet de budget ;

- aux **charges de bonification afférentes aux prêts bonifiés à la pêche**, dont le montant pour 2005 n'est toutefois pas indiqué dans le présent projet de budget ;

- à la **construction et à la modernisation de la flotte de pêche industrielle et artisanale** dont le montant pour 2005 n'est toutefois pas indiqué dans le présent projet de budget ;

- enfin à la **modernisation des structures à terre, des ports de pêche et de l'aquaculture** dont le montant pour 2005 n'est toutefois pas indiqué dans le présent projet de budget.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial dans les réponses au questionnaire budgétaire relatif au présent projet de budget, il est possible d'identifier les crédits suivants :

- les **crédits destinés aux interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture** devraient s'élever pour 2005 à 8,75 millions d'euros, contre 8,26 millions d'euros en 2004 et seront essentiellement dédiés à la poursuite du financement des caisses chômage intempéries (6,86 millions d'euros), à l'accompagnement des actions inscrites au contrat de plan Etat-régions (1,7 million d'euros) et au financement d'actions, hors contrat de plan, notamment en matière d'aquaculture (0,187 million d'euros) ;

- la **subvention de l'Etat à l'OFIMER** devrait s'élever pour 2005 à 8,483 millions d'euros : ce montant a été ajusté aux besoins réels constatés depuis quelques années et anticipe une plus forte mobilisation des fonds européens au profit des organisations de producteurs ;

- enfin, la dotation prévue pour 2005 en faveur de la **transformation et de la commercialisation des produits de la mer** devrait s'élever en autorisations de programme à 5,5 millions d'euros, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2004, en vue de poursuivre la **politique de modernisation de la flotille de pêche**. La dotation en crédits de paiement sera en nette augmentation (+ 53,9 %) par rapport à celle de l'année 2004.

G. LES AUTRES AGRÉGATS

1. L'agrégat « Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural »

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens des services déconcentrés du ministère, à l'exception de ceux consacrés à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation. Ces moyens concernent :

- les crédits de rémunérations, les indemnités et les autres charges de personnel, ainsi qu'une partie des crédits de formation continue ;

- les crédits de fonctionnement des services : les loyers, les charges de fonctionnement courant, les équipements mobiliers et immobiliers, les matériels informatiques.

Ces crédits sont, au total, en augmentation de 2 % en 2005. En outre, ils font l'objet d'une expérimentation conduite dans le cadre de l'anticipation de la mise en œuvre de la LOLF par le biais de la création de deux nouveaux chapitres :

- un chapitre 39-03 correspondant à l'action 7 « Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt » du futur programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », à l'exception de la subvention de fonctionnement du CNASEA ;

- un chapitre 39-04 correspondant à une partie de l'action 3 « Moyens des DRAF » du programme « Soutien des politiques de l'agriculture ».

2. L'agrégat « Fonctions support »

Cet agrégat est constitué des crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Avec un effectif réel de 2.078 emplois en 2004, l'administration centrale du ministère exerce, d'une part, des fonctions de gestion des politiques décrites dans les agrégats de prestations de service et de programmes d'intervention et, d'autre part, des fonctions de gestion interne des moyens de fonctionnement alloués au ministère.

Les dépenses de cet agrégat sont constituées quasi exclusivement de dépenses du titre III, qui s'élèvent pour 2005 à 186,5 millions d'euros, en hausse de 2,75 % par rapport à 2004. Au sein de ces dépenses ordinaires, les dépenses de personnel représentent plus de 60 % du total et s'élèvent à 114 millions d'euros, en hausse de 4,6 % par rapport à 2004. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 72,5 millions d'euros, en baisse de 0,8 % par rapport à 2004.

3. L'agrégat « Participation aux charges de pension »

Cet agrégat est constitué de la participation aux charges de pension des personnels du ministère de l'agriculture et de la pêche (pensions civiles) inscrite à son budget en loi de finances. En revanche, ce dernier ne comptabilise pas la dépense exécutée car le paiement des pensions n'est pas effectué par le ministère.

En 2004, les dépenses relatives à cet agrégat s'élèvent à 391,15 millions d'euros, soit une augmentation de 6 % par rapport à 2004.

IV. L'EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 71 : SUPPRESSION DU DISPOSITIF D'INDEMNISATION DES COMMUNES FERMANT LEUR ABATTOIR

L'article 71 du présent projet de loi de finances vise à supprimer l'article L. 654-16 du code rural qui dispose qu'en cas de préjudice, une indemnité est accordée, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, aux communes dont les abattoirs ont été supprimés soit d'office, soit spontanément par elles avec l'accord du gouvernement.

Ce dispositif d'indemnisation des communes fermant leur abattoir avait été introduit par la loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande, qui avait pour objectif de permettre l'approvisionnement en viande des populations. Cet objectif a été atteint notamment grâce à la mise en place d'un réseau d'abattoirs publics et privés répondant aux normes sanitaires et environnementales.

Ainsi, le dispositif de l'article L. 654-16 du code rural visait à accompagner la fermeture administrative des établissements ne répondant pas aux normes sanitaires, puis ce dispositif a été maintenu pour accompagner la restructuration des abattoirs notamment publics.

La mise aux normes communautaires des abattoirs est désormais achevée. **Cette mesure n'a donc plus d'objet et équivaut à la prise en charge par l'Etat des conséquences financières et sociales de la fermeture de services communaux.** Elle ne constitue pas non plus un outil de restructuration du réseau des abattoirs, car les surcapacités se maintiennent, notamment dans le secteur public. Enfin, il ne paraît pas raisonnable dans un contexte de décentralisation que les collectivités continuent de dépendre de l'accord du gouvernement pour fermer leurs abattoirs.

Sur l'exercice 2004, seule l'indemnisation de la Communauté Urbaine du Mans était prévue, pour un montant de 555.176,20 euros. La fermeture de l'abattoir est intervenue en 2002, et l'indemnité aurait dû être versée en 2003, mais la vérification de certaines conditions d'octroi a conduit à reporter son versement en 2004. Cette indemnisation étant la seule prévue en 2003, il n'y a donc eu aucune dépense cette année.

Ces considérations ont conduit à l'article 71 du présent projet de loi de finances dont l'objet est la suppression de cette mesure, par le biais de l'abrogation de l'article L 654-16 du code rural.

Toutefois, le dispositif prévu à l'article L. 654-17 du même code demeure en vigueur et permet au ministre chargé de l'agriculture d'accorder des primes forfaitaires de fermeture volontaire et des subventions pour la conversion des abattoirs.

B. ARTICLE 72 : FIXATION DU PLAFOND D'AUGMENTATION DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE D'AGRICULTURE

L'article 72 du présent projet de loi de finances vise à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2005 conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000, n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 qui a modifié les règles régissant cette taxe et fixées à l'article L. 514-1 du code rural.

La taxe pour frais de chambre d'agriculture consiste en une imposition additionnelle à la contribution foncière sur les propriétés non bâties ou, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle vise à pourvoir aux besoins des chambres d'agriculture et de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Les modifications intervenues lors du vote de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée ont visé à préciser que, sauf majoration exceptionnelle dans les cas prévus par la loi, le taux maximal d'augmentation de la taxe que chaque chambre peut inscrire à son budget est fixé par la loi. Ce taux maximal était de 1,4 % pour 2001, de 1,7 % pour 2002 et de 1,5 % pour 2004.

Le présent article vise à préciser que l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée, pour 2005, à 1,8 %.

Ainsi, à titre exceptionnel le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser une chambre départementale d'agriculture à majorer l'augmentation fixée par la loi, compte tenu de sa situation financière ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser, cette majoration exceptionnelle ne pouvant être supérieure au double de l'augmentation fixée pour l'année.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre IV** du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, d'un montant de **159.500 euros**, ainsi répartis :

- **8.000 euros** sur le chapitre 43-23 « Actions de formation et d'information et soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles » article 60 « Soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles » ;

- **65.000 euros** sur le chapitre 44-53 « Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole », dont 48.500 euros sur l'article 30 « Actions de promotion » et 16.500 euros sur l'article 90 « Autres actions » ;

- **46.500 euros** sur le chapitre 44-70 « Promotion et contrôle de la qualité » dont 26.000 euros sur l'article 30 « Promotion de la qualité alimentaire » et 20.500 euros sur l'article 60 « Indentification et mouvements des animaux » ;

- **40.000 euros** sur le chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » article 90 « Aménagement de l'espace rural ».

Par ailleurs, le **titre V** du même budget a été abondé de 25.000 euros en autorisations de programme (AP) et 25.000 euros en crédits de paiement (CP), ainsi répartis :

- 15.000 euros en AP et en CP sur le chapitre 59-01 « Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural – Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture », article 60 « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » ;

- 15.000 euros en AP et CP sur le chapitre 59-02 « Programme Forêt », article 40 « Prévention des risques et protection de la forêt ».

Enfin, le **titre VI** du même budget a été abondé de 59.000 euros en autorisations de programme (AP) et 59.000 euros en crédits de paiement (CP), ainsi répartis :

- 58.000 euros en AP et CP sur le chapitre 61-44 « Aménagement de l'espace rural » article 60 « Elevage des chevaux et équipements hippiques » ;

- 1.000 euros en AP et CP sur le chapitre 69-03 « Programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », article 20 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux : maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits ».

II. ADOPTION DE DEUX NOUVEAUX ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a, d'abord, adopté les articles 71 et 72 rattachés sans modification.

Puis elle a adopté deux nouveaux articles rattachés, à l'initiative du gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances, sous réserve de modifications rédactionnelles :

- **l'article 72 bis (nouveau)** vise à modifier l'article 1619 du code général des impôts, introduit par la loi de finances rectificative pour 2003 et créant une taxe fiscale affectée à l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC). Il s'agit de **corriger les erreurs de rédaction initiale de cet article du code général des impôts afin de faciliter la perception de la taxe affectée à l'ONIC**. Ainsi, pour déterminer l'assiette de la taxe, les tonnages des céréales livrées feront l'objet d'une réfaction en fonction de leur taux d'humidité et d'impuretés. La réfaction applicable sera égale à la différence entre les taux d'humidité et d'impuretés constaté et un taux de référence compris, pour l'humidité d'une part, entre 14 % et 15 % des tonnages, pour les impuretés d'autre part, entre 0,5 % et 2,5 % des tonnages.

L'article 72 bis devrait ainsi permettre d'aligner le poids taxé sur le poids facturé et d'éviter tout risque de contentieux. Ses dispositions seront applicables, rétroactivement, au 1^{er} janvier 2004 ;

- **l'article 72 ter (nouveau)** vise à modifier l'article L. 641-9-1 du code rural, inséré par la loi de finances rectificative pour 2002, et qui établit au profit de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) un droit acquitté par les producteurs des produits bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP).

L'article 72 ter a pour objet de rétablir l'équité entre les producteurs de produits bénéficiant d'une AOC qui s'acquittent aussi d'un droit auprès de l'INAO et les producteurs précités de produits bénéficiant d'une IGP. En effet dans le cas des AOC, les producteurs de produits sous AOC ou en cours d'homologation AOC paient une redevance tandis que dans le cas des IGP, seuls les producteurs sous IGP déjà

homologuée paient la redevance. **L'article 72 *ter* vise ainsi à étendre l'assiette de la redevance IGP aux producteurs de produits pour lesquels la proposition d'enregistrement en IGP a été homologuée.**

L'impact sur le budget de l'INAO est estimé à 34.000 euros de recettes supplémentaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et articles 71 et 72 rattachés, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales était, pour 2005, de 4,88 milliards d'euros, en baisse de près de 2 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, mais en quasi-reconduction si l'on tenait compte des reports significatifs, à hauteur de 90 millions d'euros, de l'année 2004 sur l'année 2005.

Malgré les contraintes budgétaires, nationales et internationales, existantes et grâce à la mise en œuvre d'une politique de rationalisation des coûts budgétaires et de meilleure gestion des effectifs, il a estimé que ce projet de budget permettait la définition d'objectifs prioritaires clairs.

Avant d'étudier le projet du budget de l'agriculture pour 2005, il a souhaité s'arrêter sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), décidée par le Conseil européen des ministres de l'agriculture le 26 juin 2003 à Luxembourg et dont il a estimé que les conséquences futures sur l'agriculture française seraient très importantes.

Il a précisé que l'entrée en vigueur de cette réforme serait progressive. Il a rappelé que certains éléments de cette réforme étaient intervenus dès 2004 (notamment la réforme des organisations communes de marché : lait et céréales), tandis que les aspects horizontaux (découplage, modulation, conditionnalité des aides) entreraient en vigueur à partir de 2005, avec la possibilité de différer la mise en place du découplage des aides à 2007.

Il a constaté que la nouvelle politique agricole commune introduisait deux mesures principales, d'une part le découplage des aides, d'autre part, la conditionnalité des aides désormais soumises au respect des règles essentielles de la législation européenne, notamment en matière d'environnement et de bien-être des animaux. Il a, en outre, relevé que le découplage introduisait le principe de « droit à paiement unique » d'aides par exploitation, fixé sur la base d'une période de référence 2000 à 2002. Il a précisé que l'année 2005 permettrait une simulation en grandeur réelle de la réforme et que chaque agriculteur connaîtrait précisément les caractéristiques de son exploitation au regard des droits à paiement qu'il pourrait faire valoir pour bénéficier des aides uniques.

Enfin, il a souligné que, d'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, l'accord de Luxembourg devrait permettre de maintenir le budget communautaire affecté aux agriculteurs français à 9,5 milliards d'euros en 2007.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget de l'agriculture pour 2005 permettait la mise en œuvre de quatre mesures définies comme prioritaires par le ministre de l'agriculture.

Il a indiqué que la première de ces mesures prioritaires consistait dans le lancement de l'assurance récolte.

Ainsi, il a précisé qu'un produit d'assurance multirisques et multi cultures serait proposé, à compter de 2005, aux agriculteurs et encouragé par l'Etat par une prise en charge partielle des cotisations, à hauteur de 10 millions d'euros en 2005, cette somme pouvant être abondée par la suite, en loi de finances rectificative.

Il a relevé que toutes les conditions de mise en œuvre du mécanisme d'assurance récolte n'étaient toutefois pas encore été définies. Il a rappelé que M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, auditionné par la commission des finances le 3 novembre 2004, avait indiqué que le principe retenu avait été de limiter le dispositif d'assurance récolte aux seules cultures de vente, de rendre l'application du système progressive sur cinq ans, sans le rendre immédiatement obligatoire, de plafonner la participation budgétaire de l'Etat à 130 millions d'euros par an à l'horizon 2010, enfin, de mettre en place une franchise à hauteur de 25 %. En outre, le ministre avait indiqué que deux offres assurantielles à destination des agriculteurs existaient à l'heure actuelle sur le marché, l'une globale et multisectorielle, l'autre privilégiant au contraire une approche filière par filière, production par production.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a estimé qu'il conviendrait, à l'avenir, de veiller à la pluralité des offres sur le marché et à ce que les conditions de mise en œuvre de l'assurance récolte ne lèsent pas les agriculteurs, notamment en cas de catastrophes naturelles.

Puis, il a présenté la deuxième mesure prioritaire du budget, à savoir la création d'un fonds unique consacré à la rénovation des bâtiments d'élevage.

Il a souligné qu'en raison de l'importance des besoins de modernisation des exploitations, le projet de budget pour 2005 prévoyait la mise en place d'un plan d'aide aux bâtiments d'élevage bovin, ovin et caprin concernant l'ensemble du territoire à compter du 1er janvier 2005 en vue d'améliorer les conditions d'élevage des animaux et d'intégrer les mesures environnementales requises.

Il a précisé que les aides financières consacrées à ce plan seraient amplifiées en 2005 et 2006 et de façon plus importante à compter de 2007 par une augmentation du niveau de cofinancement communautaire pour atteindre un montant d'aide estimé à 120 millions d'euros en régime de croisière.

Puis il a évoqué la troisième mesure prioritaire consistant dans l'engagement d'une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire.

Il a constaté que les crédits en faveur de la politique dans le domaine phytosanitaire connaissent une augmentation significative dans le projet de budget pour 2005, de l'ordre de 8 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, et qu'elles s'élèveraient à 15,1 millions d'euros en 2005.

Il a indiqué que trois actions principales seraient concernées par cette politique : la santé des végétaux et des produits d'origine végétale, la protection du consommateur et de l'exploitant agricole avec notamment le renforcement de la surveillance et de la gestion des risques liés à l'accumulation dans les végétaux de pesticides provenant de sols contaminés, enfin le respect de l'environnement.

Enfin, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a cité la quatrième et dernière mesure prioritaire du projet de budget pour 2005, à savoir le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole.

Il a souligné que les moyens dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole marqueraient en 2005 une progression de 7 % par rapport à 2004. En outre, s'agissant de la recherche agricole, il a indiqué que les crédits d'investissement seraient en augmentation de 30 %, avec comme priorité la recherche appliquée.

Il a précisé que le projet de budget se fixait comme objectifs, d'une part, de donner une réelle visibilité à l'enseignement supérieur agricole, d'autre part, de développer des coopérations entre la formation, la recherche et l'économie locale.

Enfin, il a rappelé qu'afin de rendre à ce programme sa véritable dimension et de mieux identifier les moyens qui lui seraient consacrés, 120 emplois seraient intégrés à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est félicité de la volonté du ministère de réformer certains vecteurs traditionnels de la politique agricole.

A cet égard, il a évoqué notamment la réforme de la politique de rationalisation et de maîtrise des coûts de fonctionnement des offices agricoles entamée en 2004 par le ministère, sur le fondement d'un rapport remis par le gouvernement au Parlement en octobre 2003 soulignant l'efficacité de l'action menée par les offices mais indiquant des marges de progression possibles. Il a précisé, qu'en 2005, les subventions aux offices diminuaient de plus de 6 %.

En outre, il a rappelé que, lors de son audition par la commission des finances, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avait fait part du contenu de la future réforme des offices agricoles. A cet égard, il avait précisé que cette réforme consisterait, d'une part, dans la mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes, d'autre part, dans le maintien du principe d'une concertation interprofessionnelle par politique de filière. Il avait également indiqué que les intentions du gouvernement étaient, d'abord, de conserver les conseils d'orientation de chacun des six offices agricoles existants, ensuite de regrouper ces six offices en trois structures distinctes, l'une dédiée aux grandes cultures, l'autre dédiée à l'élevage et la dernière dédiée aux cultures spécialisées. Il a indiqué que le regroupement de ces offices aurait lieu à l'horizon 2007.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a souhaité réaffirmer que les crédits des offices étaient d'une importance primordiale s'agissant de l'adaptation structurelle des exploitations et des filières. Il a précisé que la réforme devait donc permettre de rationaliser le fonctionnement des offices tout en préservant leur rôle de régulateur en cas de crise grave du marché.

Puis il a évoqué la deuxième réforme emblématique engagée par le ministère de l'agriculture, à savoir la réforme du financement du service public de l'équarrissage.

Il a indiqué que l'application au 1er janvier 2004 des nouvelles lignes directrices agricoles européennes sur les aides d'Etat dans ce secteur avait imposé de revoir le financement de ce service public dans la voie de la prise en charge par les opérateurs économiques des coûts de traitement de leurs déchets produits.

Il a rappelé, en effet, que la Commission européenne autorisait les aides à l'élimination des cadavres testés au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) mais imposait, pour les autres espèces, que les éleveurs participent directement, à hauteur de 25 % des coûts de transformation et d'incinération, ou de façon alternative, que l'aide soit financée à 100 % par un prélèvement obligatoire sur les filières viande en excluant la distribution.

Il a souligné qu'au 1er janvier 2004, le financement du service public de l'équarrissage avait donc été revu, de manière à préserver un niveau satisfaisant de sécurité sanitaire. Il a précisé que la taxe d'abattage, prélevée au niveau des abattoirs, mise en place par la loi de finances initiale pour 2004 en remplacement de la taxe sur les achats de viande, devrait rapporter 156 millions d'euros par an et serait complétée par 54 millions d'euros d'aide d'Etat, dont 29 millions d'euros pour la filière bovine et 13 millions d'euros pour la filière porcine. Il a indiqué que la Commission européenne avait décidé le 30 mars 2004 d'approuver, au titre des règles communautaires sur les aides d'Etat, les mesures en faveur des éleveurs et des entreprises d'abattage, financées par la nouvelle taxe d'abattage ainsi que par des contributions budgétaires directes.

En outre, il a rappelé que le gouvernement avait mis en place, dans le respect du droit européen et national, un dispositif visant à encourager la répercussion, vers l'aval des filières, de la taxe d'abattage, en décrétant une obligation d'information, sur les factures, des charges dont les abattoirs s'acquittaient au titre du service public de l'équarrissage. Toutefois, il a souligné que, lors de son audition par la commission des finances, M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales avait précisé que, dans certains cas, la grande distribution avait refusé de prendre en charge le coût ainsi répercuté et qu'il avait reconnu que le système mis en place au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2004 était imparfait et qu'il devait évoluer dans le sens d'un moindre coût pour la collectivité d'une part, pour les producteurs d'autre part.

Dès lors, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a souhaité qu'une réflexion approfondie sur l'évolution du financement du service public de l'équarrissage et ses conséquences sur les éleveurs puisse être menée par le ministère de l'agriculture en 2005.

Enfin il a évoqué la troisième réforme d'envergure nécessaire comme étant celle de la politique de promotion des produits agro-alimentaires français. A cet égard, il a rappelé avoir effectué, en 2004, avec M. Marc Massion, rapporteur spécial du commerce extérieur, une mission de contrôle budgétaire sur les subventions publiques versées à SOPEXA et plus généralement sur l'efficacité de la politique nationale de soutien à la promotion des produits agro-alimentaires français à l'étranger. Il a indiqué qu'il était ressorti de cette mission plusieurs propositions de changement qui devraient être prochainement prises en compte par le ministre, notamment la sortie des organismes publics du capital social de SOPEXA, la révision des modalités du soutien financier de l'Etat à SOPEXA ainsi que la meilleure adaptation du réseau international de SOPEXA.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé, qu'outre le lancement de ces réformes indispensables, certaines politiques sectorielles méritaient encore d'être consolidées.

A cet égard, il a évoqué notamment la politique de la pêche, en soulignant qu'il s'agissait d'un secteur qui connaissait de réelles difficultés, d'ordre à la fois conjoncturel et structurel. Il a précisé que la réforme de la politique commune de la pêche au niveau communautaire imposait une restructuration de la profession qui devait pouvoir être accompagnée par les pouvoirs publics. Il a indiqué que le projet de budget pour 2005, avec des crédits afférents à la politique de la pêche à hauteur de 32,4 millions d'euros, devrait permettre de poursuivre l'effort en faveur de ce secteur économique dont l'importance était cruciale dans de nombreuses zones littorales. Il a également souligné que de nouveaux crédits d'initiative nationale étaient prévus pour les sorties de flotte, ainsi que pour le soutien à la filière, la modernisation des navires et des structures professionnelles à terre.

S'agissant de la politique forestière, il a relevé que le projet de budget pour 2005 s'inscrivait dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques qui conduisait, en moyenne, à une légère baisse des crédits destinés à la forêt et à la filière bois.

Outre l'accent mis sur la réduction des dépenses de fonctionnement, tant pour l'administration forestière que pour les établissements publics et organismes forestiers de développement, il a indiqué qu'une diminution plus marquée avait été opérée sur les travaux d'investissement, tant pour la production forestière que pour les entreprises d'exploitation et de première transformation du bois.

Il a constaté que le plan décennal de reconstitution de la forêt détruite par les tempêtes de 1999 se poursuivait et continuait de mobiliser d'importants cofinancements communautaires. Il a précisé que les autres investissements en forêt privée et publique bénéficiaient également d'un soutien, notamment celui lié à la prévention des risques, tout comme la filière forêt-bois dont le dynamisme était soutenu par l'action de divers organismes techniques et de recherche cofinancés par l'Etat. Enfin, il s'est félicité de la majoration de 20 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004 du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts, cet établissement public étant ainsi affermi pour la mise en oeuvre de son plan de modernisation de l'organisation et de la gestion.

Enfin, il a évoqué la question de la protection sociale agricole en soulignant que le régime de protection sociale des non-salariés agricoles se trouvait dans une situation financière préoccupante. Il a en effet indiqué que le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, le FFIPSA, qui avait remplacé le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), connaîtrait un besoin de financement de l'ordre de 1,5 milliard d'euros en 2005, après un déficit du régime de protection sociale agricole de 900 millions d'euros en 2004.

Il a indiqué qu'un rapport devrait être remis au Parlement, au plus tard le 31 mars 2005, sur la situation et les perspectives du FFIPSA. A cet égard, il a estimé qu'une réflexion devait être menée sur la structure de financement de ce régime et que des solutions de financement pérenne devaient être proposées afin de ne pas pénaliser les exploitants bénéficiaires des prestations sociales agricoles.

Enfin, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a souhaité aborder les implications de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sur le projet de budget de l'agriculture pour 2005.

Il a précisé que ce projet de budget anticipait la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances de diverses manières.

A cet égard, il a d'abord évoqué le développement des expérimentations des actions et programmes de la nouvelle nomenclature budgétaire qui concernerait plus de la moitié du budget. Il a indiqué que ces expérimentations se traduisaient par la création de huit chapitres nouveaux correspondant, soit à des actions de futurs programmes de la mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », soit à des programmes entiers de cette même mission ministérielle ou des trois autres missions interministérielles auxquelles participerait également le ministère de l'agriculture.

Il a toutefois tenu à souligner que ces expérimentations, pour nécessaires qu'elles fussent, rendaient très difficile la lecture du projet de budget ainsi que les comparaisons des crédits d'une année sur l'autre. Il a estimé qu'un effort de lisibilité accrue et de pédagogie dans la présentation des crédits aurait été plus que nécessaire.

Puis il a précisé que la présentation d'un avant-projet annuel de performance relatif à l'agriculture, à la pêche, à la forêt et aux affaires rurales permettait d'exposer la stratégie du ministère de l'agriculture pour ses programmes et ses actions compris dans cette mission, ainsi que les objectifs et les indicateurs qui y étaient associés.

Enfin, il a souligné la mise en place par le ministère de l'agriculture d'un plan de développement du contrôle de gestion.

S'agissant plus spécifiquement des objectifs et indicateurs associés aux programmes et actions de la mission ministérielle « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », il a indiqué, à ce stade de sa réflexion, que certains objectifs associés d'indicateurs donnaient pleine satisfaction, notamment ceux qui n'étaient pas purement quantitatifs mais donnaient une réelle information quant au coût de gestion de certaines politiques. Néanmoins, il a souligné que certains objectifs associés d'indicateurs mériteraient d'être précisés ou corrigés, notamment ceux ne donnant qu'une information sur le volume de l'activité réalisée par les services du ministère et non sur l'efficacité de cette activité, ou bien d'objectifs et d'indicateurs traduisant simplement un état donné.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé que deux articles étaient rattachés au budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2005.

Il a indiqué que l'article 71 du projet de loi de finances pour 2005 visait à supprimer l'article L. 654-16 du code rural qui disposait qu'en cas de préjudice, une indemnité était accordée aux communes dont les abattoirs avaient été supprimés soit d'office, soit spontanément par elles avec l'accord du gouvernement. Il a souligné que la mise aux normes communautaires des abattoirs était désormais achevée et que cette mesure n'avait donc plus d'objet et équivalait à la prise en charge par l'Etat des conséquences financières et sociales de la fermeture de services communaux. Il a relevé que le dispositif prévu à l'article L. 654-17 du même code demeurait en vigueur et permettait au ministre chargé de l'agriculture d'accorder des primes forfaitaires de fermeture volontaire et des subventions pour la conversion des abattoirs.

Puis il a indiqué que l'article 72 du projet de loi de finances pour 2005 visait à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2005 à 1,8 %, contre 1,5 % en 2004.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a proposé à la commission d'adopter ces deux articles sans modification, de même que le projet de budget de l'agriculture pour 2005, estimant qu'il répondait, dans un contexte budgétaire national et communautaire restrictif, aux grandes priorités de l'agriculture française.

Puis un large débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de la qualité et de la précision de la présentation ainsi faite. Puis il est revenu sur la mise en place du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles

(FFIPSA) en estimant que ce fonds aurait à subir, à l'avenir, des charges d'emprunt très importantes.

M. François Trucy s'est interrogé sur les crédits dévolus à l'élimination des farines animales et a souhaité savoir à quoi correspondaient ces crédits pour 2005.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage avait été définitivement interdite en 2001. Il a indiqué que les crédits dévolus à l'élimination des farines animales s'élevaient pour 2005 à près de 52 millions d'euros et qu'ils comprenaient, notamment, un dispositif d'aide à l'incinération des farines animales, à la reconduction des loyers de stockage des farines ainsi qu'au financement du déstockage.

M. Yves Fréville a souhaité savoir si les indicateurs retenus dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF permettraient de mesurer l'efficacité des services du ministère de l'agriculture, notamment au regard du rapport entre le montant des aides distribuées et les effectifs du ministère. Il a également rappelé que le ministère de l'agriculture était celui qui employait le plus de statisticiens.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a d'abord rappelé que, pour 2005, les effectifs du ministère de l'agriculture subiraient une baisse nette de 200 emplois. Puis il a affirmé qu'il serait attentif à l'évolution des indicateurs du ministère, notamment à ceux permettant de mesurer l'efficacité de l'activité du ministère.

A cet égard, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que puisse être approfondie la question des effectifs employés par le ministère de l'agriculture, ainsi que celle du poids de la « technostructure » au sein de ce ministère.

Puis **M. Yann Gaillard** a souligné qu'il était inexact d'évoquer une majoration du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts, mais qu'il fallait plutôt parler d'une reconduction de ces dépenses en raison de l'abondement qui avait eu lieu en loi de finances rectificative pour 2003. En outre, il a tenu à souligner le peu de lisibilité du bleu budgétaire s'agissant des crédits dédiés à la politique forestière.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que la majoration de 20 millions d'euros qu'il avait évoquée devait s'entendre par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2004, comme cela était la règle. De plus, il a relevé que le peu de lisibilité des crédits affectés à la politique forestière provenait de l'expérimentation menée en 2005 au titre de la LOLF et de leur fongibilité au sein d'un nouveau chapitre unique. Il a

indiqué qu'il était très difficile, dans ces conditions, de mener un travail d'analyse et de comparaison des crédits dans la continuité.

M. Michel Moreigne a souhaité tempérer les remarques précédentes de ses collègues s'agissant de la « suradministration » agricole. Il a rappelé que les contrôles de l'administration étaient toujours très importants et a très vivement déploré le dramatique incident qui avait conduit à la mort de deux inspecteurs du travail tués par un exploitant agricole dans son département. S'agissant du FFIPSA, il a jugé critiquable qu'une telle structure, à peine installée, fasse l'objet d'un tel besoin de financement. Il s'est interrogé sur la possibilité d'une reprise de la dette du FFIPSA.

A ce sujet, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) faisait l'objet jusqu'en 2003 d'une affectation de TVA. Il a estimé que la question que posait M. Michel Moreigne était plus largement celle de la fiscalisation des prestations sociales agricoles.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a précisé que le remplacement du BAPSA par le FFIPSA n'avait pas changé la nature du problème qui était celui du déséquilibre démographique caractérisant le régime de protection sociale agricole ainsi que celui du financement pérenne de ce régime.

Puis la commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2005 ainsi que l'adoption, sans modification, des articles 71 et 72 rattachés.**

*

Réunie le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, ainsi que son adoption sans modification des articles 71 et 72 rattachés. Elle a **adopté l'article 72 bis (nouveau)** visant à modifier l'article 1619 du code général des impôts, introduit par la loi de finances rectificative pour 2003 et créant une taxe fiscale affectée à l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), et **l'article 72 ter (nouveau)** visant à modifier l'article L. 641-9-1 du code rural, inséré par la loi de finances rectificative pour 2002, qui établit au profit de l'Institut national des appellations d'origine (INAO) un droit acquitté par les producteurs des produits bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP).

**AUDITION DE M. HERVÉ GAYMARD, MINISTRE DE
L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET
DES AFFAIRES RURALES ET DE M. NICOLAS FORISSIER,
SECRÉTAIRE D'ETAT À L'AGRICULTURE, À
L'ALIMENTATION, À LA PÊCHE ET AUX AFFAIRES
RURALES**

Réunie le mercredi 3 novembre 2004 sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, et de **M. Nicolas Forissier, secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et aux affaires rurales**, sur les crédits de leur département ministériel.

Avant de présenter le projet de budget de son ministère pour 2005, **M. Hervé Gaymard, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**, a souhaité rappeler que les concours publics en faveur de l'agriculture regroupaient, d'une part, des fonds nationaux provenant à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales, d'autre part, des fonds communautaires. Il a indiqué qu'en 2003, la France avait versé 15,1 milliards d'euros au budget communautaire et reçu en retour 13,1 milliards d'euros. Parallèlement, il a précisé que la France bénéficiait environ du quart du budget agricole de l'Union européenne, qui représentait lui-même la moitié du budget communautaire.

S'agissant des chiffres du budget de l'agriculture pour 2005, il a précisé que l'ensemble des concours publics s'élèverait à 29,7 milliards d'euros, dont 10,5 milliards d'euros en provenance du budget communautaire, 12,5 milliards d'euros consacrés à la protection sociale agricole, 4,88 milliards d'euros inscrits au budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales proprement dit, 600 millions d'euros au titre des contributions des autres ministères et 900 millions d'euros au titre des contributions des collectivités territoriales.

Puis **M. Hervé Gaymard** a présenté les mesures budgétaires prioritaires de son ministère pour 2005. Il a indiqué que la première de ces priorités était le lancement de l'assurance récolte, pour un coût budgétaire de 10 millions d'euros en 2005, montant qui pourrait toutefois être abondé en loi de finances rectificative pour 2004. Il a précisé que la deuxième priorité du ministère consistait dans la création d'un fonds unique « bâtiments d'élevage », résultant du constat d'une dispersion et d'une insuffisance des fonds existant en la matière. Il a indiqué que ce fonds entraînerait une dépense de l'ordre de 80 millions d'euros en 2005 et que cette dépense se distinguait de celle allouée au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

(PMPOA). Il a ensuite cité la troisième priorité du budget du ministère de l'agriculture pour 2005, à savoir l'engagement d'une politique volontariste dans le domaine phytosanitaire, avec une augmentation de 7 % de la dotation dédiée à cette politique. Enfin, il a présenté la quatrième mesure budgétaire prioritaire, à savoir le renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche agricoles.

Il a relevé que ces priorités n'éclipsaient pas, pour autant, les autres actions traditionnellement menées par le ministère de l'agriculture, dont il a affirmé qu'elles étaient consolidées dans le projet de budget pour 2005. Parmi ces actions, il a notamment cité les aides agro-environnementales comme la prime herbagère, les indemnités compensatoires de handicap naturel, la politique forestière avec la consolidation du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF), majoré de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, l'adaptation des entreprises de pêche et la préservation de la ressource halieutique, enfin la poursuite des efforts en faveur d'une agriculture de qualité.

Il a précisé que, malgré un léger repli apparent par rapport à 2004, le projet de budget pour 2005 était globalement en reconduction par rapport à 2004 en raison de crédits reportés fin 2004, à hauteur de 90 millions d'euros.

Enfin, **M. Hervé Gaymard** a présenté le projet de budget pour 2005 de son ministère en fonction de la nouvelle maquette budgétaire issue de l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ainsi, il a précisé que l'actuel budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales correspondaient à sept programmes répartis en quatre missions, dont trois missions interministérielles : la mission ministérielle « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », la mission interministérielle « sécurité sanitaire », la mission interministérielle « enseignement scolaire » et la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». Il a déclaré être très satisfait de cette présentation LOLF et plus particulièrement de l'intégration des crédits de l'enseignement agricole au sein de deux missions interministérielles.

Puis **M. Nicolas Forissier** a jugé que l'intégration des crédits de l'enseignement agricole, technique et supérieur, au sein de deux missions interministérielles distinctes, permettrait une comparaison entre ces crédits et ceux dédiés à d'autres formes d'enseignement. Il a, en outre, rappelé que l'enseignement agricole représentait en 2005 le quart des crédits du budget du ministère de l'agriculture et mobilisait la moitié de ses effectifs.

A cet égard, il a souhaité faire deux remarques sur le budget de l'enseignement agricole. D'une part, il a indiqué que la recherche et l'enseignement supérieur constituaient une des priorités du ministère et que les moyens qui leur étaient dédiés en 2005 marquaient une progression de 7 % par rapport à 2004. Il a rappelé que, s'agissant de la recherche agricole, les crédits

d'investissement seraient en augmentation de 30 %, avec comme priorité la recherche appliquée. D'autre part, il a relevé que les crédits dédiés à l'enseignement technique agricole seraient en augmentation de 2,3 % en 2005. S'agissant de l'enseignement public, il a précisé que la mesure principale consisterait dans le remplacement des maîtres d'internat et surveillants d'externat par des assistants d'éducation, mesure particulièrement nécessaire dans l'enseignement agricole où la majorité des élèves était interne. S'agissant de l'enseignement privé, il a indiqué que le projet de budget pour 2005 tenait compte de la poursuite de l'actualisation des subventions de fonctionnement aux établissements de l'enseignement privé, pour un montant de 2,8 millions d'euros. Il a également précisé que le gouvernement tiendrait ses engagements en réservant les dotations nécessaires aux établissements sous contrat et aux maisons familiales et rurales, conformément à la convention signée en juillet 2004 avec les représentants de ces organismes.

Puis un large débat s'est instauré.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial des crédits de l'agriculture, a interrogé le ministre et le secrétaire d'Etat sur quatre points. Tout d'abord, il a souhaité savoir quelles conséquences tirerait le gouvernement du rapport d'information qu'il avait publié, ainsi que M. Marc Massion, rapporteur spécial du commerce extérieur, au nom de la commission des finances du Sénat en octobre 2004, intitulé « De nouvelles perspectives pour SOPEXA ». Puis, s'agissant du déficit d'exécution du BAPSA pour 2004, estimé à 900 millions d'euros par la commission des comptes de la sécurité sociale le 21 septembre 2004, et du déficit prévisionnel, en 2005, du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), estimé à 1,5 milliard d'euros, il a souhaité savoir quelles étaient les mesures de financement envisagées par le gouvernement et si l'évolution de la structure de financement du régime de protection sociale agricole dans le sens d'une surreprésentation des taxes sur le tabac au sein de ses recettes était pertinente. Il a également demandé au ministre de présenter les contours de la future réforme des offices agricoles. Enfin, il a souhaité savoir quels étaient les aménagements envisageables de la déduction pour aléas pratiquée par les agriculteurs afin de leur permettre de faire face à l'évolution du prix du gazole.

En réponse, **M. Nicolas Forissier** a d'abord indiqué qu'il avait lu le rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur SOPEXA avec beaucoup d'attention et que ce rapport serait très utile au gouvernement pour assurer sa démarche s'agissant de la redéfinition du périmètre d'actions de SOPEXA et de ses relations avec UBIFRANCE. Il a également précisé que l'évolution des relations entre l'Etat et SOPEXA faisait actuellement l'objet d'une discussion entre le gouvernement et les dirigeants et membres du conseil d'administration de SOPEXA. Il a jugé nécessaire de mettre en place un cahier des charges permettant de définir un contrat de prestations pluriannuel entre l'Etat et SOPEXA. Il a également estimé que cette société devait conserver des

actions d'une double nature : des actions propres et des actions mises en œuvre pour le compte de la puissance publique. A cet égard, il a rappelé que SOPEXA était une structure compatible avec les règles du commerce international fixées par l'OMC, et qu'il était donc indispensable de conserver cet outil de promotion agro-alimentaire, dans un contexte de concurrence internationale accrue en la matière. S'agissant du calendrier de mise en œuvre de la réforme de SOPEXA, il a observé que des pistes de réforme avaient déjà été définies lors de l'inauguration du Salon international de l'alimentation (SIAL) le 17 octobre 2004. Il a espéré qu'une réforme de SOPEXA pourrait être engagée début 2005.

Puis **M. Hervé Gaymard** a rappelé que le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) avait été remplacé, dans la loi de finances initiale pour 2004, par un établissement public administratif, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), car il ne correspondait pas à la définition des budgets annexes figurant dans l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959. Il a jugé que le BAPSA avait donné satisfaction pendant plus de quarante ans à la fois aux agriculteurs et aux parlementaires. En outre, il a indiqué que le FFIPSA avait été mis en place dès le 1er janvier 2004 dans le but d'assurer le financement de la mensualisation des retraites agricoles et qu'il remplacerait définitivement le BAPSA à compter du 1er janvier 2005.

S'agissant de la gestion budgétaire du régime de protection sociale agricole en 2004 et 2005, il a confirmé les chiffres du besoin de financement donnés par M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, à hauteur de 900 millions d'euros en 2004 et 1,5 milliard d'euros en 2005. Il a précisé que ce besoin de financement était lié à une moins-value des recettes issues du droit de consommation sur les tabacs et pas à un « emballement » des dépenses d'assurance maladie.

S'agissant de l'évolution de la structure de financement du régime de protection sociale agricole, il a précisé que le faible rendement des taxes sur les tabacs devait inciter le gouvernement à réfléchir à une autre source de financement pérenne. Il a indiqué être en faveur d'une affectation d'une partie du produit de la TVA et a estimé que, s'agissant du risque vieillesse, le mécanisme de compensation démographique entre régimes devait être revu. Puis il a souhaité faire deux remarques : d'une part, il a jugé que, par nature, la dépense sociale différait de la dépense budgétaire, d'autre part, il a observé que la structure des recettes importait peu du moment que le financement était lisible et clair. Enfin, il a déclaré que le besoin de financement du régime de protection sociale agricole en 2004 et 2005 ne remettrait pas en cause le niveau des prestations sociales versées aux agriculteurs.

M. Hervé Gaymard a ensuite fait part du contenu de la future réforme des offices agricoles. A cet égard, il a précisé que cette réforme consisterait, d'une part, dans la mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes, d'autre part, dans le maintien du principe d'une concertation interprofessionnelle par politique de filière. Il a indiqué que les intentions du gouvernement étaient, d'abord, de conserver les conseils d'orientation de chacun des six offices agricoles existants, ensuite de regrouper ces six offices en trois structures distinctes, l'une dédiée aux grandes cultures, l'autre dédiée à l'élevage et la dernière dédiée aux cultures spécialisées. Il a indiqué que le regroupement de ces offices aurait lieu à l'horizon 2007.

Enfin, s'agissant des aménagements possibles de la déduction pour aléas (DPA) afin de permettre aux agriculteurs de faire face à l'évolution du prix du gazole, il a indiqué qu'un accord avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était intervenu afin de modifier le décret définissant les aléas entrant dans le champ d'application de la DPA et d'y inclure le cas d'une hausse du prix du gazole supérieure à 5 % durablement.

M. Gérard César, rapporteur pour avis du budget de l'agriculture au nom de la commission des affaires économiques, a interrogé **M. Hervé Gaymard** sur les conditions de mise en œuvre de l'assurance récolte.

En réponse, **M. Hervé Gaymard** a déclaré que toutes les conditions de mise en œuvre du mécanisme d'assurance récolte n'avaient pas encore été définies. Il a, toutefois, indiqué que le principe retenu avait été de limiter le dispositif d'assurance récolte aux seules cultures de vente, de rendre l'application du système progressive sur cinq ans, sans le rendre immédiatement obligatoire, de plafonner la participation budgétaire de l'Etat à 130 millions d'euros par an à l'horizon 2010, enfin, de mettre en place une franchise à hauteur de 25 %. En outre, il a indiqué que deux offres assurantielles à destination des agriculteurs existaient à l'heure actuelle sur le marché, une offre de Groupama, globale et multisectorielle, et une offre du Crédit agricole, privilégiant une approche filière par filière, production par production.

Pour conclure, il a précisé que la montée en puissance du dispositif d'assurance récolte serait supervisée par une institution indépendante.

M. Aymeri de Montesquiou s'est déclaré inquiet quant aux coûts de gestion induits par la mise en œuvre de l'assurance récolte et a estimé que l'enveloppe budgétaire de 130 millions d'euros à l'horizon 2010 annoncée par le ministre serait sans doute insuffisante. Il s'est également interrogé sur le fait de savoir si la mise en œuvre de la LOLF ne permettait pas de plaider en faveur de l'adossement du régime de protection sociale agricole au régime général de la sécurité sociale. Enfin, il a souhaité savoir quelles seraient les actions menées par le ministère de l'agriculture en faveur des jeunes agriculteurs et plus particulièrement en faveur des installations agricoles.

M. Yann Gaillard s'est félicité du niveau du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts (ONF) dans le projet de budget pour 2005. Il a toutefois regretté la baisse des crédits dédiés aux travaux forestiers estimant que cette baisse ne favoriserait pas la régénération des forêts. Il a indiqué que le marché du bois avait subi une réelle dégradation en 2004 et que les recettes issues des ventes de bois avaient baissé de 7 % pour les forêts communales et de 11 % pour les forêts domaniales, soit une perte de 20 millions d'euros pour l'office national des forêts. Enfin, il a fait part des difficultés rencontrées pour mettre en place une filière interprofessionnelle forêt-bois.

M. Roger Besse a souhaité obtenir des précisions quant à l'annonce faite par le Président de la République à propos de la suppression progressive de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) et sur le mécanisme de compensation envisagé pour les collectivités territoriales afin de respecter les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution.

M. Michel Moreigne a souhaité savoir si le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles allait être contraint d'emprunter pour faire face à son besoin de financement. Il s'est également interrogé sur l'avenir de la Mutualité sociale agricole (MSA) et sur celui du Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité interroger **M. Hervé Gaymard** sur quatre points : d'abord les efforts réalisés par le ministère de l'agriculture en 2005 en termes de maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de rationalisation des effectifs, puis la mise en œuvre de la LOLF et notamment l'impossibilité d'identifier au sein du programme « Forêt » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » les crédits de la politique forestière dédiés aux moyens de personnel et de fonctionnement des services déconcentrés, également le bilan de la réforme du financement du service public de l'équarrissage au regard notamment des relations entre la production et la grande distribution, enfin les suites données au rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur l'évolution des missions du CNASEA, s'agissant notamment des

critiques formulées par la Cour des comptes à l'encontre de la gestion du CNASEA, et de l'attribution par le ministère de l'agriculture d'une subvention de fonctionnement historiquement sous-basée.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, **M. Hervé Gaymard** a précisé que la gestion du système d'assurance récolte ne serait pas assurée par l'Etat mais par les assureurs et que, par conséquent, l'Etat n'aurait à supporter aucun frais de gestion du système. S'agissant de la participation budgétaire au financement de la mise en œuvre du système d'assurance récolte, il a indiqué que la contribution de l'Etat serait associée aux cotisations acquittées par les agriculteurs, à un niveau comparable à celui qui prévalait s'agissant du financement du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

A propos du régime de protection sociale agricole, il a souligné que la question du maintien d'un régime autonome de protection sociale pour les agriculteurs était récurrente. A cet égard, à l'attention de **M. Michel Moreigne** également, il a souhaité rappeler que la gestion de ce régime par la MSA était exemplaire à plusieurs points de vue, s'agissant notamment du niveau des coûts de gestion et de la proximité établie avec l'assuré social. Il a estimé nécessaire de conserver un régime spécifique de protection sociale agricole.

Enfin, s'agissant des mesures en faveur des jeunes agriculteurs, il a observé qu'il existait deux types de frein à l'installation, un frein d'ordre économique et un frein lié aux conditions actuelles de vie et de travail des agriculteurs, notamment des éleveurs. Il a rappelé que les dernières mesures prises par le gouvernement avaient été, d'une part, le versement en une fois de la dotation pour jeunes agriculteurs (DJA), d'autre part, l'exclusion de la DJA du calcul de l'assiette des cotisations sociales agricoles, conformément aux dispositions de l'article 4 du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Il a reconnu que la fiscalité de la transmission des exploitations pouvait, aussi, être un frein à l'installation. Enfin, il a indiqué que, s'agissant de la gestion des droits à paiement unique, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la PAC, l'installation des jeunes agriculteurs serait favorisée afin d'écarter le risque de spéculation.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, **M. Hervé Gaymard** a indiqué qu'un abondement du versement compensateur pourrait être envisagé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2004. Il a également déploré la difficulté à structurer la filière forêt-bois.

En réponse à **M. Roger Besse**, il a indiqué que la réflexion sur la suppression de la TFNB aurait lieu dans le cadre du groupe de travail « Agriculture, territoires et société » mis en place dans le but de préparer le débat sur le futur projet de loi de modernisation et d'orientation agricole. En tout état de cause, il a précisé que la suppression de la TFNB devrait être progressive, sur trois ans, à l'horizon 2007.

En réponse à **M. Michel Moreigne**, il a indiqué que le nouveau FFIPSA aurait la possibilité de contracter des emprunts de trésorerie à court terme. Il a insisté sur la nécessité d'affecter des ressources pérennes au FFIPSA.

A cet égard **M. Jean Arthuis, président**, est intervenu pour souligner que la possibilité pour le FFIPSA de contracter des emprunts ne faisait, en définitive, qu'aggraver le niveau d'ensemble du déficit public.

En réponse aux questions précédemment posées par **M. Jean Arthuis, président**, **M. Hervé Gaymard** a d'abord souligné que la diminution nette des effectifs du ministère de l'agriculture en 2005 serait de 200 postes, l'effort étant concentré sur l'administration centrale, grâce notamment au regroupement de certaines directions.

En outre, il a indiqué que la subvention de fonctionnement du CNASEA serait augmentée de 7,89 millions d'euros entre 2004 et 2005, puisqu'elle passait de 49 millions d'euros au sein du budget pour 2004, à 56,89 millions d'euros au sein du projet de budget pour 2005. Il a précisé qu'aucune idée de réforme du CNASEA n'était aujourd'hui envisagée mais qu'il faudrait, un jour, revoir totalement l'organisation des services publics de l'agriculture mise en place dans les années soixante. A cet égard, il a estimé qu'il conviendrait de se fonder sur les besoins des agriculteurs et d'en déduire l'organisation administrative pertinente.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a indiqué que les directions départementales de l'agriculture comptaient peu d'effectifs uniquement dédiés à la politique forestière, ce qui avait rendu difficile leur identification au sein du programme forêt. Il a également précisé que ses services pourraient fournir à la commission des finances du Sénat une note sur le bilan de l'expérimentation LOLF, mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004, ayant consisté dans la fongibilité au sein d'un même chapitre budgétaire de l'ensemble des crédits destinés à l'enseignement technique agricole.

Enfin, **M. Hervé Gaymard** a rappelé que le financement du service public de l'équarrissage (SPE) avait été initialement mis en place, dans l'urgence, il y a huit ans. Il a précisé que ce mode de financement avait dû évoluer sous la pression communautaire et en raison du risque de condamnation de la France par la CJCE. Il a indiqué que le principe retenu par le gouvernement, au moment de la réforme du financement du SPE en 2004, avait été celui du « pollueur / payeur », ce qui avait abouti à la création de la nouvelle taxe d'abatage, perçue au niveau des abattoirs. Il a observé que ce coût aurait dû être répercuté « en pied de facture », au niveau de l'aval. Toutefois, il a précisé que, dans certains cas, la grande distribution avait refusé de prendre en charge le coût ainsi répercuté. Il a reconnu que le système mis en place au moment du vote de la loi de finances initiale pour 2004 était

imparfait et qu'il devait évoluer dans le sens d'un moindre coût pour la collectivité d'une part, pour les producteurs d'autre part. Enfin, il a indiqué que, dans le récent « rapport Canivet » sur les rapports entre production et grande distribution, deux sujets avaient retenu son attention, d'abord l'acceptation du principe des remises pratiquées par les industries agro-alimentaires, ensuite la définition de critères d'objectivation des situations de crises pour les produits frais.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre pour la qualité et l'exhaustivité des réponses qu'il avait apportées aux nombreuses questions des sénateurs.