

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

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. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 20 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

TITRE PREMIER :

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

PREMIÈRE PARTIE :

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2002 ET 2003

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002

1. Une évolution des dotations en raison de deux lois de finances rectificatives pour 2002

La loi de finances initiale pour 2002 avait ouvert 5,106 milliards d'euros sur la section budgétaire du ministère de l'agriculture.

Le 25 février 2002 intervenait le « gel républicain », appliqué jusqu'au 31 juillet 2002. Les engagements de crédits et affectations d'autorisations de programme ont ainsi été limités à :

- 60 % des crédits disponibles sur le titre III hors rémunération sauf pour les dotations globalisées de fonctionnement pour lesquelles le taux autorisé était porté à 80 % ;

- 50 % des crédits disponibles sur le titre IV ;

- 40 % des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances sur les titres V et VI.

Ces mesures de mise en réserve ont concerné 2,17 milliards d'euros de dépenses ordinaires et 144 millions d'euros d'AP. Toutefois, afin de permettre le respect d'engagements ne pouvant être reportés, le gouvernement a accordé des dérogations en juin 2002, qui ont permis de majorer les possibilités d'action du ministère de 315 millions d'euros. Elles ont concerné notamment les bourses scolaires, le fonds d'allègement des charges, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, les crédits destinés à la réalisation des tests contre l'ESB et l'indemnisation des éleveurs, le versement compensateur à l'ONF.

En juin 2002, l'audit des finances publiques a révélé qu'un certain nombre d'actions menées par le ministère de l'agriculture ne disposaient pas du financement nécessaire en 2002, d'où l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2002 à hauteur de 249,57 millions d'euros afin de permettre un ajustement aux besoins réels.

**Les ouvertures de crédits en première loi de finances rectificative pour 2002
(collectif du 6 août 2002)**

L'audit des finances publiques a révélé qu'un certain nombre d'actions menées par le ministère de l'agriculture ne disposaient pas du financement nécessaire en 2002. Ainsi la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert 249,57 millions d'euros afin de permettre un ajustement aux besoins réels :

Vacations (chapitre 31-96) :

Ouverture de crédits de 5,57 millions d'euros rendue nécessaire pour couvrir les dépenses de rémunération des enseignants contractuels, des agents chargés du traitement des dossiers d'aides directes et du contrôle dans les abattoirs.

Amélioration des structures (chapitre 44-41) 75 millions d'euros :

- ouverture de 25 millions d'euros afin de permettre de payer l'indemnité viagère de départ versée à 200.000 bénéficiaires.

- ouverture de 7 millions d'euros destinés à la dotation jeunes agriculteurs rendue nécessaire en août afin de mobiliser les crédits communautaires avant le 15 octobre 2002.

- ouverture de 43 millions d'euros destinés aux programmes agri-environnementaux hors contrats territoriaux d'exploitation (prime à l'herbe pour l'essentiel qui bénéficie aux éleveurs fragilisés par la crise du secteur bovin).

Offices d'intervention (chapitre 44-53) :

Ouverture de 50 millions d'euros destinés au financement des mesures conjoncturelles octroyées au secteur bovin et viticole.

Promotion et contrôle de la qualité (chapitre 44-70) :

Ouverture de 45 millions d'euros destinés au financement des mesures liées d'une part à la lutte contre l'ESB (tests sur les animaux, indemnisation des éleveurs dont les troupeaux sont abattus, financement des mesures de lutte contre la tremblante ovine) et d'autre part aux plans de destruction des cultures atteintes de parasites (Sharka ey Xanthomonas...)

Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural – ICHN (chapitre 44-80) :

Ouverture de 5 millions d'euros nécessaires au paiement des indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Contrats territoriaux d'exploitation (chapitre 44-84) :

Ouverture de 24 millions d'euros afin de faire face au rythme des paiements des contrats signés par les exploitants.

Fonds forestier national et Office national des forêts (chapitre 44-92) :

Ouverture de 45 millions d'euros au titre de l'aide au transport du bois et de la compensation pour perte de recettes subies par l'Office national des forêts à la suite des tempêtes de décembre 1999.

La seconde loi de finances rectificative pour 2002 a ouvert 192,67 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 31,39 millions d'euros en autorisations de programme.

Les principales ouvertures de crédits en seconde loi de finances rectificative pour 2002 (collectif du 30 décembre 2002)

Enseignement privé (chapitre 43-22) :

Ouverture de 3 millions d'euros afin de permettre le règlement au contentieux avec le Conseil national de l'enseignement privé. Ce contentieux est lié à l'absence de revalorisation des indices de calculs de la subvention de fonctionnement des établissements d'enseignement privé « du temps plein ».

Amélioration des structures agricoles (chapitre 44-41) :

Ouverture de 28,2 millions d'euros, crédits nécessaires au financement du dispositif de la prime herbagère agri-environnementale (PHAE), succédant à la prime à l'herbe, qui bénéficie aux éleveurs du secteur bovin touchés par la crise de l'ESB.

Prêts bonifiés (chapitre 44-42) :

Ouverture de 25 millions d'euros afin d'honorer les factures de prêts bonifiés agricoles pour les mois d'octobre et novembre 2002.

Contrats territoriaux d'exploitation (chapitre 44-84) :

Ouverture de 95 millions d'euros pour honorer les engagements déjà pris et financer les contrats 2003 sur des bases nouvelles

Fonds forestier national et Office national des forêts (chapitre 44-92) :

Ouverture de 40 millions d'euros afin de combler la chute du chiffre d'affaires de l'ONF consécutif aux tempêtes de décembre 1999.

Fonds forestier national et autres opérations forestières (chapitre 61-45) :

Ouverture de 30 millions d'euros en autorisations de programme afin d'honorer les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 dont l'enveloppe a été modifiée par voie d'avenants du 18 mai 2000 consécutif aux tempêtes de décembre 1999.

Les mesures de régulation budgétaire ont été « levées » au mois d'août 2002 et ont fait place à des obligations de réserves de crédits pour annulation et à des objectifs de reports sur la gestion 2003. Hors crédits destinés aux offices, le montant des crédits réservés s'est élevé à 90 millions d'euros en crédits de paiement et à moins de 2 millions d'euros en autorisations de programme ; le montant des reports sur 2003 est estimé à près de 306 millions d'euros en crédits de paiement.

En 2002, les fonds de concours ont représenté seulement 483,3 millions d'euros, principalement sur le chapitre 44-55 « *Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes* », à hauteur de 315,2 millions d'euros, et sur le chapitre 44-70 « *Promotion et contrôle de la qualité* », pour 60,7 millions d'euros.

Enfin, les reports de crédits se sont élevés à près de 809 millions d'euros en dépenses ordinaires et affectent essentiellement les chapitres 44-53 « *Intervention en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole* » à hauteur de 459 millions d'euros, 44-84 « *Contrats territoriaux d'exploitation* », à hauteur de 87,7 millions d'euros et 44-92 « *Fonds forestier national et Office national de la forêt* » à hauteur de 58 millions d'euros. Ces reports augmentent par rapport aux exercices précédents (463 millions d'euros en 2000 et 678 millions d'euros en 2001).

En revanche, les reports de crédits pour dépenses en capital diminuent nettement par rapport à l'exercice précédent (343 millions d'euros contre 539 millions d'euros).

Au total, les crédits disponibles sont passés en 2002 de plus de 5,1 milliards d'euros à 6,8 milliards d'euros. Cette progression de + 33,3 % est toutefois moins élevée que celle observée au cours de l'exercice 2001 (+ 43,8 %). Les crédits ouverts en 2002 sont inférieurs de 6,8 % à ceux ouverts en 2001.

Evolution des crédits disponibles en 2002

(en millions d'euros)

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

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

2. Le taux de consommation des crédits

Le taux de consommation des crédits de paiement ouverts est de 85,4 % en 2002, soit un niveau proche de celui atteint en 2001 (84,2 %).

Les dépenses effectives se sont élevées à plus de 5,8 milliards d'euros, dont 5,45 milliards d'euros pour les dépenses ordinaires et 366 millions pour les crédits de paiement des dépenses en capital, sommes à comparer avec les 6,82 milliards d'euros ouverts.

Consommation des crédits en 2002

(en millions d'euros)

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

(1) en crédits de paiement.

Source : direction générale de la comptabilité publique

Le taux de consommation du titre IV est principalement tiré à la baisse par le chapitre 44-84 « Contrats territoriaux d'exploitation », dont le taux de consommation était de 4 % en 2000, 39 % en 2001 et 66,4 % en 2002.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003

1. L'évolution des dotations pour 2003

Les dotations de la loi de finances initiale pour 2003 se sont élevées à 5.180 millions d'euros.

Des mesures de mise en réserve ont été prises par le gouvernement le 3 février 2003 : 180,45 millions d'euros ont ainsi été mis en réserve sur le budget de l'agriculture, dont 162,33 millions d'euros de dépenses ordinaires et 18,12 millions d'euros de crédits de paiement en dépenses en capital, auxquels s'ajoutent 23,29 millions d'euros d'autorisations de programme.

En outre, le décret n° 2003-226 du 14 mars 2003 portant annulation de crédits a concerné les crédits du budget de l'agriculture à hauteur de 99,26 millions d'euros de crédits de paiement et 7 millions d'euros d'autorisations de programme.

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

Evolution des crédits disponibles en 2003 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

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

(1) au 31 août 2003.

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

(3) en crédits de paiement.

Source : direction générale de la comptabilité publique

2. Le taux de consommation en 2003

S'agissant du taux de consommation des crédits au 31 août 2003, la consommation globale s'établit à 58,3 %, soit un montant quasi-identique à celui de 2002 à la même époque. Il faut souligner que la consommation des crédits du titre VI est très supérieure à celle des années antérieures.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que lors de l'examen du projet de budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2003, deux amendements de réduction de crédits, visant à réduire les crédits de 1 million d'euros, avaient été adoptés à l'initiative de votre commission des finances. Il s'agissait :

- d'une réduction des crédits du titre III prévoyant la réduction de 200.000 euros imputée sur le chapitre 36-20 « Enseignement agricole », article 30 « Enseignement supérieur agricole public » afin de prendre en compte les dépenses effectives relatives à ce chapitre budgétaire pour lequel il existe des marges de manœuvre budgétaires ;

- d'une réduction des crédits du titre IV prévoyant la réduction de 800.000 euros imputée sur le chapitre 44-70 « Promotion et contrôle de la qualité », article 20 « Maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits », afin de prendre en compte les économies résultant de la mise en place imminente de l'abattage sélectif.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ces chapitres ont été épargnés ou faiblement touchés par les mesures de mise en réserve des crédits de la loi de finances initiale pour 2003 tandis que sur les autres chapitres, en moyenne, le taux de gel s'est établi entre 10 et 20 % des crédits.

Evolution des taux de consommation des crédits ouverts en 2003 ⁽¹⁾

(en %)

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

(1) en crédits de paiement.

Source : direction générale de la comptabilité publique

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

Rappel succinct des principaux instruments mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances. **C'est dire que l'horizon se rapproche.**

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : à une **logique de moyens** succèdera une **logique de résultat**.

Les crédits seront désormais présentés par **programmes** regroupés au sein de **missions**. Au sein de chaque programme, les crédits seront fongibles, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : « *La présentation des crédits par titre est indicative* » (article 7 de la LOLF). Il s'agira cependant d'une fongibilité asymétrique : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels. A cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques).

Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Ainsi, lors de la présentation des lois de finances, les ministères gestionnaires produiront en annexe un **projet annuel de performance** (PAP) pour chaque programme. Ce projet annuel comprendra « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51 de la LOLF). Au projet de loi de règlement sera joint un **rapport annuel de performance** (RAP) qui permettra de confronter les résultats aux objectifs (article 54 de la LOLF).

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1. La préparation par le ministère de l'entrée en vigueur de la LOLF

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, les travaux de mise en œuvre de la LOLF ont commencé au sein du ministère dès l'automne 2001 par des séances d'information, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés.

Sur le plan opérationnel, les directeurs d'administration centrale, après plusieurs séances de travail, ont proposé au ministre dès l'automne 2002 diverses options de structuration du budget du ministère de l'agriculture en programmes et en actions. Après décision ministérielle en janvier 2003, les discussions ont été entamées avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et ont abouti à un accord au printemps 2003.

Parallèlement, des réunions de travail tenues entre la direction des affaires financières du ministère et les autres directions, ont permis d'affiner et de consolider la répartition des crédits entre les actions ainsi que de dégager de premières propositions d'objectifs et d'indicateurs. Ce travail sera en partie expertisé par le comité interministériel d'audit des programmes au cours de l'automne. Par ailleurs, d'importants travaux ont été entrepris en matière de justification des crédits au premier euro, de budgétisation des emplois et des dépenses de personnel.

2. La définition d'une mission et des programmes

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a proposé au Premier ministre que l'ensemble des crédits de son département ministériel soit regroupé au sein d'une mission unique reprenant l'intitulé actuel du ministère.

S'agissant de la définition des programmes, le budget du ministère de l'agriculture pourrait être structuré en **cinq programmes** si les propositions du ministre étaient retenues.

Les cinq programmes futurs du budget du ministère de l'agriculture

1 – Le programme « *Gestion durable de l'agriculture, des territoires ruraux et de la pêche* »

Ce programme regrouperait les crédits nationaux qui complètent les financements communautaires de la PAC, ainsi que les crédits des secteurs forestiers et de la pêche. Cette solution permettrait de regrouper les principaux leviers budgétaires de la politique agricole et de l'action sur les territoires, donnant ainsi au concept d'affaires rurales les moyens d'action permettant d'en faire une véritable politique publique reconnue au plan budgétaire. Ce programme comprendrait également les crédits des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre opérationnelle de ces politiques, sauf la pêche pour laquelle ces moyens resteraient gérés par le ministère de l'équipement.

2 – Le programme « *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* »

Ce programme comprendrait les crédits destinés à la lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, ainsi qu'aux contrôles des produits alimentaires. Les moyens des services vétérinaires y seraient rattachés.

3 – Le programme « *Formation, recherche et développement* »

Ce programme rassemblerait la totalité des moyens consacrés à l'enseignement agricole technique et supérieur, tant public que privé, à l'apprentissage et à la formations professionnelle, au développement rural, à l'insertion, à la coopération internationale et à la recherche.

4 – Le programme « *Protection sociale agricole* »

Ce programme inclurait les moyens budgétaires attribué à la structure qui remplacera le budget annexe des prestations sociales agricoles, à savoir le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles. Dans la construction proposée par le ministère, l'équivalent de l'actuelle subvention d'équilibre du BAPSA compose la quasi totalité de ce programme.

5 – Le programme « *Fonctions support* »

Le cinquième et dernier programme comprendrait les moyens de l'administration centrale, des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, ainsi que de l'information économique en agriculture.

3. Une expérimentation en 2004

A titre de préfiguration, le présent projet de budget contient un nouveau **chapitre 39-01 « *Programme formation, recherche et développement* » globalisant la quasi totalité des crédits de l'enseignement agricole** actuellement répartis entre les chapitres des titres III et IV. Les crédits d'investissement n'y ont pas été inclus pour respecter l'ordonnance du 2 janvier 1959 toujours en vigueur, de même que les crédits du chapitre 44-53 relatifs aux subventions accordées aux organisations syndicales agricoles.

Les articles du chapitre 39-01 correspondent aux différentes actions ou sous-actions du futur programme.

En outre, l'unicité du chapitre 39-01 devrait permettre d'expérimenter la fongibilité des crédits prévue par la LOLF : les crédits servant à la rémunération des personnels sont identifiés sur cinq articles et ceux relatifs au fonctionnement courant et au versement de subvention sur dix articles. Cette expérimentation devrait permettre d'apprécier les ajustements nécessaires pour combler les sous-dotations qui risquent d'apparaître sur les dépenses de personnel.

La présentation des crédits est assortie d'objectifs et d'indicateurs de résultats préfigurant ceux qui devront accompagner les programmes et rapports de performance auxquels les budgets seront adossés sous le régime de la LOLF. Il s'agit d'objectifs et d'indicateurs faisant apparaître l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficacité de la gestion.

Votre rapporteur spécial tient toutefois à souligner le manque de lisibilité budgétaire associé à cette expérimentation et le manque de clarté, dans le présent projet de budget, de la présentation de la transition entre les chapitres antérieurement amputés et les dotations du nouveau chapitre 39-01. Il est en effet apparu particulièrement difficile de mesurer l'évolution entre les dotations inscrites sur les chapitres relatifs à l'enseignement agricole en 2003 et les dotations inscrites sur le nouveau chapitre 39-01 en 2004.

B. 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.

S'agissant du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, la réflexion sur les points suivants :

- les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui devraient toutefois porter sur un périmètre limité ;

- l'adaptation de l'organisation interne du ministère avec la création de la direction générale de la forêt et des affaires rurales et la réorganisation du système de gestion des aides via la rationalisation du fonctionnement des offices agricoles notamment ;

- la réorganisation des services déconcentrés du ministère avec la constitution d'un pôle « économie agricole et monde rural » ;
- la simplification administrative en faveur des agriculteurs ;
- le développement des technologies de l'information et de la communication ;
- le développement des démarches qualité.

En outre, **l'évolution de la gestion des ressources humaines du ministère doit anticiper et accompagner l'évolution de ses missions. A cet égard, votre rapporteur spécial note avec satisfaction 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.

III. UNE VOLONTÉ DE RATIONALISATION DES DÉPENSES DANS CERTAINS SECTEURS

A. LA RATIONALISATION DES CRÉDITS AUX OFFICES AGRICOLES

1. Des critiques formulées par la Cour des comptes

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.

2. Un rapport gouvernemental d'évaluation des conditions de fonctionnement des offices

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.

3. Une volonté de rationalisation des crédits

Le budget de l'agriculture pour 2003 avait proposé de réduire de 15 % la dotation inscrite en 2002 au titre des crédits des offices agricoles. Suite à une révision des services votés de 70,34 millions d'euros, elle avait été fixée à 395,23 millions d'euros.

Ce repli des crédits a permis d'accompagner la rationalisation de la gestion des offices rendue nécessaire par les constatations de la Cour des comptes notamment. Il ne s'est pas traduit par des difficultés financières pour ces derniers. Des opérations de redéploiement de crédits entre les divers offices ont en effet été réalisées en cours d'exercice afin que la sous-consommation des crédits d'une mesure puisse bénéficier au financement d'une autre.

En outre, le gouvernement s'était engagé à ouvrir des crédits supplémentaires si une nouvelle crise importante survenait.

Dans le présent projet de budget, il est proposé de réduire à nouveau, mais dans une proportion moindre qu'en 2003 (- 2,3 %), les crédits destinés au fonctionnement des offices agricoles, qui seraient ainsi limités à 386 millions d'euros.

B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE

1. 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 impose de revoir le financement de ce service public dans la voie déjà initiée l'an dernier de la **prise en charge par les opérateurs économiques des coûts de traitement de leurs déchets produits.**

Grâce au dispositif proposé par l'article 13 du présent projet de loi de finances, qui vise à créer une nouvelle taxe d'abattage, affectée au CNASEA et appelée à se substituer à l'actuelle « taxe d'équarrissage » au 1^{er} janvier 2004, les éleveurs continueront à bénéficier d'un service gratuit pour l'enlèvement et le traitement des animaux morts sur leur exploitation. De même, les bouchers artisans continueront à bénéficier du même service gratuit pour la collecte et la transformation des déchets à risque (colonnes vertébrales notamment) collectés dans leur magasin.

L'Etat continuera à participer au financement du SPE dans les limites fixées par le droit communautaire et la part du financement de ce service devant être financée par la filière sera prélevée au niveau des abattoirs afin d'assurer une plus grande lisibilité du dispositif et d'organiser la répercussion du coût sur le consommateur final. Afin de mettre fin à la gratuité du service, assimilable à une aide d'Etat au sens du droit communautaire de la concurrence, l'Etat est ainsi aujourd'hui contraint de répercuter aux abattoirs le coût du service de l'équarrissage car ce sont les principaux producteurs de déchets pris en charge par le SPE. La nouvelle taxe d'abattage devrait permettre de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à l'élimination des déchets d'abattoir par le service public de l'équarrissage.

Le nouveau dispositif proposé est-il pour autant conforme aux lignes directrices agricoles définies par la Commission européenne ? La question peut légitimement être posée. En effet, au regard de la jurisprudence de la CJCE, tout financement par le produit d'une taxe est assimilable à une aide d'Etat. En cela, le dispositif proposé déroge sensiblement aux lignes directrices agricoles. Ceci est néanmoins inévitable pour permettre la participation financière des industries productrices de déchets, la rétribution des entreprises pour l'exécution du service public de l'équarrissage *stricto sensu* incombant à l'Etat. La commission européenne ne pourra dès lors se satisfaire du nouveau dispositif que sous réserve d'une **comptabilité indépendante des ressources et dépenses du SPE**, d'où l'affectation de la nouvelle taxe d'abattage au CNASEA et la création au sein de cet organisme d'un fonds à comptabilité distincte auquel est rattaché le produit de la taxe d'abattage.

En tout état de cause, **le dispositif ayant la préférence de la Commission européenne serait un dispositif dans lequel l'abattoir achèterait sur le marché privé de l'équarrissage une prestation de collecte et d'élimination des déchets correspondants**, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des autres pays européens. En effet, très peu de dispositifs assimilables à un service public de l'équarrissage ont été conservés dans les autres pays de l'UE en dehors du financement des tests ESB. Pour mémoire, toutes les autres aides qui avaient été autorisées ou tolérées par la Commission étaient limitées dans le temps et n'excédaient pas le 31 décembre 2002.

2. La nouvelle répartition des coûts entre l'Etat, les filières viande, les abattoirs et le consommateur

a) Le coût du service public de l'équarrissage à la charge de l'Etat

Le présent projet de budget prévoit l'inscription au chapitre 44-71 « *Service public de l'équarrissage – Elimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables* » des crédits suivants :

- **34 millions d'euros**, à l'article 10 « *Service public de l'équarrissage* », en baisse de 168,11 millions d'euros, soit – 83,2 %, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, sur les 34 millions d'euros inscrits à l'article 10 du chapitre 44-71, 29 millions d'euros seront consacrés à la prise en charge des cadavres des ruminants concernés par le dépistage des EST et 5 millions d'euros à l'élimination de cadavres ne relevant pas de l'élevage (animaux domestiques, déchets vétérinaires, gibier...) ;

- **48 millions d'euros** à l'article 20 « *Elimination des coproduits animaux* », en baisse de 29,89 millions d'euros, soit une diminution de 38,4 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Au total, les crédits inscrits au chapitre 44-71 pour 2004 s'élèvent donc à 82 millions d'euros, en baisse de 198 millions d'euros, soit une baisse de 70,7 %, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

b) *Un allègement du coût pour les filières viandes et un prélèvement désormais au niveau des abattoirs*

Le rendement attendu de la nouvelle taxe d'abattage est estimé par le gouvernement à 176 millions d'euros et sera donc destiné à l'autofinancement de la gestion des déchets d'abattoirs qui relèvent du service public de l'équarrissage en application de l'article L. 226-1 du code rural.

Ce montant doit être comparé avec le produit attendu de la taxe sur les achats de viandes en 2003 qui s'élève à 530 millions d'euros¹. A partir du 1^{er} janvier 2004, la suppression de la taxe sur les achats de viandes va donc alléger de 530 millions d'euros les prélèvements sur les filières viandes et devrait permettre, à terme, de baisser le prix de la viande au détail.

En outre, **l'actuel régime d'aide aux investissements dans les abattoirs sera adapté pour encourager les efforts de tri, de traitement voire de valorisation des déchets animaux**. En effet, d'après les dispositions de l'article 13 du présent projet de loi de finances, la nouvelle taxe d'abattage est assise, pour partie, sur le tonnage de viande produite afin de financer les frais fixes de collecte des déchets d'abattoirs ainsi que la part de l'élimination des animaux morts, pour partie sur les quantités de déchets effectivement produits par l'établissement assujéti à la taxe. Les taux de la taxe ont été calculés en fonction du coût actuel du service public de l'équarrissage et des quantités de déchets collectées et mesurées par les équarrisseurs. **D'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, certaines dérives avaient été constatées, dont le coût était jusqu'ici entièrement assuré par l'Etat**. Le gouvernement estime qu'aujourd'hui, une partie des déchets d'abattoirs, qui ne relève pas du service public de l'équarrissage en application de la législation en vigueur, est néanmoins dirigée vers lui, du fait de sa gratuité, alors que la valorisation de ces déchets devrait normalement faire l'objet d'un contrat de droit privé avec les équarrisseurs.

A compter du 1^{er} janvier 2004, les abattoirs devront s'assurer que les déchets pris en charge par le SPE sont pesés pour répondre à leur obligation de déclaration fiscale. Les services de contrôle croiseront ces données déclaratives avec celles qui sont issues de la facturation des équarrisseurs.

¹ D'après les estimations révisées contenues dans le tome I de l'évaluation des voies et moyens du présent projet de loi de finances.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'agriculture, le coût total du SPE en 2003 s'est élevé à 243 millions d'euros. Dans l'hypothèse du maintien des quantités actuelles de déchets d'abattoirs, ce coût sera vraisemblablement le même en 2004. Dès lors sur la base d'un coût du SPE en 2004 de 243 millions d'euros et compte tenu du montant des aides publiques autorisées, le produit de la nouvelle taxe d'abattage devrait s'élever en 2004 à 209 millions d'euros. Or, le rendement attendu par le gouvernement de cette taxe pour 2004 s'élève à seulement 176 millions d'euros. **Le gouvernement attend en effet de la mise en place de cette nouvelle taxe, en partie liée aux quantités de déchets produits, un meilleur tri et une plus grande maîtrise des déchets** (vidage des intestins de ruminants, retraits des déchets de dégrillage, par exemple), **devant permettre une réduction de l'ordre de 25 % des déchets collectés**. Ainsi, en raison de l'application d'un tarif de la nouvelle taxe d'abattage pour chaque tonne de déchet relevant du service public de l'équarrissage, substantiellement plus élevé que le tarif applicable à la tonne de viande avec os (750 euros contre 150 euros), **la taxe d'abattage est conçue pour inciter les abattoirs à ne diriger vers le SPE que les déchets relevant effectivement de ce service au regard de la législation en vigueur**. Si tel était le cas, le produit de la taxe d'abattage serait diminué à due concurrence de même que le coût du SPE.

IV. LE RENFORCEMENT D'INSTRUMENTS EXISTANTS

A. LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'INSTALLATION

La tendance à la baisse des installations, constatée depuis 1998 notamment, se confirme.

Bénéficiaires de la dotation jeunes agriculteurs entre 2000 et 2003

Bénéficiaires	2000	2001	2002	2003*
1 ^{ère} fraction	6.314	5.974	5.992	3.152
2 ^{ème} fraction	6.866	6.841	6.400	3.905
Montant en milliers d'euros	105.000	101.500	100.200	55.649

* premier semestre 2003

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

1. Les mesures existantes destinées à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs

La politique de l'installation en agriculture a pour objet d'aider le jeune agriculteur dans le financement de la reprise ou la création d'une entreprise agricole et de faciliter la transmission des exploitations.

Elle repose sur deux aides principales (la DJA et les prêts à moyen terme spéciaux à intérêts bonifiés) dont le bénéfice est attribué par l'autorité préfectorale. Le jeune peut également bénéficier d'avantages fiscaux et sociaux importants.

Les premières mesures de ce dispositif ont été mises en œuvre à la fin de l'année 2000. Elles s'adressent en priorité aux cédants :

- l'aide à la transmission des exploitations (ATE) : concernant l'accès au foncier, un décret assouplissant les conditions d'octroi de l'ATE est paru le 1^{er} octobre 2001. Cette mesure a pour objet de faciliter la cession d'exploitations au profit de jeunes agriculteurs en accordant au chef d'exploitation âgés de 56 à 65 ans une aide d'un montant maximum de 10.670 euros à condition que celui-ci cède les terres cultivées, les bâtiments d'exploitation et transfère les références de production ou droits à aides attachés à l'exploitation en vue d'une première installation ;

- le « CTE transmission » : les agriculteurs ayant souscrit un tel contrat, qui cèdent leurs terres entre 58 et 60 ans à un jeune agriculteur, peuvent bénéficier d'une préretraite leur garantissant un revenu de remplacement pour cessation anticipée d'activité.

Les principales mesures à destination des jeunes candidats à l'installation ont été décidées plus tardivement au cours de l'année 2001 :

- le CTE « installation progressive » : ce contrat a pour objectif de favoriser l'accès aux responsabilités des chefs d'exploitation à de jeunes agriculteurs, âgés de 21 à 35 ans qui seront ensuite aptes à bénéficier des aides publiques à l'installation. Pendant cette période de cinq ans préalables à l'installation, le contrat doit permettre aux signataires d'acquérir la capacité professionnelle agricole nécessaire à l'obtention des aides à l'installation ;

- le bénéfice de la DJA a été élargi aux candidats âgés de 21 à 39 ans (et non plus 35). En outre une demi-DJA pourra être accordée aux agriculteurs à titre secondaire qui pourront également bénéficier de prêts à moyen terme spéciaux.

En outre, il convient ici de rappeler la création du nouveau Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) par la loi de finances initiale pour 2003.

Ce fonds, doté de 10 millions d'euros en 2003, a pour but d'alimenter notamment les programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales. Il prend ainsi la suite du Fonds pour l'installation en agriculture dont la ligne budgétaire n'était plus dotée depuis la loi de finances pour 2000 car les crédits qui devaient alors y être inscrits avaient été transférés au fonds de financement des CTE.

Ce fonds a permis le redémarrage des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL).

2. Les mesures en faveur de l'installation contenues dans le présent projet de budget

Pour 2004, le présent projet de budget propose de reconduire la dotation du FICIA et d'améliorer la dotation jeune agriculteur (DJA) en finançant son versement en une seule fois. Ainsi, les crédits destinés à l'installation dans le présent projet de budget augmentent de 7 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, soit un total de près de 74,7 millions d'euros en 2004.

La part des crédits destinés à la DJA devrait s'élever en 2004 à 64,67 millions d'euros. Cette augmentation fait suite à plusieurs années de baisse. Elle n'est toutefois pas liée à la prévision d'une hausse des demandes mais à la suppression du versement en deux tranches, qui entraîne un surcoût de 6,67 millions d'euros en 2004.

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

B. LE RENFORCEMENT DES OUTILS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Le **plan national de développement rural (PNDR)** comporte des mesures approuvées par la commission européenne et bénéficiant d'un cofinancement communautaire à hauteur de 50 %.

La mise en œuvre de ce plan a toutefois pris du retard : avec 609,5 millions d'euros de retours communautaires en 2001, soit 14 % du total des dépenses réalisées par l'Union européenne à ce titre, la France est en dessous du taux potentiel de retour moyen et s'est vue infliger une pénalité financière de 21,34 millions d'euros pour sous-réalisation, à hauteur de 289 millions d'euros, de son plan par rapport à ses prévisions initiales de dépenses.

En outre, les actions du PRDN devraient bénéficier du **déblocage du produit de la modulation des aides**, suspendue en 2002.

Le décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune a mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2000, un dispositif de réduction du versement des aides communautaires en application de l'article 4 du règlement (CE) n° 1259/99 du Conseil du 17 mai 1999.

Ce dispositif de modulation, qui ne devait pas concerner les petites et moyennes exploitations, était appliqué en fonction du montant total des aides, de la main d'œuvre employée sur l'exploitation et de sa richesse globale, exprimée sous forme de marge brute standard. Il visait 44.500 exploitations, soit 10 % des exploitations françaises, qui ont vu leurs aides réduites en moyenne de 2.285 euros.

Le produit de la modulation a été de 111 millions d'euros en 2000 et de 114 millions d'euros en 2001. Ces sommes auraient du être utilisées pour compléter le financement des actions de développement rural et notamment les CTE.

En fait, ce sont 225 millions d'euros au titre de la modulation des aides qui sont restés bloqués dans les comptes du FEOGA, les modalités de leur consommation devant faire l'objet de négociations communautaires.

Dès le mois de juin 2002, le ministre chargé de l'agriculture a annoncé la suspension de ce dispositif de modulation des aides, à titre conservatoire. Le décret n° 2002-1246 du 7 octobre 2000 supprimant la modulation relative aux paiements accordés aux agriculteurs au titre de l'année 2002 dans le cadre de la PAC a officialisé cette suspension pour les aides versées en 2002.

Dans le cadre de la négociation du compromis de Luxembourg, le gouvernement a obtenu un assouplissement des dispositions réglementaires relatives à l'utilisation des fonds prélevés. Les 225 millions d'euros concernés pourront être utilisés jusqu'à la fin 2006 et les contrats financés sur ces fonds pourront changer de source de financement lorsque ceux-ci seront épuisés. Il est prévu de les affecter à la nouvelle prime herbagère agroenvironnementale (PHAE).

1. La mise en œuvre des nouveaux contrats d'agriculture durable et le remplacement des anciens contrats territoriaux d'exploitation

a) CTE : la fin d'un dispositif complexe et coûteux

Mesure phare de la loi d'orientation agricole de juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation (CTE) est un contrat signé entre le préfet et l'agriculteur pour une période de cinq ans et qui comporte deux volets : un volet socio-économique et un volet environnemental et territorial. Le CTE vise à passer d'un système d'aides forfaitaires et automatiques à une politique d'engagement contractuel entre les agriculteurs et l'Etat, afin de mettre en oeuvre une agriculture aux orientations définies par des cahiers des charges nationaux et départementaux (services, environnement, territoire, productions de qualité plutôt que productions de masse).

La finalité des CTE consiste à inciter les exploitants agricoles, par le biais d'une modification des aides publiques, à développer un projet économique global qui intègre les nouvelles fonctions (économique, environnementale et sociale) de l'agriculture. Fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'activité agricole, le CTE repose sur une démarche contractuelle.

L'objectif du ministère était de conclure 50.000 CTE d'ici la fin 2000 et d'atteindre le chiffre de 100.000 CTE conclus en 2002 et *in fine* de 205.000 d'ici à 2006. Pourtant, fin 2000, un constat d'échec s'était imposé avec guère plus de 1.400 CTE signés par les agriculteurs et environ 2000 ayant reçu un avis favorable des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA). Au 30 octobre 2001, 19.035 contrats avaient reçus un avis favorable des CDOA et près de 14.500 CTE avaient été signés. **Au 1^{er} septembre 2002, 37.329 CTE avaient été signés, dont 3.510 (9,4 %) avec au moins une mesure de conversion en agriculture biologique. 6.719 demandes de CTE ont reçu un avis favorable de la CDOA mais sans signature et 2.644 demandes supplémentaires ont reçu un avis de section de la CDOA mais pas de la commission plénière.**

Bilan des CTE signés entre 2001 et 2003

Années	Nombre de contrats signés	Coût total	Surface concernée Totale (cumulée)	Coût moyen par contrat
2001	15.073	621 M€	1.8000.000 ha	41.230 €
2002	25.749 (jusqu'au 15/10/2002)	1 125 M€	4 130 000 ha	43 694 €
2002/2003	5.200 (phase transitoire)	140 M€	4 600 000 ha	27 000 €

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

Cette montée en puissance du dispositif s'est accompagnée d'une explosion de la charge budgétaire liée à la mise en œuvre des CTE insuffisamment accompagnée par les dotations budgétaires prévues à ce titre. Le fonds de financement des CTE a pour principal objet de payer les CTE. Ces contrats signés entre 1999 et 2003 pour une durée de cinq ans engendreront des paiements jusqu'en 2007.

Evolution des dotations budgétaires du Fonds de financement des CTE

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003
45,73	144,83	60,9	76,2	200

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Alors que le chapitre 44-84 affichait en 2000 et 2001 une sous-consommation structurelle de ces crédits, avec un taux de consommation brut de 4 % en 2000 et 39 % en 2001, montrant ainsi la complexité de la mise en œuvre de cet outil (lenteur des procédures, lourdeur des conditions d'éligibilité et réticence des acteurs), en 2002, le ministère a dû faire face à une insuffisance de la dotation budgétaire du chapitre, la multiplication des mesures éligibles, à des fins purement statistique ayant entraîné l'explosion du nombre de CTE à partir de début 2002.

En 2000, la loi de finances rectificative pour 2000, n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 avait annulé 53,36 millions d'euros sur le chapitre 44-84, tandis qu'en 2001, la loi de finances rectificative pour 2001, n° 2001-1276 du 30 décembre 2001 avait annulé 7,16 millions d'euros sur ce même chapitre.

Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 2002, les crédits affectés aux CTE étaient déconnectés des besoins prévisibles, compte tenu de la rapide montée en puissance du dispositif depuis 2001 et de la logique de guichet développée par le précédent gouvernement. Après l'ouverture d'une dotation supplémentaire de 24 millions d'euros en première loi de finances rectificative pour 2002, les crédits destinés aux CTE ont été multipliés par trois dans le budget pour 2003 et se sont ainsi élevés à 200 millions d'euros.

Les dépenses prévisionnelles du fonds de financement des CTE jusqu'en 2007, pour honorer le paiement des contrats déjà signés, sont les suivantes.

Dépenses prévisionnelles du fonds de financement des CTE jusqu'en 2007

(en millions d'euros)

2004	2005	2006	2007
231	190	112	10

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

b) La mise en place des nouveaux contrats d'agriculture durable

La principale critique formulée à l'égard des CTE concernait le caractère trop ambitieux des objectifs fixés qui voudraient en faire un outil de réorientation totale de la politique agricole. En outre, l'accent donné à la dimension socio-environnementale de ce dispositif a contribué à gripper la mécanique dès le départ.

Compte tenu de la complexité des dossiers, de la faible efficacité environnementale de mesures trop diffuses, du caractère inéquitable du dispositif qui s'est traduit par des montants d'aides très différents selon les régions et enfin de l'explosion du coût budgétaire des CTE, le ministre chargé de l'agriculture a pris la décision le 6 août 2002 de suspendre l'instruction des CTE.

Les CTE qui ont déjà été signés seront honorés tandis que ceux qui n'étaient pas complètement instruits au 6 août 2002 seront examinés au cas par cas. Une circulaire du 10 octobre 2002 a précisé le devenir de chaque type de dossier CTE :

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

- les dossiers dont le rapport d'instruction était signé le 6 août 2002, ainsi que ceux qui ont reçu un avis favorable à cette même date mais qui n'ont pas été signés au 15 octobre pourront être examinés sous un régime transitoire, caractérisé notamment par l'obligation du respect d'une moyenne départementale de 27.000 euros par contrat ;

- les autres dossiers seront examinés dans le cadre du nouveau dispositif élaboré par le ministre en concertation avec les organisations professionnelles agricoles représentatives.

A la fin de l'année 2002, un nouveau dispositif, appelé contrat d'agriculture durable (CAD) a été conçu en liaison étroite avec les organisations professionnelles. Ce nouveau dispositif préserve l'idée d'une démarche contractuelle entre l'agriculteur et l'Etat permettant à l'exploitant de mettre en œuvre un projet d'exploitation tant dans sa dimension territoriale et environnementale que dans sa dimension socio-économique.

Les principales caractéristiques des nouveaux CAD

- le recentrage sur une démarche plus territoriale avec la possibilité de ne contractualiser que sur le seul volet environnemental et la définition d'enjeux prioritaires associés à un nombre limité d'actions sur chaque territoire ;
- la simplification de la procédure avec, par exemple, l'élargissement des conditions d'éligibilité ou la contractualisation à l'îlot et non plus à la parcelle ;
- la mise en place d'un dispositif de maîtrise budgétaire, avec la fixation d'un montant moyen de contrat de 27.000 euros à respecter par départements, la transparence des groupements agricoles d'exploitation en commun étant assurée.

2. Le soutien de la politique de la montagne

Les zones défavorisées, et en particulier les zones de montagne, font l'objet d'une série de dispositifs spécifiques qui prennent la forme de majorations d'aides et d'aides particulières qui leur sont exclusivement réservées. Celles-ci font partie du PRDN et bénéficient donc de cofinancements communautaires. Elles doivent permettre de favoriser le maintien d'activités agricoles dans des zones particulièrement difficiles où la rentabilité des exploitations est incertaine et le revenu des exploitants faible.

La réforme des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) en 2001

Elles sont désormais attribuées à l'hectare de superficie fourragère, en application du règlement « développement rural » du plan de développement rural national. Deux objectifs étaient poursuivis lors de la mise en place de cette réforme, d'une part, limiter le nombre des éleveurs susceptibles d'être pénalisés par cette réforme, d'autre part, éviter les transferts de charges entre massifs et entre départements et en particulier faire en sorte que l'équilibre entre les zones de montagne et les autres zones défavorisées dans la répartition globale de l'enveloppe des ICHN demeure inchangé.

Si les conditions d'éligibilité et les zonages ne sont pas modifiés, les modalités de calcul changent. Le principe de base d'attribution est le respect des bonnes pratiques agricoles. L'éleveur est réputé les respecter si son système d'élevage répond notamment à des critères d'extensivité.

Un tarif unique de prime s'applique par zone défavorisée : il dépend de la localisation (haute montagne, montagne, piémont, zone défavorisée simple) et de l'appartenance ou non à la zone sèche. En outre, une compensation supplémentaire de 10 % en zone de haute montagne et de montagne et de 20 % dans les autres zones est accordée dans le cas d'exploitations pratiquant une transhumance de leur cheptel apte à utiliser les fourrages ligneux.

Des modifications réglementaires sont intervenues en 2002, prévoyant en particulier une augmentation des versements de 20 % en haute montagne, de 5 % en montagne, de 3 % en zone de piémont et de 2 % en zones défavorisées simples. Mais les crédits ont manqué pour assurer le financement de ces revalorisations.

Les montants à l'hectare s'élèvent à 221 euros en zone de haute montagne, 136 euros en zone de montagne, 89 euros en zone de piémont et 49 euros en zone défavorisée simple.

En 2003, 112.000 bénéficiaires (pour 114.000 en 2002) environ devraient percevoir l'ICHN. Pour 2004, le nombre de bénéficiaires devrait être en légère baisse, les nouveaux installés ne compensant pas tout à fait les agriculteurs partant à la retraite.

Dans le cadre des mesures liées à la sécheresse, il a été décidé fin juillet 2003 d'avancer d'un mois le paiement de l'ICHN, pour un coût total de 270 millions d'euros.

Dans le présent projet de budget, la dotation prévue pour l'ICHN s'élève à 230 millions d'euros. Elle permettra d'une part, d'amorcer une première phase de revalorisation des 25 premiers hectares, d'autre part, d'étudier, en concertation avec les professionnels agricoles, la possibilité d'une meilleure prise en compte de la pluriactivité.

C. LE SOUTIEN APPORTÉ AU SECTEUR DE LA PÊCHE

Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche, le gouvernement s'attache 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.

S'agissant de la flotte et des marins, le gouvernement a décidé de mettre en place, en 2004, un plan ayant pour but d'une part la modernisation de la flotte de pêche, d'autre part, l'amélioration de la sécurité des marins.

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.

Le plan de soutien au secteur de la pêche annoncé par le gouvernement en 2004

Le plan de modernisation de la flotte de pêche annoncée par le gouvernement, qui vise à la fois à améliorer la rentabilité des entreprises et à assurer une meilleure sécurité en mer des pêcheurs comprend deux volets :

- le renouvellement et la modernisation des navires les plus anciens grâce à la mobilisation des fonds en provenance de l'Union européenne et de l'Etat, et à la participation des collectivités territoriales qui le souhaitent ;

- un ajustement des capacités de pêche en relation avec la disponibilité des ressources halieutiques et, notamment, vis-à-vis des espèces dont l'état est le plus fragilisé. A cet égard, en cofinancement européen, l'Etat propose aux armateurs qui le souhaitent des primes substantiellement majorées à la sortie de flotte. Cet ajustement des capacités permettra également de primer la sortie de flotte des navires les plus vétustes et donc potentiellement les plus dangereux en mer.

D'autre part, et parallèlement à cette politique structurelle de modernisation de l'outil productif, le gouvernement entend améliorer la sécurité des marins par la mise en œuvre d'un plan à cet effet. Ce plan vise à aider financièrement les marins à acquérir des vêtements à flottabilité intégrée ainsi que les armateurs de navires de moins de 12 mètres à s'équiper de moyens de sauvetage appropriés et notamment de radeaux de survie.

Les aides publiques consacrées au financement de ce plan s'élèvent à 7,5 millions d'euros dont 3 millions d'euros à la charge de l'Etat.

V. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN SOUFFRANCE ?

A. LA DIMINUTION DRASTIQUE DU VERSEMENT COMPENSATEUR À L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

Le budget pour 2003 prévoyait une hausse de 18,7 % des crédits destinés à la politique forestière, par rapport aux dotations initiales de 2002, un accent particulier étant mis sur les actions de long terme avec une augmentation des crédits destinés à l'investissement.

Les priorités affichées par le gouvernement en matière de politique forestière en 2003

- la compensation exceptionnelle à l'ONF des pertes causées par la baisse des produits de vente de bois des forêts domaniales consécutive aux tempêtes ;

- la poursuite de la reconstitution des forêts après les tempêtes via une augmentation de la dotation consacrée aux prêts bonifiés à la forêt ainsi qu'une augmentation des investissements forestiers ;

- l'encouragement des investissements dans la filière bois via le développement et la modernisation des petites entreprises familiales qui constituent l'essentiel de la filière.

Force est de constater que le présent projet de budget ne poursuit pas dans la voie tracée par le gouvernement l'année dernière, ce que regrette votre rapporteur spécial, compte tenu du lourd tribut qu'a payé cette année la forêt française, et plus particulièrement la forêt méditerranéenne, aux incendies de l'été 2003.

A cet égard, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, a annoncé la mise en œuvre, en collaboration avec le ministre de l'écologie et du développement durable, d'un plan de reconstitution écologique et forestière de la forêt française, pour lequel des moyens budgétaires devraient être mis en place dans la prochaine loi de finances rectificative.

Toutefois, **votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner de la diminution de 20 millions d'euros en 2004 du versement compensateur affecté à l'Office national des forêts, qui passe ainsi de 145 millions d'euros en 2003 à 125 millions d'euros en 2004.** Cette diminution du versement compensateur va à l'encontre du contenu du contrat de plan Etat-ONF du 22 octobre 2001 et dont l'application s'étend jusqu'en 2006.

Interrogé sur ce point au Sénat le 17 octobre 2003, par notre collègue Yann Gaillard, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a fourni les explications suivantes, *« s'agissant des communes forestières concernant le versement compensateur, je vous indique que le projet [de budget pour 2004] a été élaboré avant la sécheresse et les incendies de l'été. Mais les dispositions seront prises dans les prochaines semaines afin que ni les communes forestières ni l'Office national des forêts ne subissent un préjudice en 2004. J'en prends l'assurance devant vous aujourd'hui ».*

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que le ministre puisse tenir l'engagement qu'il a ainsi formulé devant le Sénat.

B. LES DOTATIONS DU FONDS NATIONAL DE GARANTIE DES CALAMITÉS AGRICOLES (FNGCA)

Ce fonds a été créé afin d'indemniser les exploitants agricoles victimes de calamités non assurables et de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles assurables dans la mesure où les indemnités versées sont plus élevées lorsque l'exploitant est assuré.

Alors que la subvention de l'Etat au FNGCA atteignait 10,62 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, le budget pour 2003 ne prévoyait aucune subvention budgétaire, pas plus que le présent projet de budget.

Le gouvernement s'engage cependant à doter la ligne budgétaire si de nouveaux sinistres se produisaient qui dépasseraient les capacités d'intervention du FNCGA.

A cet égard, les mesures annoncées par le gouvernement en faveur des agriculteurs victimes de la sécheresse devraient solliciter le FNCGA.

Les aides aux agriculteurs victimes de la sécheresse

Soutien des trésoreries par anticipation du versement des aides communautaires

Les paiements anticipés des aides PAC comme les ICHN et les aides animales depuis le 16 septembre 2003 et atteindront 660 millions d'euros fin septembre 2003. A cet apport de trésorerie s'ajoutera le paiement de 200.000 dossiers d'aides surfaces le 15 octobre 2003 pour environ 1.400 millions d'euros. Les paiements anticipés porteront au total sur plus de **2 milliards d'euros**, avec une anticipation moyenne **d'un mois**. Dès le 16 octobre, le paiement des aides non anticipées se poursuivra.

Indemnisation par le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNCGA)

La Commission nationale des calamités agricoles s'est réunie pour examiner les premiers dossiers des départements affectés par la sécheresse dès le 29 août. Cette réunion a permis de reconnaître le caractère de calamités agricoles des dommages causés par la sécheresse aux productions fourragères et à certaines grandes cultures dans 49 départements. Ceux-ci ont reçu un acompte de crédits qui permet de débiter les indemnités individuelles au titre des pertes de fourrages.

Les paiements d'acomptes ont d'ores et déjà débuté sur le terrain : près de 34 000 dossiers sont déjà déposés auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, et plus de mille sont déjà mis en paiement (pour un montant de 2,895 millions d'euros). On peut estimer qu'à ce stade moins de la moitié des dossiers de demande d'acompte ont été déposés. Une nouvelle réunion de la Commission nationale, le 30 septembre 2003, a permis d'examiner les dossiers sécheresse d'une vingtaine d'autres départements et de procéder à un nouvel examen des dossiers ajournés en août pour complément d'information. Les indemnités pour les départements déjà reconnus au titre des calamités agricoles s'élèvent à 353 millions d'euros.

Le gouvernement a pris un premier décret d'avances pour abonder de 100 millions d'euros les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles. Ce fonds sera abondé en tant que de besoin pour financer les indemnités dues.

Prêts calamités

Les agriculteurs victimes de la sécheresse peuvent bénéficier de prêts calamités pour pertes de récoltes (durée maximale de prêt de 4 ans) ou de fonds (durée maximale de prêt de 7 ans). Une bonification exceptionnelle a été décidée par le Premier Ministre pour abaisser le taux de ces prêts à 2,5 % dans le cas général, et à 1,5 % pour les jeunes agriculteurs et les récents investisseurs titulaires d'un plan d'amélioration matérielle (PAM).

Allègement des charges financières

Une enveloppe de prêts de consolidation pour les agriculteurs en difficulté du fait de la sécheresse a été débloquée à hauteur de 225 millions d'euros de prêts (2,5 % dans le cas général, 1,5 % pour les jeunes agriculteurs, durée de cinq ans maximum pouvant inclure un différé d'un an maximum), l'Etat prend en charge les intérêts dus pendant la durée du différé.

En outre, 20 millions d'euros du Fonds d'allègement des charges (FAC) seront mobilisés pour la prise en charge d'intérêts des prêts professionnels. Une première délégation de ces enveloppes (prêts de consolidation + FAC) aux départements concernés est en cours.

Aide au transport de fourrage

Une enveloppe de 50 millions d'euros est réservée à cet effet. D'ores et déjà plus de 5.500 dossiers ont été déposés et près de mille dossiers sont mis en paiement à l'OFIVAL.

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

Qu'il soit cependant permis à votre rapporteur spécial de rappeler que, d'une part, le FNGCA a été mis à contribution par la loi de finances rectificative pour 2002, à hauteur de 130 millions d'euros pour le financement du déséquilibre du BAPSA ce qui a réduit la réserve financière disponible du fonds à 173 millions d'euros fin 2002 et 110 millions d'euros fin 2003, d'autre part, les indemnités versées par le FNGCA depuis 1999 ont été très élevées (140 millions d'euros en 2001) et que les indemnités restant à verser ont pesé sur le budget du fonds en 2003 et pèseront, sans doute, sur le budget du fonds en 2004.

Dans le cadre de l'indemnisation des agriculteurs victimes de la sécheresse, le gouvernement a annoncé l'octroi de 180 millions d'euros supplémentaires et a ouvert 100 millions d'euros par le décret n° 2003-859 du 8 septembre 2003 portant ouverture de crédits à titre d'avance. En outre, devant l'accroissement du nombre de départements reconnus victimes de calamités agricoles, le ministre de l'agriculture a indiqué que le FNGCA serait doté très prochainement de 100 millions d'euros supplémentaires. Le financement sera assuré, dans la mesure du possible, par redéploiements.

C. L'AIDE AUX AGRICULTEURS EN DIFFICULTÉ

Le total des crédits destinés aux actions en faveur des agriculteurs en difficulté devrait passer de 41,05 millions d'euros inscrits en 2003 à 24,89 millions d'euros en 2004, soit une **baisse de 39 % entre 2003 et 2004**, qui succède à la diminution de 12,6 % déjà enregistrée en loi de finances initiale pour 2003. Cette baisse résulte avant tout de la diminution de la dotation du Fonds d'allègement des charges, découlant d'impératifs communautaires.

En outre, il apparaît que les crises sont désormais directement traitées par des mesures sectorielles et que les instruments généraux d'aide aux agriculteurs en difficulté sont moins utilisés que par le passé.

La réunion des crédits du Fonds d'allègement des charges et de ceux consacrés aux actions en faveur des agriculteurs en difficulté devrait permettre d'assurer plus de souplesse à leur gestion.

Votre rapporteur spécial souhaite toutefois insister sur la nécessité de réaffirmer l'existence de mécanismes de solidarité nationale en faveur des agriculteurs en difficulté. Une diminution des crédits à destination de cette population, si elle se justifie pour des raisons de gestion budgétaire, a un effet d'affichage particulièrement négatif.

DEUXIÈME PARTIE : RÉSULTATS DU CONTRÔLE SUR LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

Au cours des débats sur le projet de loi de finances pour 2003, de nombreuses critiques avaient été émises sur le fonctionnement du FNDAE. Aussi la commission des finances du Sénat a-t-elle invité les deux rapporteurs spéciaux compétents à mieux analyser la gestion de ce compte spécial du Trésor.

En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial, conjointement avec notre collègue Paul Loridant, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, a mené un contrôle sur pièces et sur place, qui l'a conduit, après l'envoi d'un questionnaire et l'organisation d'une série d'auditions, à se déplacer dans les départements de la Charente-Maritime, de l'Oise et de l'Ille-et-Vilaine afin de s'assurer de la pertinence des mécanismes du fonds national pour le développement des adductions d'eau qui constitue, encore en 2003, une sous-section du fonds national de l'eau, gérée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les résultats de ce contrôle font l'objet d'un chapitre commun dans les rapports spéciaux sur les crédits de l'agriculture et des comptes spéciaux du Trésor pour 2004.

I. LA CRISE DU FNDAE

La politique de l'eau en France relève aujourd'hui du ministère de l'écologie et du développement durable. Toutefois, elle est par nature interministérielle et le ministère de l'agriculture y contribue par trois types d'action :

- le soutien financier aux collectivités rurales par le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) géré par le ministère ;
- l'hydraulique agricole ;

- les mesures visant à améliorer l'impact de l'agriculture sur l'environnement.

A. UNE STRATIFICATION DES OBJECTIFS DU FNDAE

Créé par le décret n° 54-982 du 1^{er} octobre 1954, le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) est un compte d'affectation spéciale (n° 902-00) géré par le ministère de l'agriculture², dont les ressources proviennent, en application de l'article L. 2335-10 du code général des collectivités territoriales :

- pour 52 % du produit de la redevance sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes urbaines et rurales bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable, dont le taux de base est fixé à 0,02134 euro par mètre cube depuis le 1^{er} janvier 1996 ;

- pour 48 % d'un prélèvement sur le produit du Pari mutuel urbain (PMU).

En 2002, les recettes du FNDAE s'établissaient à 142 millions d'euros, dont 77 millions d'euros au titre de la redevance sur les consommations d'eau et 65 millions d'euros au titre du prélèvement sur le produit du PMU.

L'évolution des missions du FNDAE au cours du temps

D'après l'article L. 2335-9 du code général des collectivités territoriales, le FNDAE a quatre missions principales :

1. L'allègement de la charge des annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable dans les communes rurales ;

2. **L'attribution de subventions en capital pour l'exécution des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales** (mission attribuée au FNDAE depuis 1979) ;

3. Subsidiairement, l'octroi de prêts pour le financement des travaux d'alimentation en eau potable dans les communes rurales ;

² En application de l'article 58 de la loi de finances pour 2000, l'intitulé du compte d'affectation spéciale n° 902-00 est devenu « Fonds national de l'eau » et le FNDAE est devenu la section A de ce compte.

4. Depuis 1997 et jusqu'au 31 décembre 2006, **l'attribution des subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole** destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau.

1. Les missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement

a) Les objectifs ayant présidé à la création du FNDAE

L'Etat établit et met en œuvre la politique en matière d'eau potable et d'assainissement des communes rurales. Il détermine les dotations des départements en fonction des besoins exprimés, indépendamment des recettes départementales de la redevance, assurant ainsi le rôle de péréquation du fonds et permettant à la solidarité nationale de s'exprimer.

La politique de l'eau potable consiste à produire et à fournir en permanence de l'eau en quantité suffisante demandée par la population, de qualité, au moindre coût et de façon à ne pas compromettre le milieu naturel ambiant et à bien gérer la ressource.

La politique de l'assainissement consiste à collecter, à traiter et à rejeter en permanence les eaux traitées de qualité maximale au moindre coût et de façon à ne pas compromettre le milieu et les usages (production d'eau alimentaire, pêches, baignades, irrigation ...).

Le FNDAE a été conçu, dès son origine en 1954, comme un instrument financier de solidarité nationale destiné à aider les communes rurales à mettre en place leurs services publics de distribution d'eau. Son domaine d'intervention a été étendu à l'assainissement en 1979.

Au 1^{er} janvier 1954, l'inventaire des distributions d'eau potable réalisé par le ministère de l'agriculture montrait que 13,5 millions d'habitants des zones rurales ne disposaient pas de réseau d'alimentation en eau potable, 800.000 habitants étaient desservis par un réseau ancien ou une association syndicale et seulement 7,3 millions d'habitants disposaient d'un réseau moderne.

b) L'exercice de ses missions en matière d'eau potable et d'assainissement par le FNDAE

S'agissant des missions du FNDAE en matière d'eau potable et d'assainissement, le fonds retrace **principalement l'octroi de subventions et de prêts aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales.**

Sur les 142 millions d'euros de crédits dont a bénéficié le fonds en 2002, 62 millions d'euros ont été consacrés aux travaux d'adduction d'eau et 67 millions d'euros aux investissements liés à l'assainissement.

Le FNDAE finance des travaux de premiers investissements. Il ne complète les financements accordés par les départements et les agences de l'eau en matière d'adduction et d'assainissement d'eau en milieu rural qu'à hauteur de 8 %. Toutefois, sa participation financière à ces travaux demeure indispensable.

Les départements assurent pour leur part 25 à 30 % environ (dotation globale d'équipement comprise) du financement de ces travaux. Outre les agences de l'eau, l'Union européenne figure parmi les autres contributeurs. La part restant à la charge des collectivités maître d'ouvrage se limite par conséquent à une fourchette de 40 % à 60 % du coût des investissements.

Les aides du FNDAE à ce titre sont réparties entre les départements sous forme de dotations affectées à l'eau et à l'assainissement (80 % répartie en début d'année et le solde en milieu d'année). Cette répartition est décidée par le ministre chargé de l'agriculture, sur proposition du comité consultatif du FNDAE.

Sur la base des propositions présentées par les collectivités locales concernées, les départements déterminent la répartition de ces aides entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'eau potable et d'assainissement, en fonction notamment d'axes prioritaires définis par des conventions pluriannuelles signées entre l'Etat et les départements et mises en œuvre depuis 1991.

Un inventaire réalisé par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales en 2001 a évalué à 2,2 milliards d'euros par an d'ici 2005 les besoins d'investissement des communes rurales pour l'alimentation en eau potable et en assainissement. Ainsi, par exemple, les réseaux d'alimentation construits il y a plus de cinquante ans doivent aujourd'hui être renouvelés et l'effort de collecte et de traitement des eaux usées reste très important.

Aujourd'hui, les enjeux de l'eau pour les communes rurales dans les années à venir concernent essentiellement trois points suivants : la qualité de l'eau distribuée, le prix de l'eau et le maintien en état du réseau. Ces trois points sont intimement liés car la qualité de l'eau est fonction de l'état du réseau, qui lui-même ne peut être correctement entretenu que si le prix de l'eau rémunère le service correspondant.

La qualité de l'eau des communes rurales s'est peu à peu dégradée au cours des dernières années, notamment avec l'augmentation des pollutions diffuses et la difficulté financière et technique de protéger les ressources.

L'objectif de la loi sur l'eau de 1992 prévoyant la protection des captages dans un délai de cinq ans n'a pas pu être respecté.

L'étendue des réseaux, la faible consommation d'eau et le niveau de recettes rapportées au linéaire de canalisations ne favorisent ni les investissements lourds pour assurer le traitement de l'eau, ni une surveillance aussi complète qu'en zone urbaine.

Aujourd'hui la réalité est la suivante : la qualité de l'eau des communes rurales est globalement d'un niveau très inférieur à celle des communes urbaines.

S'agissant du prix de l'eau, l'objectif initial du FNDAE était de permettre la desserte en eau potable des communes rurales à un niveau de qualité équivalent à celui des communes urbaines en conservant un prix moyen supportable par les consommateurs en faisant jouer la solidarité ville-campagne.

Le prix de l'eau des communes rurales est maintenant souvent inférieur à celui des villes (Paris constituant une exception).

Les dotations départementales étant très inférieures aux besoins exprimés, le comité du FNDAE a décidé depuis deux ans de conditionner le versement du solde de celles-ci à la consommation des crédits relatifs aux dotations antérieures, en vue d'optimiser l'utilisation des crédits et de favoriser les départements qui présentent des besoins prioritaires. Les besoins réels se traduisent par des affectations et des dépenses régulières. Il s'agit simplement d'établir une cohérence entre les dotations et les besoins.

2. Les missions du FNDAE en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Le FNDAE a évolué en 1997 avec la prise en compte des pollutions d'origine agricole. Il a été ainsi décidé de prélever 10 millions d'euros par an pendant six ans (de 1997 à 2002 inclus) pour soutenir le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) dont les besoins se sont avérés bien supérieurs à ce qui était initialement prévu.

Cet élargissement s'est traduit, en l'absence d'augmentation de la ressource, par une baisse uniforme de l'ordre de 15 % des dotations départementales et n'a pas permis à l'Etat de tenir les engagements liés aux conventions signées en 1996.

S'agissant des missions du FNDAE en termes de financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles, il convient de souligner que

ce programme, défini en 1993, vise à aider les éleveurs à adapter leurs équipements et leurs pratiques agricoles de façon à mieux respecter l'environnement, conformément aux normes européennes notamment. Le financement du PMPOA est assuré pour un tiers par les éleveurs, pour un tiers par les agences de l'eau, pour un sixième par l'Etat et pour un sixième par les collectivités locales.

La dotation du fonds destinée au financement du PMPOA est répartie chaque année par les départements sur la base des propositions formulées par les exploitants agricoles eux-mêmes.

Depuis 1997 jusqu'à 2002, une enveloppe de 22,87 millions d'euros a ainsi été réservée au financement de cette action. Les collectivités locales seront indirectement bénéficiaires de cette action qui permettra de réduire leurs investissements dans le traitement de l'eau potable. En effet, la teneur élevée en nitrates des eaux exploitées par ces services dans de nombreuses régions vulnérables à cette pollution les conduit, soit à investir dans un traitement coûteux nécessaire au respect des normes de potabilité en vigueur, soit à abandonner certains captages fortement pollués.

L'intervention du FNDAE dans ce programme ne se substitue pas aux crédits budgétaires classiques du ministère chargé de l'agriculture mais permet de faire face aux besoins supplémentaires exprimés depuis la mise en place des contrats de plan. Cette intervention se fait dans le respect des règles de parité globale entre les financements de l'Etat et des collectivités territoriales.

En 2003, le montant de l'intervention du FNDAE a été porté à 45,74 millions d'euros.

Les dotations budgétaires consacrées au PMPOA depuis 1996 (en autorisations de programme)

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole »	18,29	20,00	26,68	22,87	22,87	22,87	22,87	34
FNDAE	-	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	22,87	45,74

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

Depuis sa mise en œuvre en 1994 et jusqu'en 2000, près de 35.000 éleveurs sont entrés dans le programme et ont obtenu l'autorisation de réaliser des travaux d'amélioration.

Au vu des déclarations d'intention d'engagement reçues au 31 décembre 2002, près de 100.000 éleveurs sont susceptibles de bénéficier du second programme en zones vulnérables.

B. LA CONSTATATION DE REPORTS CROISSANTS D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

1. Les difficultés de gestion du FNDAE constatées par la Cour des comptes en 2002

Dans un référé du 10 octobre 2002 relatif au contrôle sur le FNDAE, la Cour des comptes faisait état de graves carences dans la gestion tant des recettes que des dépenses du fonds. Dans ce référé adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi qu'au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, la Cour des comptes relevait ainsi que « *les insuffisances constatées et la dérive progressive des missions assignées au fonds conduisent (...) à se poser la question de la justification du compte d'affectation spéciale, à tout le moins de sa cohérence avec d'autres sources de financement* ».

S'agissant des carences dans la gestion des recettes, la Cour des comptes soulignait notamment des déficiences dans le recouvrement des redevances assises sur la consommation d'eau potable en raison du manquement au respect de leurs obligations déclaratives par les distributeurs et de l'incapacité des directions départementales de l'agriculture de veiller au respect de ces déclarations.

S'agissant des faiblesses dans la gestion des crédits, la Cour des comptes faisait notamment état d'une dégradation continue de la consommation des crédits tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, contribuant à l'accumulation de reports de crédits qui représentaient, en 2002, 1,3 fois le montant des ouvertures annuelles de crédits.

La Cour des comptes notait en outre que si le rythme d'utilisation des crédits se dégradait dans tous les départements, des écarts importants existaient entre eux et que les aléas de la programmation des opérations, la complexité croissante des procédures de consultation des populations pouvaient, parmi d'autres facteurs, expliquer la dégradation du rythme de consommation.

En outre, il faut rappeler que **les procédures de mise en place des crédits, depuis la subdélégation aux départements jusqu'à l'affectation aux opérations, sont longues et compliquées.** A cet égard, la Cour des comptes soulignait dans le référé précité que ces procédures « *cumulent les caractéristiques et les lenteurs des procédures propres à l'Etat en matière de gestion des subventions aux investissements et les contraintes de la gestion par la collectivité départementale* ». La Cour des comptes en appelait à une

nécessaire simplification des procédures pouvant être obtenue par une décentralisation complète de la gestion des enveloppes.

En conclusion de ce référé, la Cour des comptes estimait que les conditions de fonctionnement et la vocation même du compte d'affectation spéciale devaient être redéfinies et qu'au demeurant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances entraînerait une réforme importante du financement du fonds, qui ne pourrait plus bénéficier de l'affectation de recettes tirées du PMU. En outre, cette réforme pourrait être l'occasion d'établir une nouvelle cohérence dans le financement des missions (adduction, assainissement, maîtrise des pollutions agricoles) assignées au fonds.

Consommation des crédits de paiement disponibles du FNDAE

(en millions d'euros)

	Reports entrants	Dotations initiales	Crédits disponibles	Dépenses effectives	Taux de consommation des crédits disponibles
1999	150,36	147,9	296,0	127,1	43 %
2000	181,83	146,0	315,4	131,2	41,6 %
2001	198,07	153,1	340,2	130,4	38,3 %
2002	231,9	127,2	339,6	126,	37,2 %
2003	236,75	77,0	290,3	50,9	17,5 %
2004	150 à 170	75,0			

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

Interrogée sur les raisons permettant d'expliquer la sous-consommation des crédits du FNDAE par votre rapporteur spécial, la Cour des comptes a estimé qu'elle résultait avant tout de l'absence de réel pilotage du fonds au niveau central, à savoir au niveau des services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Elle a également fait valoir le désintérêt des services du ministère à l'égard du sujet traité.

Elle a, en outre, rappelé que, la répartition des crédits entre départements n'avait fait l'objet d'aucune analyse actualisée des besoins et, jusqu'à l'année dernière, d'aucune prise en compte de la consommation des crédits dans chaque département.

2. Les dispositions de la loi de finances pour 2003 et le nécessaire contrôle du Parlement

L'article 45 de la loi de finances pour 2003³ a prévu de ne pas affecter au FNDAE, pour l'année 2003, le produit de la fraction des recettes du PMU traditionnellement affecté au fonds, soit un montant de 65 millions d'euros, afin, d'une part, de permettre de résorber une partie des réserves très importantes du fonds, d'autre part, d'engager une réforme nécessaire des procédures de gestion du fonds.

Une enquête réalisée auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en début d'année 2002 avait permis de déterminer, sur le montant total des reports de crédits en 2002, soit 214,14 millions d'euros, le montant des autorisations de programme non engagées au titre des actions d'« eau et assainissement » et celles non engagées au titre du PMPOA au 31 décembre 2002. Il ressortait de cette enquête qu'environ 68 millions d'euros correspondant à la partie « eau et assainissement » et 30 millions d'euros correspondant au PMPOA n'étaient pas engagées au 31 décembre 2002, le reste correspondant à des opérations en cours de réalisation et à des situations variables en fonction des départements.

En conséquence, les autorisations de programme consenties au FNDAE en 2003 et devant être réparties entre les départements s'élevaient à 82,4 millions d'euros tandis que les crédits de paiement disponibles s'élevaient à 330 millions d'euros (77 millions d'euros de dotation initiale et 213 millions d'euros de reports), soit deux fois la dotation initiale pour 2002.

Toutefois, il faut noter que la réduction des dotations réparties entre les départements a été plus élevée que la diminution des crédits décidée par le Parlement lors du vote de la loi de finances pour 2003 : seuls 37 millions d'euros d'autorisations de programme nouvelles ont été répartis entre les départements contre 126 millions d'euros en 2002. Cette réduction, supérieure à la perte de recettes issue de la non-affectation d'une part des recettes PMU (65 millions d'euros), résulte de la relance du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) pour lequel la dotation du FNDAE a été majorée de 23 millions d'euros pour passer à près de 46 millions d'euros.

Le calcul des dotations départementales prend en compte les deux éléments suivants : les résultats de l'inventaire 2000 et le potentiel fiscal des départements.

Le **potentiel fiscal** des départements reflète leur aptitude à aider les maîtres d'ouvrage des services d'eau et d'assainissement. Il en est tenu compte en affectant les dotations brutes issues du résultat de l'inventaire d'un coefficient variant de façon linéaire de 0,8 à 1.

³ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

Pour 2002, la dotation de chaque département a été déterminée à partir de la dotation cible en plafonnant à 20 % la baisse ou l'augmentation par rapport à la dotation 2000. Une première délégation de 80 % de la dotation est intervenue en début d'année et le solde de 20 % a été modulé en fonction de la consommation des crédits.

Suite au débat intervenu au Parlement lors de la discussion budgétaire pour 2003, le comité du FNDAE avait proposé, au cours de sa réunion de 25 mars 2003, que le calcul des dotations aux départements pour 2003 tienne compte du rapport (R) des autorisations de programme non engagées au 31 décembre 2002 sur la dotation 2002 selon les coefficients suivants :

Calcul des dotations départementales au titre du FNDAE en 2003

R	Coefficient de minoration appliqué
$0 < R < 0,1$	1
$0,1 < R < 0,5$	0,8
$0,5 < R < 1$	0,6
$1 < R < 2$	0,4
$R \geq 2$	0,2

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

La dotation de chaque département pour 2003 correspond à la dotation pour 2002 multipliée par le coefficient R, rapportée à l'enveloppe nationale.

Dotations départementales pour 2003

(en euros)

DÉPARTEMENTS	AUTORISATIONS DE PROGRAMME NON ENGAGÉES	DOTATION RÉELLE POUR 2002	DOTATION POUR 2003
01 - AIN	144.037,06	1.925.109,12	723.250,11
02 - AISNE	7.953,65	1.105.199,27	413.285,77
03 - ALLIER	813.593,00	1.615.686,35	335.962,31
04 - ALPES DE HAUTE PROVENCE	598.360,00	500.426,36	98.710,99
05 - HAUTES ALPES	261.161,60	887.355,73	279.762,68
06 - ALPES MARITIMES	235.398,66	673.215,00	292.479,16
07 - ARDECHE	509.967,93	1.777.813,46	461.118,57
08 - ARDENNES	1,83	631.065,76	222.538,49
09 - ARIEGE	387.045,73	817.126,73	211.941,42
10 - AUBE	1.494.643,34	988.801,51	138.867,38

11 – AUDE	7.766,41	840.968,95	490.763,65
12 – AVEYRON	106.570,98	1.840.488,93	691.458,89
13 – BOUCHES DU RHONE	2.512.020,62	712.511,44	46.201,73
14 - CALVADOS	125.080,54	2.008.979,06	651.346,15
15 – CANTAL	677.899,72	490.276,04	63.582,43
16 – CHARENTE	13.889,90	1.323.745,31	429.181,38
17 – CHARENTE MARITIME	855.356,00	3.284.849,46	852.004,52
18 – CHER	484.038,61	801.013,48	187.568,16
19 – CORREZE	561.449,88	1.371.476,66	355.725,38
20 – CORSE DU SUD	197.339,78	658.580,00	228.896,74
20 – HAUTE CORSE	655.217,79	756.147,00	228.887,75
21 – COTE D’OR	2.726.931,37	1.160.319,96	75.239,21
22 – COTE D’ARMOR	49.637,75	2.512.360,00	1.091.498,33
23 – CREUSE	105.639,47	756.147,00	262.807,36
24 - DORDOGNE	446,62	1.634.253,46	529.853,56
25 – DOUBS	0,07	1.201.278,74	445.076,99
26 – DROME	-	1.446.314,32	468.920,40
27 – EURE	53.571,29	1.097.633,00	596.085,25
28- EURE ET LOIRE	388.069,81	1.814.021,34	470.509,96
29 – FINISTERE	416.930,35	3.562.282,28	983.408,20
30 - GARD	50.000,00	2.096.950,38	780.520,14
31 – HAUTE GARONNE	377.567,15	1.786.479,33	713.526,56
32 - GERS	11.507,90	950.785,05	308.261,14
33 – GIRONDE	4.576.805,57	2.869.314,91	375.136,32
34 – HERAULT	338.480,42	1.134.221,00	394.211,05
35 – ILLE ET VILAINE	2.805.282,20	1.863.702,28	241.697,95
36 – INDRE	523.109,72	1.191.291,57	308.990,05
37 – INDRE ET LOIRE	403.193,00	962.499,68	394.211,05
38 - ISERE	1.093.292,83	1.207.396,00	351.604,17
39 – JURA	682.349,43	878.662,47	209.822,01
40 – LANDES	77.791,55	915.181,94	296.717,99
41 – LOIR ET CHER	441.541,00	854.445,03	205.053,33
42 – LOIRE	2.089.420,26	1.109.829,00	218.597,90
43 – HAUTE LOIRE	13.280,21	800.784,20	259.628,24
44 – LOIRE ATLANTIQUE	237.914,70	2.609.974,96	846.199,53
45 - LOIRET	541.928,52	1.158.375,93	343.345,11
46 - LOT	102.282,00	860.200,29	241.613,22
47 – LOT ET GARONNE	-	682.972,00	362.797,56
48 - LOZERE	1.520,00	980.552,08	317.912,13
49 – MAINE ET LOIRE	547.221,52	1.785.483,00	775.705,61
50 - MANCHE	19.302,00	2.061.971,73	733.562,55
51 – MARNE	1.734.756,64	1.209.820,64	156.898,00

52 – HAUTE MARNE	377.121,68	361.553,08	58.133,70
53 – MAYENNE	93.710,78	1.519.855,72	492.763,81
54 – MEURTHE ET MOSELLE	80.943,26	710.900,26	184.389,04
55 – MEUSE	26.777,92	508.127,14	209.486,21
56 - MORBIHAN	1.203.915,3	2.812.750,72	857.395,96
57 – MOSELLE	745.710,00	1.524.099,90	521.375,90
58 – NIEVRE	105.354,86	746.777,53	223.404,08
59 – NORD	-	2.230.755,98	723.250,11
60 - OISE	726.039,21	1.642.388,14	495.942,93
61 – ORNE	2.321.941,93	1.104.365,07	77.888,47
62 – PAS DE CALAIS	1.399.410,80	1.241.455,77	257.508,83
63 – PUY DE DOME	133.670,17	1.306.210,54	356.013,20
64 – PYRENEES ATLANTIQUES	93.531,00	1.488.604,60	482.631,65
65 – HAUTES PYRENEES	104.376,27	395.148,00	171.672,55
66 – PYRENEES ORIENTALES	612.129,27	526.864,00	114.448,37
67 – BAS RHIN	1.945.172,38	1.600.208,24	289.069,76
68 – HT RHIN	1.005.004,37	854.408,44	171.672,55
69 – RHONE	410.195,31	1.225.690,10	317.912,13
70 – HAUTE SAONE	14.939,28	573.208,00	249.031,17
71 – SAONE ET LOIRE	2.344.646,00	1.372.772,91	178.030,80
72 – SARTHE	236.247,54	1.239.665,00	538.574,37
73 – SAVOIE	544.334,22	852.655,89	233.665,42
74 – HAUTE SAVOIE	-	2.917.142,42	945.788,60
76 – SEINE MARITIME	1.701.712,19	1.381.919,85	190.747,28
77 – SEINE ET MARNE	294.655,46	1.345.215,01	400.569,29
78 – YVELINES	67.226,94	468.323,00	203.463,77
79 – DEUX SEVRES	1.245.605,87	2.091.844,43	406.927,53
80 – SOMME	133.261,00	1.563.699,47	506.978,72
81 – TARN	188.721,83	1.062.125,72	300.956,82
82 – TARN ET GARONNE	913.445,23	378.074,00	32.850,92
83 – VAR	5.624,64	1.865.976,00	810.675,94
84 – VAUCLUSE	195.823,11	800.784,20	207.702,59
85 – VENDEE	58.128,30	3.351.002,58	1.117.991,01
86 – VIENNE	96.113,00	1.410.954,40	463.054,21
87 – HAUTE VIENNE	857.319,73	1.420.088,21	362.419,83
88 VOSGES	74.038,36	1.078.607,29	349.703,35
89 – YONNE	129.052,54	717.120,00	311.553,89
90 – TERRITOIRE DE BELFORT	293.474,46	283.496,64	38.149,46
91 – ESSONNE	1.411.009,20	468.323,00	50.865,94
95 – VAL D'OISE	76.706,64	424.418,00	184.389,04
971 – GUADELOUPE	4.516.094,90	2.384.828,00	518.046,05

972 - MARTINIQUE	6.020.353,38	1.524.490,00	132.463,39
973 – GUYANE	75.810,09	898.153,99	312.613,60
974 – REUNION	4.613.951,90	1.531.808,00	166.374,02
975 – ST PIERRE ET MIQUELON	-	58.540,00	31.791,21
976 - MAYOTTE	-	915.181,94	296.717,99
Total général	68.551.866,71	126.346.920,37	36.710.000,00

Source : comité du Fonds national de développement des adductions d'eau (25 mars 2003)

C. UNE COMPÉTENCE CROISÉE ENTRE SERVICES DÉCONCENTRÉS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PEU OPÉRANTE

1. Le processus d'affectation des aides du FNDAE

Après avis du comité du FNDAE et sur la base du dernier inventaire quinquennal en date, le ministère chargé de l'agriculture répartit entre les départements les dotations destinées à l'eau potable et à l'assainissement, auxquelles s'ajoute, pour certains d'entre eux, une dotation destinée au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

Chaque conseil général assure la programmation de la dotation de son département et fixe le montant des aides sur la base de projets qui lui sont présentés par les communes rurales et leurs groupements. Puis, le préfet attribue, par arrêté, les subventions à ces collectivités.

La procédure comporte donc une double décision : celle du conseil général, puis celle du préfet.

La lourdeur du processus décisionnel en matière de subvention du FNDAE

Les autorisations de programme sont déléguées en début d'année vers la mi-février (généralement 80 % de la dotation) aux préfetures de région qui les subdélèguent aux préfetures des départements selon la programmation établie après avis du comité consultatif du F.N.D.A.E.

Au niveau de chaque département les crédits sont délégués aux différents maîtres d'ouvrage selon les modalités prévues au décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'état pour des projets d'investissement

Après programmation du conseil général - le document de programmation des aides est une des pièces à produire à l'appui des demandes de subvention sur le FNDAE – le maître d'ouvrage présente un dossier de demande de subvention conforme à l'arrêté du 20 mai 2000 relatif aux pièces à produire à l'appui des demandes de subventions d'Etat pour des projets d'investissement.

Le préfet dispose d'un délai de 2 mois pour informer le demandeur si son dossier est complet, sans réponse dans ce délai, le dossier est réputé complet.

La décision attributive de subvention doit intervenir dans un délai de 6 mois à compter de la date de demande. Ce délai est suspendu lorsque l'attribution de la subvention est subordonnée à la consultation d'autorités extérieures à l'état, il s'agit notamment des autres financeurs (Agences de l'eau, collectivités territoriales et ...) arrêté du 27 août 2001 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et de la secrétaire d'état au budget.

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

Les déplacements effectués par votre rapporteur spécial dans trois départements différents⁴ ont permis de mettre en évidence les dysfonctionnements permettant d'expliquer la croissance des reports de crédits du FNDAE d'une année sur l'autre ainsi que le faible taux de consommation de ces crédits.

La procédure d'engagement des crédits fait ainsi intervenir divers acteurs, au niveau central comme au niveau local, et occasionne plusieurs sortes de délais, au moment de la répartition des enveloppes départementales entre services déconcentrés des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de la notification des subventions par les DDAF aux départements, de la programmation des travaux envisagés par les départements en commission permanente qui doit être notifiée au préfet et validée par la DDAF, de l'instruction du dossier d'engagement des crédits, de la signature du projet d'arrêté de subvention et enfin de la notification de l'arrêté de subvention au maître d'ouvrage.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur spécial, la Cour des comptes a estimé que le cumul de lourdeurs de procédures faisant intervenir les services centraux et déconcentrés de l'Etat d'une part, les conseils généraux d'autre part, constituait un des facteurs principaux de la sous-consommation des crédits constatée. Elle a, en outre, regretté l'incapacité des nombreux départements à dépenser les crédits mobilisés malgré l'importance des besoins exprimés.

2. Des situations divergentes d'un département à l'autre

En outre, les délais d'engagement des crédits diffèrent fortement d'un département à l'autre en raison des procédures appliquées.

Une enquête menée au troisième trimestre 1999 par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, sur les délais des procédures de 30 départements a indiqué une variabilité allant de

⁴ Charente-maritime, Oise, Ille-et-Vilaine.

2 mois et demi à 17 mois entre la subdélégation des crédits au département et la notification des aides aux collectivités. Cette même enquête n'a pas été reconduite depuis la parution du décret du 16/12/99.

Dans un même département, selon des collectivités le niveau d'avancement des dossiers de travaux peut être très variable. C'est la collectivité bénéficiaire qui décide du lancement de l'appel d'offres relatif à ses projets d'investissement.

La procédure d'appel d'offres pour un dossier peut être lancée sans attendre la notification des crédits FNDAE, dans ce cas l'ordre de service de démarrage des travaux peut être donné dès réception par la collectivité de l'arrêté de subvention, alors la consommation des crédits de paiement suit au plus près l'engagement des autorisations de programme.

A contrario, la collectivité peut, pour des raisons d'opportunité, décaler dans le temps la procédure d'appel d'offres, sous la condition que le démarrage des travaux soit effectif dans un délai de 2 ans à compter de la notification de l'arrêté de subvention.

Il n'est donc pas possible de donner des fourchettes de délais selon les départements.

Ainsi, dans un département comme la Charente-maritime, les dossiers de financement sont pré-sélectionnés et une liste de programmation des projets susceptibles d'être financés est établie dès le début de l'année si bien qu'à la fin du premier semestre de l'année les dossiers pouvant bénéficier des subventions du FNDAE ont été soigneusement identifiés et les crédits peuvent être engagés dès que l'enveloppe est notifiée au conseil général par la DDAF.

Votre rapporteur spécial a pu constater que la coopération entre le conseil général et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Charente-maritime était parfaitement opérationnelle et permettait de limiter le délai de subdélégation des crédits. La situation dans ce département est toutefois atypique et se caractérise notamment par la présence d'un syndicat d'eau unique et puissant, regroupant 463 communes sur un total de 472, permettant ainsi une rationalisation dans la présentation des projets susceptibles d'être financés. L'existence de ce syndicat départemental unique permet une bonne préparation en amont des projets éligibles aux subventions et donc une accélération de l'instruction des dossiers présentés par le conseil général.

Dans d'autres départements au contraire, le processus de sélection des projets susceptibles d'être financés est plus long et moins anticipatif, si bien qu'une fois délégués, les crédits en provenance du FNDAE ne peuvent être affectés directement à une programmation précise et établie en amont.

En outre, il convient de souligner que le retard pris dans l'engagement des crédits peut aussi résulter de la nécessaire articulation avec les autres partenaires de financement. En effet, les projets peuvent faire l'objet d'un cofinancement faisant intervenir, outre le conseil général, les agences de l'eau et l'Union européenne dans certains cas. Avant de notifier les enveloppes déléguées aux conseils généraux, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt doivent avoir eu connaissance de l'ensemble des arrêtés de délibération des partenaires concernés.

Les principales sources de financement des travaux relevant du FNDAE

Les financements des travaux d'alimentation en eau potable peuvent faire intervenir les sources suivantes :

- les départements (dont la dotation globale d'équipement 2^{ème} part) ;
- les agences de l'eau, sur un nombre limité d'opérations répondant aux critères d'éligibilité des différentes agences, généralement les travaux liés à la qualité et à la sécurisation des approvisionnements ;
- les régions de manière très limitée ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour les projets situés en zone d'objectif 1 et 2 et dans le cadre de la mesure : services essentiels pour l'économie et la population rurale

Le taux d'aide par le FNDAE est de la responsabilité des départements, cependant la circulaire C2001-3003 du 13/02/01 relative au conventionnement 2001-2005 demande que le taux global d'aide du FNDAE sur l'ensemble des opérations d'alimentation en eau potable et d'assainissement éligibles aux aides du fonds et financées dans l'année, ne dépasse pas 30 %. Par ailleurs, le cumul des aides publiques pour une opération déterminée ne doit pas dépasser 80 % du montant hors taxes.

Pour l'assainissement, les sources de financement des travaux sont les mêmes que pour l'eau potable : les départements, les agences de l'eau, les régions, le FEOGA, avec une participation plus importante des agences de l'eau.

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

Ainsi, au fil des ans et malgré le conventionnement, dans la plupart des départements, les crédits du FNDAE se sont banalisés au sein d'une enveloppe de financements constituée pour l'essentiel de crédits votés par le conseil général, abondés le plus souvent par l'agence de l'eau là où celle-ci a contractualisé avec le département. Le FNDAE ne représente donc plus aujourd'hui qu'une faible part des financements publics destinés à l'adduction d'eau et à l'assainissement des communes rurales, comprise entre 10 % et 20 % de ces financements, descendant à moins de 10 % dans certains départements.

S'agissant de la différence de situation d'un département à l'autre en termes de consommation des crédits du FNDAE, la Cour des comptes a fait valoir qu'elle n'avait obtenu aucune explication à ce phénomène de la part du ministère de l'agriculture. A cet égard, elle a évoqué les aléas de la programmation d'un département à l'autre et a estimé que l'existence d'un interlocuteur unique, dans chaque département, permettant de sélectionner les projets susceptibles d'être subventionnés par le FNDAE, devait être recherchée. Votre rapporteur spécial partage amplement cette analyse et rappelle que tel est le cas dans le département de la Charente-maritime qui ne connaît pas d'aléa majeur de programmation des projets.

II. UNE NOUVELLE ORIENTATION POUR LE FNDAE

A. PREMIER TEMPS : LA REBUDGÉTISATION DU FNDAE

1. Le caractère inadapté des comptes d'affectation spéciale pour financer l'investissement

Comme le souligne chaque année le rapporteur spécial des comptes spéciaux du trésor, un compte d'affectation spéciale, ne peut, en règle générale, constituer un bon support budgétaire pour effectuer des investissements publics dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager son opération d'investissement. Ces modalités conduisent mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses.

Le Fonds national de l'eau était pour l'essentiel un compte d'investissement : la contradiction fondamentale entre investissement et compte d'affectation spéciale a donc conduit mécaniquement aux dysfonctionnements importants rappelés plus haut.

La budgétisation du FNSE apparaît dès lors comme une opération souhaitable.

2. La suppression du FNDAE en tant que compte d'affectation spéciale

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 procède à la clôture de la section A (FNDAE) du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau ». En conséquence, l'article 58 de la loi de finances pour 2000 qui créait le fonds national de l'eau, composé du FNDAE et du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) est abrogé.

3. Les modalités de la budgétisation du FNDAE

a) La transformation de la redevance sur les consommations d'eau en une imposition de toute nature affectée au budget de l'Etat

L'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 transforme la redevance affectée au compte d'affectation spéciale 902-00 en une taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable. Cette taxe est affectée au budget général de l'Etat à partir de 2004.

La taxe sur les consommations d'eau distribuée dans toutes les communes bénéficiant d'une distribution publique, qui était précédemment affectée au FNDAE pour un montant de 77 millions d'euros en 2003, est ainsi transférée au budget général. Son existence est conservée et son circuit de répartition dans lequel interviennent les collectivités locales est maintenu. La définition de son assiette et ses modalités de recouvrement ne sont pas modifiées.

b) L'inscription au budget du ministère de l'agriculture des crédits destinés à financer les actions relevant auparavant du FNDAE

Les crédits destinés à financer les actions relevant auparavant des missions du FNDAE sont budgétisés sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La budgétisation du FNDAE et le rattachement de ses reports en crédits de paiement au budget du ministère de l'agriculture entraînent la baisse de moitié de l'inscription en crédits de paiement, le temps de consommer les reports.

Les reports de l'exercice 2003 vers l'exercice 2004 devraient être en effet de l'ordre de 150 à 170 millions d'euros, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial.

Cette budgétisation se traduit par :

- l'inscription au titre III des moyens de fonctionnement et des crédits d'information précédemment financés sur le FNDAE, soit 400.000 euros, dont 100.000 euros sur le chapitre 34-97 « Moyens de fonctionnement des services » et 300.000 euros sur le chapitre 37-11 « Dépenses diverses » ;

- l'inscription au titre IV des crédits d'animation rurale précédemment inscrits sur le FNDAE, soit un montant de 800.000 euros inscrits sur le chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural » ;

- la modification du libellé du chapitre 61-40 désormais dénommé « *Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau* ». Un article spécifique, l'article 40 « *Adduction d'eau et d'assainissement* », a été créé afin de porter la dépense d'adduction d'eau et d'assainissement, les dépenses relatives au PMPOA étant désormais centralisées sur l'article 30 « *Modernisation des exploitations* » de ce chapitre. L'article 30 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 68,553 millions d'euros en autorisations de programme, soit un doublement de la dotation en 2003. Ce montant doit toutefois être comparé aux 45,7 millions d'euros d'autorisations de programme consacrés à la participation du FNDAE au financement du PMPOA. L'article 40 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 75 millions d'euros en autorisations de programme et 14,6 millions d'euros en crédits de paiement.

4. Une conséquence positive : la responsabilisation des gestionnaires du FNDAE

Les comptes d'affectation spéciale présentent l'avantage pour certains ministères d'échapper à la régulation budgétaire. Ils constituent donc une « cagnotte » à côté des crédits du fascicule ministériel dans laquelle il est possible de puiser pour financer des actions ne pouvant trouver leur place dans le budget général. Il s'ensuit une certaine facilité pour les gestionnaires de crédits. Ceux-ci ne sont pas véritablement responsabilisés pour mieux consommer leurs crédits.

La rebudgétisation des crédits du FNDAE permettra à ces mêmes gestionnaires d'accentuer davantage leurs efforts pour que la dotation qui leur est allouée soit consommée au cours de l'exercice budgétaire. Elle devrait donc permettre de réduire les reports et d'accélérer ainsi les procédures de gestion des dossiers.

B. SECOND TEMPS : UNE DÉCENTRALISATION NÉCESSAIRE

1. L'eau : une compétence de principe de la commune

La gestion de l'eau dans la France d'aujourd'hui est articulée autour de deux structures : une compétence locale au niveau des communes, et une réflexion et une planification régionale au niveau du bassin versant. La première a deux siècles et vient de la Révolution française. La seconde est issue de la première grande loi sur l'eau de 1964. Ces deux niveaux sont aujourd'hui intouchables.

C'est en fonction de cette compétence de principe de la commune et de la coopération intercommunale que doit être organisée toute politique de l'eau. Ceci a pour conséquence la nécessaire décentralisation des crédits du FNDAE.

2. La décentralisation du financement de la politique de l'eau

Rien dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales n'a été prévu permettant de décentraliser les crédits du FNDAE. Sans doute ce projet de loi est-il intervenu trop tôt par rapport aux réflexions en cours sur le recentrage nécessaire des missions du fonds et sur la manière de redistribuer le produit de la redevance sur l'eau auprès des communes rurales.

En raison des compétences actuelles des conseils généraux, ceux-ci doivent sans doute se voir transférer la compétence en matière de financement de l'assainissement et de l'alimentation en eau potable.

Il semble indispensable à votre rapporteur spécial que ce transfert de compétence soit prévu par le projet de loi sur l'eau qui pourrait être déposé devant le Parlement dans les prochains mois.

Selon le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, dans une réponse du 4 août 2003 à un courrier du conseil général d'Ille-et-Vilaine l'alertant sur la baisse des crédits du FNDAE, « *la décentralisation du FNDAE, compte tenu des arbitrages interministériels, n'interviendra pas avant janvier 2005. Elle pourrait être envisagée dans le cadre d'un prochain projet de loi relatif à la politique de l'eau dans son ensemble* ».

Dans la perspective d'une décentralisation du FNDAE, il paraît souhaitable d'examiner les montants financiers qui pourraient être transférés aux départements. Selon la même réponse du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, « *les modalités de la*

décentralisation ne sont pas encore définies précisément, mais le calcul de la dotation 2003, établi dans des circonstances particulières, ne devrait pas constituer la référence en la matière ».

Ceci invite néanmoins à réfléchir aux critères de répartition des crédits du FNDAE entre les départements. Ces critères sont en effet fondés sur des règles anciennes.

C. LES MODALITÉS DE LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES

1. Mieux justifier les fondements de la péréquation

Le FNDAE constitue depuis 1954 un instrument de solidarité financière entre les zones urbaines et les zones rurales. Il induit ainsi une péréquation entre départements, sur la base du prix de l'eau, celui-ci étant *a priori* supérieur en zone rurale (allongement des réseaux par habitant desservi, surdimensionnement des investissements). Néanmoins, les critères de péréquation entre départements apparaissent datés. Aucune étude récente consistant à analyser les écarts de prix de l'eau n'est disponible sur le plan national.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport 2001-489-OB du 7 novembre 2001 que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a transmis à votre rapporteur spécial, écrit : *« de manière surprenante, le ministère de l'agriculture semble aujourd'hui disposer d'une information moins bonne qu'il y a quinze ans sur le prix de l'eau dans les communes rurales »*. Elle appelle de ses vœux *« une analyse des écarts de prix de l'eau entre communes urbaines et rurales, sur la base d'un échantillon soigneusement étudié »*.

Elle rappelle ainsi :

« La justification « économique » de l'existence du fonds repose à ce jour sur quelques considérations, certes objectives, mais dont l'impact n'est pas quantifié :

- la dispersion physique des usagers en milieu rural entraîne un allongement substantiel des réseaux par habitant desservi (dans un rapport de un à trois) ;

- l'importance relative de la population saisonnière dans une partie des régions rurales conduit à surdimensionner les investissements par rapport à la population permanente et aux volumes d'eau vendus ».

Votre rapporteur spécial estime donc qu'une meilleure évaluation de ces deux composantes permettrait de renforcer la légitimité d'une péréquation entre communes urbaines et communes rurales.

2. La nécessaire « révision » de la liste des communes rurales

La péréquation des crédits du FNDAE doit se fonder sur des critères qui méritent aujourd'hui d'être redéfinis. En effet, les crédits du FNDAE sont réservés aux communes rurales, ce qui semble légitime à votre rapporteur spécial compte tenu des éléments rappelés ci-dessus. Néanmoins, la définition des communes rurales apparaît obsolète.

En effet, ces communes rurales sont définies « en négatif » par l'exclusion des communes classées urbaines par l'annexe VIII à l'article D. 2335-15 du code général des collectivités territoriales : *« sont considérées comme rurales toutes les communes qui ne figurent pas sur la liste définie à l'annexe VIII du présent code »*. **Cette annexe a été définie par le décret n° 66-173 du 25 mars 1966.**

Les communes de moins de 2.000 habitants sont classées en communes rurales.

Les communes de plus de 10.000 habitants sont classées en communes urbaines.

Les communes entre 2.000 et 5.000 habitants font l'objet d'un classement selon l'appréciation du préfet.

Comme le constate la Cour des comptes dans son rapport précité, *« des communes à caractéristique rurale en 1996 ne le sont plus aujourd'hui (inclusion dans des agglomérations, stations touristiques). Inversement, certaines régions se dépeuplent, ce qui peut contribuer à accentuer les difficultés des communes concernées et réduire leur capacité à investir en faveur de l'adduction d'eau et de l'assainissement »*.

Votre rapporteur spécial regrette que la liste des communes rurales éligibles au FNDAE n'ait pas été actualisée depuis 1966. Il constate une certaine inertie en ce qui concerne la mise à jour de cette liste.

Chaque année depuis trois ans, le sujet est à l'ordre du jour du comité du fonds national pour le développement des adductions d'eau. Chaque année, la décision est repoussée comme en témoigne les compte-rendus du comité :

- 29 juin 2000 : *« une révision de la liste des communes pouvant bénéficier des aides du FNDAE va être entreprise au cours de l'année 2000 »*.

- 16 novembre 2000 : « la liste des communes urbaines étant inchangée depuis la création du FNDAE en 1954, il apparaît maintenant nécessaire d'y apporter quelques modifications. Il est suggéré d'une part que les communes rurales de plus de 10.000 habitants et celles adhérant à une communauté d'agglomération perdent leur caractère rural et d'autre part que les communes urbaines de moins de 5.000 habitants, n'appartenant pas à une communauté d'agglomération deviennent rurales. M. présente une simulation prenant en compte pour les communes rurales un seuil inférieur à 3.000 habitants. M.proposer de modifier le seuil à 3.500 habitants et souhaite que ce point soit renvoyé au prochain comité ».

- 3 mai 2001 : « la liste des communes urbaines ne reflète plus la réalité du monde rural, et il est souhaitable d'y apporter un certain nombre de modifications. Trois nouvelles simulations ont été faites par le bureau des infrastructures rurales et de l'hydraulique agricole en prenant les seuils de 2.000, 3.000 ou 3.500 habitants...**Le comité estime qu'il y a lieu d'approfondir la réflexion. M. ...propose de revoir ce dossier au prochain comité** ».

- 27 novembre 2001 : « compte tenu des fortes évolutions de la population depuis sa date d'établissement, une révision de cette liste est maintenant nécessaire... Deux critères « nombre d'habitants » et « appartenance à une unité urbaine » codifiés dans le recensement général de la population 1999 sont proposés aux membres du comité pour servir de base à l'élaboration de la nouvelle liste...Les membres du comité proposent que les critères de 2.000 et 5.000 habitants utilisés dans la liste précédente soient retenus et que les communes de plus de 2.000 habitants appartenant à une unité urbaine selon la codification de l'INSEE ne soient pas éligibles au FNDAE. **Un courrier sera très prochainement adressé aux préfets pour mettre en œuvre cette révision** ».

- 8 janvier 2002 : « les principes envisagés pour refondre la liste des communes rurales : le conseil général des eaux et des forêts ne se prononce pas sur le devenir des communes comprise entre 2.000 et 5.000 habitants, classées rurales au sens du FNDAE. **Un avis du comité consultatif du fonds sera demandé prochainement** ».

- 30 mai 2003 : « lors du précédent conseil, il avait été décidé qu'un comité restreint, composé notamment de représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de l'Association des maires de France (AMF), serait chargé d'examiner les différentes demandes de dérogation des départements avant de les soumettre au comité consultatif. Début octobre, seuls 55 départements avaient répondu à l'enquête. La grande majorité des départements ont demandé des dérogations. Celles-ci concernent 620 communes et 2.319.009 habitants. **La décision a été prise par le cabinet du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de surseoir à la révision de la liste des communes compte tenu du**

projet de décentralisation du FNDAE et de la baisse importante des recettes 2003 ».

Il semble au contraire à votre rapporteur spécial que les deux derniers points incitent à accélérer la décision, en cours depuis au moins trois années, visant à définir une liste à jour des communes rurales éligibles au FNDAE.

3. Les critères de répartition des dotations

La détermination des besoins financiers des départements est réalisée périodiquement par l'intermédiaire d'un inventaire spécifique au FNDAE, qui établit un état des équipements disponibles par département et une estimation des investissements qui seront réalisés au cours de la prochaine période de cinq ans.

Selon le rapport de la Cour des comptes précité, *« les modalités de réalisation des inventaires font l'objet d'appréciations parfois critiques de la part des services déconcentrés ».*

Ainsi, *« compte tenu des faiblesses et la lourdeur des inventaires périodiques, et la mise en place progressive de schémas départementaux d'adduction d'eau comme d'assainissement, l'intérêt à moyen terme de l'inventaire devient discutable ».*

Il paraît indispensable avant de décider la décentralisation du FNDAE de trouver une méthode plus adaptée permettant d'évaluer les besoins à moyen terme des départements.

*

**

En conclusion de ce contrôle, votre rapporteur spécial ne peut que confirmer les dysfonctionnements soulignés par les débats sur le projet de loi de finances pour 2003. Il estime possible de résoudre de dysfonctionnement par une décentralisation des crédits. Cette décentralisation appelle au préalable une clarification des critères de péréquation entre communes rurales et communes urbaines.

TROISIÈME PARTIE :

LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES POUR 2004

I. UN BUDGET EN QUASI RECONDUCTION COMPTE TENU DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE CONSTATÉS

Pour 2004 le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, s'élève à 4,975 milliards d'euros, en diminution de près de 4 % par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale pour 2003.

Toutefois, il convient de tenir compte des modifications de périmètre budgétaire affectant cette année le budget de l'agriculture, les deux principaux changements consistant, d'une part, dans la débudgétisation d'une partie des dépenses liée à l'équarrissage, d'autre part, dans la non reconduction du régime transitoire de financement du développement agricole.

A structure constante, le budget présenté pour 2004 est donc quasi stable par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2003, la baisse des crédits étant au total limitée à - 0,06 %.

A. DEUX CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE MAJEURS

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

L'article 13 du présent projet de loi de finances, visant à la création d'une nouvelle taxe d'abatage, affectée au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et appelée à se substituer à l'actuelle taxe sur les achats de viande, à compter du 1^{er} janvier 2004, se traduit par la débudgétisation de 176 millions d'euros.

2. La sortie du développement agricole du budget de l'agriculture

En 2003, pour assurer la transition entre la dissolution de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) et la création

de l'Agence pour le développement agricole et rural (ADAR), une dotation de 25,7 millions d'euros avait été inscrite au budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ;

La mise en place, dès l'automne 2003, de l'ADAR permet de faire fonctionner cet établissement public de façon autonome par le biais de l'affectation d'une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles créée par l'article 43 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2002⁵, ce qui rend inutile la reconduction de la dotation de 25,7 millions d'euros ouverte par la loi de finances pour 2003.

B. LES TRANSFERTS ENTRE SECTION

Les transferts entre sections au sein du présent projet de budget modifient également l'analyse qui peut être faite de l'évolution des crédits pour 2003.

1. S'agissant du titre III

Le titre III voit ses crédits augmenter de près de 435.000 euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, en raison :

- d'une part, du transfert d'un emploi et des crédits correspondants pour l'agence de développement de l'administration électronique sur le budget des services généraux du premier ministre, à hauteur de 52.997 euros ;

- d'autre part, de la prise en charge de neuf personnel du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) mis à disposition du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales contre remboursement suite au déménagement à Limoges du CNASEA, à hauteur de 487.971 euros.

2. S'agissant du titre IV

Le titre IV voit ses crédits majorer de près de 9,4 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, en raison :

- d'une part, du transfert de la gestion des prêts bonifiés à la pêche de la direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de

⁵ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

l'industrie vers la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, à hauteur de 10,5 millions d'euros ;

- d'autre part du transfert de crédits consécutif à la décentralisation du centre national de formation des apprentis des écuries de courses de Graignes, vers la section Travail, santé et solidarité, à hauteur de 90.000 euros ;

- enfin, du regroupement des crédits destinés aux conventions interrégionales de massifs des contrats de plan Etat – région 2000-2006 sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) à hauteur de 1,032 million d'euros.

C. LA BUDGÉTISATION DU FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (FNDAE)

Les crédits destinés à financer les actions relevant auparavant des missions du FNDAE sont budgétisés sur le budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

La budgétisation du FNDAE et le rattachement de ses reports en crédits de paiement au budget du ministère de l'agriculture entraînent la baisse de moitié de l'inscription en crédits de paiement, le temps de consommer les reports.

Cette budgétisation se traduit par :

- l'inscription au titre III des moyens de fonctionnement et des crédits d'information précédemment financés sur le FNDAE, soit 400.000 euros, dont 100.000 euros sur le chapitre 34-97 « *Moyens de fonctionnement des services* » et 300.000 euros sur le chapitre 37-11 « *Dépenses diverses* » ;

- l'inscription au titre IV des crédits d'animation rurale précédemment inscrits sur le FNDAE, soit un montant de 800.000 euros inscrits sur le chapitre 44-80 « *Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural* » ;

- la modification du libellé du chapitre 61-40 désormais dénommé « *Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau* ». Un article spécifique, l'article 40 « *Adduction d'eau et d'assainissement* », a été créé afin de porter la dépense d'adduction d'eau et d'assainissement, les dépenses relatives au PMPOA étant désormais centralisées sur l'article 30 « *Modernisation des exploitations* » de ce chapitre. L'article 30 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 68,553 millions d'euros en autorisations de programme, soit un doublement de la dotation en 2003. Ce montant doit toutefois être comparé aux 45,7 millions d'euros d'autorisations

de programme consacrés à la participation du FNDAE au financement du PMPOA. L'article 40 du chapitre 61-40 est doté, pour 2004, de 75 millions d'euros en autorisations de programme et 14,6 millions d'euros en crédits de paiement, le montant de ces crédits de paiement devant toutefois être abondés par les reports du FNDAE constatés fin 2003 et évalués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à 200 millions d'euros.

II. EVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

En 2004, les crédits du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, sur le titre III et sur le titre IV, présentent de fortes variations par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Ces variations s'expliquent par des déplacements de crédits du titre IV vers le titre III suite au regroupement des crédits de l'enseignement agricole sur le nouveau chapitre 39-01 opéré, à titre d'expérimentation, dans le cadre de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Evolution des dotations budgétaires entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003	Projet de loi de finances 2004	Evolution (en %)
Titre III	1.946,2	2.551,6	31,1
Titre IV	3.010,6	2.219,6	- 26,3
Total dépenses ordinaires	4.956,8	4.771,3	- 3,7
Titre V	12,9	12,4	- 3,9
Titre VI	210,3	191,7	- 8,8
Total dépenses en capital	223,2	204,2	- 8,5
Total DO + CP	5.180,1	4.975,4	- 4,0
Mesures affectant le périmètre budgétaire			
Modification du financement du service public de l'équarrissage		176	
Fin du financement transitoire des organismes de développement agricole		25,7	
Total à structure constante	5.180,1	5.177,1	- 0,06
Titre V	15,6	14,8	- 5,1
Titre VI	230,9	322,1	43,8
Total autorisations de programme	246,5	336,9	36,6

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRE III)

Les **moyens des services** (titre III) augmentent de 31,1 % par rapport aux dotations initiales pour 2003.

Cette augmentation résulte avant tout du regroupement sur le titre III des crédits relatifs à l'enseignement dans le cadre d'une **expérimentation menée conformément aux dispositions de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**, qui se traduit par l'inscription de près de 1,9 milliard d'euros au nouveau chapitre 39-01 « Programme "Formation, recherche et développement" ».

A l'intérieur du titre III on peut distinguer, d'une part, les **dépenses de personnel** qui s'élèvent à près de 1.066 millions d'euros, en baisse de 32,3 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 grâce à une politique de non remplacement des départs à la retraite menée cette année par le ministère de l'agriculture, d'autre part les **dépenses de fonctionnement** qui s'élèvent à 295,4 millions d'euros en baisse de 20,4 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort consenti cette année pour maîtriser les dépenses de personnel et de fonctionnement du ministère.

1. 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} décembre 2002.

Alors qu'en 2003, cette revalorisation des rémunérations publiques avait été limitée à 1,342 million d'euros, elle représentera en 2004 plus de 7 millions d'euros.

2. Ajustements de crédits évaluatifs ou provisionnels

L'ajustement aux besoins des crédits représentant la participation du budget du ministère aux charges de pensions civiles et militaires notamment entraîne une augmentation des crédits inscrits au chapitre 32-97 « *Participation aux charges de pension* » de 9 millions d'euros en 2004.

En outre, l'ajustement des crédits afférents aux cotisations sociales payées par l'Etat entraîne une augmentation significative des crédits inscrits au chapitre 33-90 « *Cotisations sociales, part de l'Etat* » de 16,28 millions d'euros en 2004.

3. Mesures d'ajustement

Ces mesures d'ajustement, évaluées à + 16,9 millions d'euros, recouvrent des mesures concernant le personnel du ministère et des établissements publics ou encore des mesures relatives aux rémunérations publiques.

Alors qu'en 2003, ces diverses mesures d'ajustement avaient permis de réaliser une **économie de plus de 7,4 millions d'euros sur les dépenses du titre III du ministère**, elles entraînent en 2004 l'inscription de plus de 16 millions d'euros supplémentaires sur ce titre.

L'ajustement des crédits de rémunération principale pour tenir compte de la situation réelle des personnels entraîne une augmentation des crédits de plus de 13,75 millions d'euros.

L'inscription au budget général des moyens de fonctionnement et des crédits d'information précédemment financés sur le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) se traduit par l'inscription sur le titre III de 400.000 euros en 2004.

S'agissant des **politiques sectorielles**, on peut noter une diminution des crédits du chapitre 36-22 (« *Subventions de fonctionnement à divers établissements publics* ») de 16,1 millions d'euros. Ainsi, au titre de mesure d'ajustement, les crédits de fonctionnement affecté à l'établissement public des Haras nationaux diminuent de plus de 2 millions d'euros afin de tenir compte de la signature du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'établissement.

4. Révision des services votés

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 339 emplois se répartissant de la manière suivante et entraînant une économie de 11 millions d'euros en 2004 :

- administration centrale : - 23 emplois ;
- services déconcentrés : - 111 emplois ;
- enseignement technique : - 125 emplois ;

- enseignement supérieur : - 14 emplois ;
- services vétérinaires et phytosanitaires : - 50 emplois ;
- Haras nationaux : - 16 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 323 emplois, ce qui permet de réaliser des économies à la fois de rémunération et de fonctionnement.

Taux de remplacement des départs à la retraite en 2004 au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Evolution nette des effectifs	Nombre de départs à la retraite	Taux de remplacement des départs à la retraite en %
- 323	878	63,2 %

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

Les économies réalisées sur les crédits de fonctionnement permettent une réduction de 4 millions d'euros des crédits du chapitre 34-97 « *Moyens de fonctionnement des services* » et de 1,33 million d'euros des crédits du chapitre 36-22 « *Subventions de fonctionnement à divers établissements publics* » au titre de la révision des services votés.

5. Moyens nouveaux

Les moyens nouveaux, évalués à + 7,635 millions d'euros pour 2004, du titre III résultent notamment de diverses mesures statutaires, de transformations d'emplois et de mesures indemnitaires. Ils concernent avant tout l'enseignement agricole avec l'inscription de 4,8 millions d'euros de moyens nouveaux au titre de l'enseignement agricole.

6. Transferts internes et entre sections

Les **transferts entre sections** ont déjà été évoqués lors de la présentation générale du budget du ministère de l'agriculture de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Ils ont pour conséquence l'inscription sur le titre III de 435.000 euros supplémentaires.

En outre, il faut noter, en 2004, d'importants **transferts internes** entre le titre III et le titre IV, dans le cadre d'une expérimentation menée conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, consistant à regrouper l'ensemble des crédits de l'enseignement agricole dans le nouveau chapitre 39-01 créé à cet effet « Programme "Formation, recherche et développement" ».

Ainsi, **l'imputation des dépenses hors personnel, issues du titre IV, sur le nouveau chapitre 39-01 entraîne une augmentation des crédits inscrits au titre III de l'ordre de 637,63 millions d'euros.**

B. LES DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV)

Les dépenses d'intervention (titre IV) diminuent en 2004 de 26,3 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, en raison du regroupement de l'ensemble des crédits de l'enseignement agricole (titre III et titre IV) sur le nouveau chapitre 39-01 dans le cadre d'une expérimentation menée sur le fondement des dispositions de la LOLF.

1. Non reconduction

Le ministère de l'agriculture procède en 2004 à la non-reconduction de la dotation inscrite au budget de 2003 à titre non renouvelable aux chapitres 44-53 (« Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole »), 44-70 (« Promotion et contrôle de la qualité ») et 44-80 (« Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural »), pour un montant de 297.900 euros.

2. Ajustements de crédits évaluatifs

L'ajustement des crédits de charges de bonification aux besoins entraîne en 2004 une diminution des crédits du chapitre 44-42 (« Charges de bonification ») de 19,72 millions d'euros. Il s'agit uniquement des charges de bonification des prêts à la forêt.

3. Mesures d'ajustement

La hausse des crédits d'intervention résulte notamment de mesures d'ajustement affectant le titre IV du budget. Globalement, **ces mesures d'ajustement entraînent l'inscription de près de 6,3 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le titre IV.**

Au sein de ces mesures d'ajustement, il faut toutefois distinguer celles qui ont pour effet d'augmenter les crédits et celle qui ont pour effet de les diminuer.

S'agissant des augmentations, il faut signaler, notamment, l'inscription de 20,77 millions d'euros de crédits supplémentaires au chapitre 44-80 « *Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural* » correspondant notamment à l'ajustement des crédits destinés aux indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), mesure de consolidation de la revalorisation des ICHN intervenue en 2002.

Il faut noter également l'inscription de 800.000 euros supplémentaires au même chapitre 44-80 en raison de l'affectation au budget de l'agriculture des crédits d'animation rurale précédemment inscrits sur le FNDAE.

S'agissant des diminutions de crédits, il faut noter la baisse de 2,5 millions d'euros des crédits du chapitre 44-41 « *Agri-environnement et amélioration des structures agricoles* » en raison de l'ajustement de la dotation sur la dépense prévue et de la baisse de 13 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.

4. Révision des services votés

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

- la révision des services votés suite à la création de l'Agence pour le développement agricole et rural (ADAR) marquée par la **fin du financement par voie de subvention exceptionnelle des organismes concourant au développement agricole et rural, à hauteur de 25,7 millions d'euros** ;

- la **révision de la dotation aux Offices à hauteur de 10,23 millions d'euros, au titre notamment de la rationalisation de la gestion des offices agricoles et des interventions** (chapitres 44-36 et 44-53) ;

- la **réduction de la dotation au service public de l'équarrissage et élimination des déchets et coproduits animaux non recyclables** (chapitre 44-71) **à hauteur de 198 millions d'euros**, afin de tenir compte de la mise en œuvre de la réforme du financement du service public de l'équarrissage consécutives aux lignes directrices agricoles de la Commission européenne de décembre 2002 et de l'application du décret du 18 octobre 2002 prévoyant la fin de l'indemnisation des farines à bas risques en 2004 ;

- la réduction de 16,17 millions d'euros de la subvention au Fonds d'allègement des charges et des actions en faveur des exploitations en difficultés (chapitre 44-53) afin notamment de tenir compte des lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'Etat ;

- la révision des crédits du versement compensateur de l'Office national des forêts (ONF) à hauteur de 20 millions d'euros ;

5. Moyens nouveaux

Ces moyens nouveaux concernent six types de dépenses.

a) *L'enseignement agricole*

L'augmentation du nombre de boursiers entraîne l'inscription de 2,295 millions d'euros supplémentaires au chapitre 43-21 « *Enseignement et formations agricoles – Bourses et ramassage scolaire* » tandis que les moyens nouveaux consacrés à l'enseignement agricole privé entraîne l'abondement de 2 millions d'euros des crédits inscrits au chapitre 43-22 « *Enseignement et formation agricoles privés. Rémunérations et subventions de fonctionnement* ».

Il faut toutefois noter que, dans le cadre de l'expérimentation menée sur le fondement des dispositions de la LOLF, les crédits du titre IV relatifs à l'enseignement agricole sont intégralement transférés sur le nouveau chapitre 39-01 correspondant au programme « *Formation, recherche et développement* ».

b) *Dotation aux jeunes agriculteurs*

Les moyens nouveaux destinés à permettre le versement unique de la dotation aux jeunes agriculteurs entraînent l'abondement des crédits du chapitre 44-41 « *Agri-environnement et amélioration des structures agricoles* » à hauteur de 7 millions d'euros.

c) *Promotion et contrôle de la qualité*

Des moyens nouveaux à hauteur de 2 millions d'euros sont consacrés au contrôle sanitaire des végétaux.

d) *Aménagement de l'espace rural*

Les moyens nouveaux destinés à la revalorisation des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) entraîne l'inscription de 5 millions d'euros au chapitre 44-80.

e) Contrats d'agriculture durable (CAD)

La dotation du chapitre 44-84 « *Contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation agricole* » est abondée de 55 millions d'euros afin de financer la mise en œuvre des contrats d'agriculture durable et de couvrir les dépenses des contrats territoriaux d'exploitation.

f) La politique forestière

Des moyens nouveaux, à hauteur de 1,4 million d'euros, sont inscrits au chapitre 44-92 (« *Fonds forestier national et Office national des forêts* »), au titre des emplois créés dans les centres régionaux de la propriété forestière dont les missions ont été renforcées par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001.

C. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)

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 deux exceptions : 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

Pour 2004, l'autorisation d'ouverture des AP du ministère de l'agriculture est supérieure de 90,3 millions d'euros à celle prévalant en 2003, soit + 36,6 %. Cette autorisation d'ouverture supplémentaire est concentrée sur le titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) et notamment les dépenses liées à la modernisation de l'appareil de production agricole et aux travaux d'adduction d'eau, suite à la budgétisation des dépenses d'investissement du FNDAE, tandis que les AP du titre V (Investissements exécutés par l'Etat) diminuent de 786.000 euros.

S'agissant des crédits de paiement, ils diminuent de 3,8 % pour le titre V et s'établissent en 2004 à 12,421 millions d'euros. Ils diminuent également de 8,83 % pour le titre VI et s'élèvent à 191,741 millions d'euros en 2004. Au total, les crédits de paiement inscrits pour couvrir les dépenses en capital du ministère de l'agriculture en 2004 s'élèvent à 204,162 millions d'euros et diminuent de 8,5 % par rapport à 2003.

Le montant des crédits de paiement inscrits au présent projet de loi de finances correspond à 25 % des autorisations de programme nouvelles inscrites au budget du ministère, cet écart par rapport à la clé théorique s'expliquant par le fait que le chapitre 61-40 article 30 n'est pas doté en crédits de paiements compte tenu des reports attendus sur le chapitre en provenance de l'ancien compte d'affectation spécial « *Fonds national de développement des adductions d'eau* » budgétisé à compter de 2004.

Le montant des crédits de paiement inscrits au présent projet de budget par rapport aux autorisations de programme nouvelles ouvertes, hors les 68,5 millions d'euros du chapitre 61-40 article 30, est de 32 %, soit un chiffre plus proche de la clé de répartition théorique.

En outre, un effort particulier a été réalisé sur les lignes du budget civil de recherche et développement (chapitre 61-21) pour lesquelles les crédits de paiement ouverts au titre des autorisations de programme nouvelles s'élèvent à 63 % contre 57 % les années antérieures : il s'agit plus particulièrement des investissements de formation par la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur et de la modernisation des installations et des matériels de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

D. LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DANS L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PUBLIQUES BÉNÉFICIAINT À L'AGRICULTURE

S'agissant de l'ensemble des concours publics nationaux bénéficiant à l'agriculture, les données définitives fournies par le ministère de l'agriculture concernent l'année 2002.

Ainsi l'ensemble des concours publics bénéficiant à l'agriculture s'élevait à 28,165 milliards d'euros en 2002, en augmentation de 1 % par rapport à 2001. Les principaux domaines que sont les « *activités agricoles* » et les « *protection sociale et solidarité* », sont fortement prépondérant et regroupent 84 % de l'ensemble des dépenses.

Les crédits en faveur des activités agricoles sont pour une large part financés par le budget communautaire (82,6 %) tandis que ceux en faveur de la protection sociale et de la solidarité relèvent essentiellement de financements nationaux.

Les concours publics à l'agriculture

(en millions d'euros)

		2001	2002	2002/2001 en %	Budget national 2002	Budget UE 2002
I.	Activités agricoles	11 584,4	11 733,0	1,3	2 040,3	9 692,7
1.1	Installation et modernisation des exploitations	547,4	605,1	10,5	358,4	246,7
1.2	Régulation des marchés, aides aux produits et maîtrise de l'offre	9 543,8	9 538,0	- 0,1	614,9	8 923,1
1.3	Compensation de handicaps naturels et d'éloignement	433,6	453,7	4,6	208,7	245,0
1.4	Mesures agri-environnementales	341,3	472,2	38,3	267,7	204,5
1.5	Calamités agricoles	20,1	8,7	- 56,9	8,7	0,0
1.6	Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux et service public de l'équarrissage	626,9	634,2	1,2	564,8	69,4
1.7	Autres financements aux activités agricoles	71,2	21,3	- 70,1	17,2	4,1
<i>dont</i>	<i>Contrats territoriaux d'exploitation en activités agricoles</i>	<i>97,0</i>	<i>321,5</i>	<i>//</i>	<i>193,6</i>	<i>127,9</i>
II.	Industries agroalimentaires et actions de promotion	181,2	198,1	9,3	151,9	46,2
2.1	Promotion des produits et de la qualité	119,5	108,8	- 9,0	105,2	3,6
2.2	Financements en faveur des IAA	61,7	89,3	44,7	46,7	42,6
III.	Espace rural et activités hippiques	519,3	464,6	- 10,5	368,7	95,9
3.1	Aménagement et protection de l'espace rural	373,2	336,6	- 9,8	240,7	95,9
3.2	Activités hippiques	146,1	128,0	- 12,4	128,0	0,0
<i>dont</i>	<i>Contrats territoriaux d'exploitation en espace rural</i>	<i>4,4</i>	<i>16,8</i>	<i>//</i>	<i>11,9</i>	<i>5,0</i>
IV.	Gestion durable de la forêt	458,7	529,4	15,4	477,9	51,4
4.1	Financements en faveur de la forêt productive	420,2	491,7	17,0	440,3	51,4
4.2	Aménagement et protection de l'espace forestier	38,5	37,6	- 2,3	37,6	0,0
V.	Recherche et enseignement	1 784,7	1 814,6	1,7	1 813,7	1,0
5.1	Enseignement technique	990,4	1 008,3	1,8	1 008,3	0,0
5.2	Enseignement supérieur	136,7	139,1	1,7	139,1	0,0
5.3	Recherche et appui technique	637,4	637,6	0,0	637,6	0,0
5.4	Apprentissage, formation continue et autres	20,2	29,7	46,8	28,7	1,0
VI.	Protection sociale et solidarité	12 004,8	12 020,3	0,1	11 928,4	92,0
6.1	Protection sociale en agriculture	11 736,7	11 815,7	0,7	11 815,6	0,0
6.2	Cessation d'activité en agriculture	139,9	114,5	- 18,2	99,7	14,8
6.3	Aide alimentaire	128,2	90,2	- 29,7	13,0	77,2
VII.	Services généraux	1 352,2	1 405,2	3,9	1 400,6	4,6
7.1	Personnels	1 092,4	1 153,1	5,6	1 153,1	0,0
7.2	Autres frais de fonctionnement	259,8	252,1	- 3,0	247,5	4,6
TOTAL		27 885,2	28 165,2	1,0	18 181,5	9 983,7

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

Les concours publics à l'agriculture se décomposent en aides communautaires et nationales, et au sein des aides nationales, il faut distinguer les aides de l'Etat et celles des collectivités territoriales.

Evolution des dépenses agricoles communautaires bénéficiant à la France depuis 1999

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Dépenses communautaires	10.142,7	9.892,4	9.676,7	9.983,7	10.026	10.182
<i>Dont fonds de concours</i>	<i>1.435,4</i>	<i>1.261,7</i>	<i>1.018</i>	<i>517,9</i>	<i>93,4</i>	<i>nd</i>
Dépenses totales (communautaires et nationales)	26.476,4	27.323	27.885,2	28.165,1	nd	nd

* estimations

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

Evolution des crédits en faveur de l'agriculture inscrits sur le budget d'autres ministères

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche INRA (chapitres 36-22 et 61-21) et CEMAGREF (chapitres 36-23 et 61-22)	571,18	581,4	581,7	594,6	585,6	591,8
Budget des charges communes Subvention d'équilibre au BAPSA et AAH*		933,3	876,1	615,2	574,5	332,98
Total	571,18	1.514,7	1.457,8	1.209,8	1.160,1	924,76

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

En outre, 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 2004 à 1,75 milliard d'euros.

Mesures fiscales et évaluation de leur coût pour 2004 – ministère de l'agriculture et de la pêche

Déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées ayant pour objet le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) : 6 millions d'euros.

Réduction d'impôt sur le revenu pour investissement forestier : non chiffré.

Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole : non chiffré.

Déduction forfaitaire sur les revenus des propriétés rurales : 15 millions d'euros.

Exonération des plus-values réalisées lors de la cession de terrains à usage agricole ou forestier dont le prix n'excède pas certaines limites au mètre carré : non chiffré.

Report de la taxation des plus-values à la date de cession des biens reçus lors d'opérations de remembrements urbains et ruraux : non chiffré.

Abattement spécial sur les plus-values réalisées lors de la cession de chevaux : non chiffré.

Déduction spécifique à l'investissement : 96 millions d'euros.

Déduction immédiate des charges correspondant aux stocks agricoles à rotation lente : 33 millions d'euros.

Déduction pour aléas : 27 millions d'euros.

Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs : 16 millions d'euros.

Mode d'évaluation des immobilisations amortissables en cas de passage du forfait à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel : 26 millions d'euros.

Dispositif permanent d'étalement des revenus agricoles : non chiffré.

Régime forfaitaire spécial des bois et forêts : non chiffré.

Rattachement à l'exercice en cours et aux six suivants des indemnités perçues en cas d'encéphalopathie spongiforme bovine lorsqu'elles excèdent la valeur du troupeau : 15 millions d'euros.

Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 01.01.97 et le 31.12.2003 : non chiffré.

Majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois : 6 millions d'euros.

Taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l'impôt sur le revenu, ou de 8 % libératoire de l'impôt sur les sociétés, des plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier : non chiffré.

Etalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires : non chiffré.

Exonération sous certaines conditions des coopératives agricoles et de leurs unions, des coopératives artisanales et de leurs unions, des coopératives d'entreprises de transport, des coopératives artisanales de transport fluvial, des coopératives maritimes et de leurs unions : non chiffré.

Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription au capital des sociétés agréées pour le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) : non significatif.

Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de société d'épargne forestière : non significatif.

Exonération partielle des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA : 34 millions €.

Prise en compte des stocks de vins et d'alcools pour leur valeur comptable : non chiffré.

Exonération de certains employeurs agricoles : 67 millions d'euros.

Exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole : non chiffré.

Exonération partielle des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA : 38 millions d'euros.

Exonération des cessions de parts de sociétés agricoles réalisées par les SAFER : non chiffré.

Exonération des opérations réalisées dans le cadre de la législation relative à l'entraide agricole : non chiffré.

Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer : 45 millions d'euros.

Imposition sur des bases minimales ou forfaitaires des achats de boissons alcoolisées auprès de producteurs non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée : non chiffré.

Taux de 5,5 % applicable aux éléments constitutifs des aliments pour le bétail et à certains produits et engrais à usage agricole : 72 millions d'euros.

Taux de 5,5 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles : 2 millions d'euros.

Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA : non chiffré.

Exonération de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux : 225 millions d'euros.

Exonération plafonnée de TIPP pour les esters méthyliques, d'huiles végétales et les dérivés de l'alcool éthylique : 191 millions d'euros.

Taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel : 1.025 millions d'euros.

Remboursement d'une fraction de TIPP sur le fioul domestique utilisé par les professions agricoles et les personnes exerçant une activité de transport sur les voies navigables et eaux intérieures : non chiffré.

Exonération pour les navires de pêche et de commerce de tout tonnage : non chiffré.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Votre rapporteur spécial tient à rappeler, s'agissant de l'évolution des dépenses fiscales agricoles, que **votre commission des finances a constitué, au cours de l'année 2003, un groupe de travail relatif à la réforme de la fiscalité agricole, qui lui a permis, après avoir mené des auditions et envoyé des questionnaires à tous les interlocuteurs compétents, de formuler plusieurs propositions d'amélioration lors de l'examen du présent projet de loi de finances.**

III. EXAMEN DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001 et dans sa monographie consacrée au ministère de l'agriculture et de la pêche, la Cour des comptes souligne le fait que « *en loi de finances pour 2002, les agrégats ont été refondus et affinés, et semblent désormais 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.

La direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture conduira en 2004, dans le cadre de l'application des dispositions de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001, une expérimentation portant sur le programme « *Enseignement, formation et recherche* », qui constitue l'un des cinq futurs programmes du ministère. Ses dépenses ordinaires, y compris les dépenses de personnel, ont été regroupées dans un chapitre unique, le chapitre 39-01 doté de 1.189 millions d'euros en 2004. Ce chapitre n'inclut pas les dépenses en capital ni les subventions aux organismes syndicaux qui restent inscrits sur les chapitres préexistants.

Nouvelle présentation des crédits du programme « enseignement, formation et recherche »
(en euros)

Action du programme	Imputation par articles du chapitre 3901 crée dans le PLF 2004	Intitulés	Dotations 2004
31. Enseignement technique	10	Enseignement technique public : dépenses de personnel sur emplois budgétaires	416.452.415
	20	Enseignement technique public : autres dépenses de personnel	43.015.556
	30	Enseignement technique public : subventions	10.647.400
	40	Enseignement technique privé : subventions et interventions	277.500.000
	51	Enseignement technique privé : personnel contractuel du temps plein	177.900.000
	52	Enseignement technique : aide sociale	75.419.388
	53	Enseignement technique : examens, diplômes, inspection et observatoire de l'enseignement	1.019.292
	32. Enseignement supérieur	54	Enseignement supérieur public et formation initiale des agents de l'Etat : subventions
55		Enseignement supérieur privé : subventions	18.600.000
56		Enseignement supérieur : aide sociale	6.665.630
60		Enseignement supérieur public : dépenses de personnel	87.794.110
33 Evolution des compétences et dynamique territoriale	70	Evolution des compétences et dynamique territoriale	17.504.680
34. Recherche, développement et transfert de technologie	80	Recherche – dépenses de personnel	4.471.400
	91	Appui à la recherche et transfert technologique : CEMAGREF, AFSSA, ACTA et ACTIA	10.235.577
	92	Appui à la recherche (CEMAGREF, INRA) et transfert technologique	5.527.149

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

Les quatre composantes de l'agrégat qui prévalait jusqu'à présent, à savoir l'enseignement technique, l'enseignement supérieur, l'évolution des compétences et la dynamique territoriale, enfin la recherche et développement, constituent les quatre actions du programme « Formation, recherche et développement ». Le budget du programme reprend donc, pour l'essentiel, les quatre composantes constituant le périmètre de l'agrégat 11.

Le nouveau chapitre 39-01 regroupe l'ensemble des crédits de personnels et d'intervention relatifs à ce programme, lesquels étaient auparavant inscrits sur les différents chapitres de personnel, les chapitres 36-20 et 36-22 s'agissant des subventions de fonctionnement à l'enseignement et à la recherche publics, et les chapitres 43-21 et 43-22, respectivement consacrés aux bourses et ramassage scolaire et aux rémunérations et subventions de fonctionnement de l'enseignement privé. Ce nouveau chapitre est doté de 1.189 millions d'euros.

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.

A la rentrée 2002, les effectifs de l'enseignement technique agricole (enseignement secondaire) était en baisse, pour la troisième année consécutive, avec 172.122 élèves, soit 0,5 % de moins qu'en 2001, répartis entre 859 établissements. La rentrée 2003 a confirmé cette évolution de baisse relative des effectifs du secondaire, avec des différences importantes selon les régions et les secteurs de formation.

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

Pour 2004, 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 125 emplois dans l'enseignement technique et à une économie de l'ordre de 4,34 millions d'euros.

S'agissant des dépenses de fonctionnement à l'enseignement technique public, la nouvelle présentation des crédits permet de distinguer, au sein des 470 millions d'euros proposés pour 2004 :

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

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

- les subventions de fonctionnement : 10,65 millions d'euros, qui permettront, en deux ans, 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) baissent, en 2004, de 12,5 % en autorisations de programme ouvertes et de 21,4 % en crédits de paiement, tandis que les crédits destinés aux équipements informatiques et audiovisuels, scientifiques et technologiques des établissements de l'enseignement technique (chapitre 56-20, article 60) enregistreront une baisse de même ampleur quant aux autorisations de programme et une diminution de 11 % en crédits de paiement.

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 2004, 455,4 millions d'euros, en hausse de près de 0,44 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Cette somme comprend :

- les subventions aux établissements proposant des formations en alternance, qui devraient s'élever à 153,8 millions d'euros, résultat d'un ajustement négatif de 4 millions d'euros lié à la baisse de 1,6 % des effectifs et d'une augmentation de 1 million d'euros due à l'incidence de la hausse du point de la fonction publique ;

- les rémunérations des enseignants des établissements dit « du temps plein », qui représentent 5.159 postes en 2004 et 201 millions d'euros en 2004, dont l'évolution tient compte, à hauteur de 1,9 million d'euros, de la montée en charge du dispositif d'alignement des conditions de départ à la retraite sur celles des enseignants de la fonction publique ;

- les « subventions à l'élève » à ces mêmes établissements, soit 98,4 millions d'euros pour 2004.

Les **crédits d'investissement** (chapitre 66-20, article 20) sont stables en autorisations de programme ouvertes, à 152.000 euros, et en légère baisse s'agissant des 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 hausse

Les crédits affectés aux bourses sur critères sociaux avaient été fixés à 71,24 millions d'euros en 2003. Après des mesures de gel à hauteur de 6,5 millions d'euros, ils se sont avérés insuffisants. Afin d'assurer une meilleure gestion de ces crédits en 2004, la dotation est portée dans le présent projet de budget à 75,4 millions d'euros, soit une hausse de 5,8 %.

Le fonds social lycéen sera reconduit à hauteur de 1,83 million d'euros, une somme constante depuis 2000.

2. L'enseignement supérieur

a) L'enseignement supérieur public

L'enseignement supérieur public devrait être doté de 134 millions d'euros de crédits en 2004.

Les dépenses de personnel, désormais isolées, atteindront 87,79 millions d'euros en 2004 pour 2.486 agents et 426 professeurs.

Les subventions de fonctionnement s'établiront en 2004 à 36,61 millions d'euros, contre 36 millions d'euros en 2003. Ces 610.000 euros supplémentaires permettront notamment la création de douze nouveaux masters.

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. Les crédits de paiement augmenteront globalement de 2,66 millions d'euros pour atteindre un total de 9,63 millions d'euros, et les autorisations de programme, qui ont connu une forte progression en 2001 et 2002, enregistreront une diminution de 18,5 % de leur montant en 2004, avoisinant celui des crédits de paiement.

b) L'enseignement supérieur privé

Une subvention annuelle, auparavant imputée sur le chapitre 43-22, article 30, est désormais inscrite sur le chapitre 39-01, article 55, et sera dotée de 18,6 millions d'euros en 2004, un montant stable par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

L'enseignement supérieur privé bénéficie également d'une aide à des dépenses d'investissement autres que celles de première construction, financée sur le chapitre 66-20, article 32, à hauteur de 210.000 euros d'autorisations de programme comme de crédits de paiement en 2004, soit une progression du montant des crédits de paiement de 40 % par rapport aux dotations initiales pour 2003.

3. La reconduction des 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.

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

Le financement de la recherche assuré directement par le ministère de l'agriculture est prévu à hauteur de 61,8 millions d'euros en 2003 et de 22,6 millions d'euros hors les crédits consacrés à l'agence française de sécurité sanitaires des aliments (AFSSA). Ce montant est stable par rapport à 2003.

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.

4. La formation professionnelle et l'apprentissage

Dans la nouvelle présentation budgétaire, les actions de formation professionnelle sont partagées entre le chapitre 39-01 et le chapitre 43-23, recentré sur les seules actions de formation et d'information et de soutien aux organisations syndicales d'exploitants agricoles.

Il est proposé d'inscrire, en 2004, 17,5 millions d'euros au titre de l'évolution des compétences et de la dynamique territoriale, 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 11,43 millions d'euros à destination des syndicats agricoles, montant stable par rapport à 2003. L'ensemble de ces dotations atteint 35,6 millions d'euros.

Le financement des stages de préparation à l'installation est inscrit au sein des crédits du programme « Formation, recherche et développement » mais n'est plus identifié comme tel. Son coût devrait être de 12,03 millions d'euros en 2004. Les actions de formation professionnelle et d'actions éducatives, entendues au sens strict, financées par le ministère de l'agriculture, bénéficiaient d'un total de 11,25 millions d'euros en 2003.

Dépenses relatives à l'enseignement, la formation et la recherche

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution (en %)
Personnel de l'enseignement public	544,29	551,73	1,4
Dépenses pédagogiques	12,19	13,43	10,2
Enseignement supérieur agricole public	36,00	36,61	1,7
Enseignement technique privé (rémunérations et subventions)	453,40	455,40	0,4
Enseignement supérieur agricole privé	18,60	18,60	-0
Bourses	81,70	83,76	2,5
Personnels de la recherche ; établissements publics (CEMAGREF + INRA + AFSSA) ⁽¹⁾	7,94	13,62	71,5
Recherche (ACTA et ACTIA)	1,65	1,65	-
INFOMA ⁽²⁾	3,06	6	- 100
Actions de formation (hors stages) ⁽³⁾	9,10	20,29	123
Dépenses ordinaires	1.167,94	1.195,09	2,3
Enseignement technique agricole public	0,80	0,71	- 11,3
Enseignement supérieur agricole public	7,97	10,41	35,2
Enseignement technique agricole privé	0,15	0,13	- 13,8
Enseignement supérieur agricole privé	0,15	0,21	40,1
Formation par la recherche	3,17	3,43	8,3
Etablissements publics de recherche (CEMAGREF)	0,35	0,30	- 14,0
Crédits de paiement	12,32	15,19	23,3
Total	1.180,26	1.210,28	2,5

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

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

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

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

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 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 470,63 millions d'euros, en diminution de 29,4 % par rapport à 2003, soit près de 200 millions d'euros.

Cette baisse significative s'explique avant tout par l'importante diminution des crédits du chapitre 44-71 (« *Service public de l'équarrissage – élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables* »), qui s'établit pour 2004 à 82 millions d'euros, contre 280 millions d'euros en 2003, soit une baisse de 70,7 %. Cette baisse résulte de la réforme du financement de l'équarrissage mise en œuvre par le gouvernement conformément aux nouvelles lignes directrices agricoles de la commission européenne.

Globalement, les crédits de fonctionnement (titre III), consacrés pour l'essentiel, au financement des dépenses de fonctionnement courant des directions départementales des services vétérinaires diminuent de 6,5 % entre les dotations de la loi de finances initiale pour 2003 et les prévisions du présent projet de budget.

Les crédits d'intervention (titre IV) bénéficient globalement d'un abondement de 2 millions d'euros et s'établissent, pour 2004, à 135,3 millions d'euros, contre 133,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Par ailleurs, une mesure de nature à améliorer la lisibilité du présent projet de budget conduit à transférer 6,8 millions d'euros du titre III vers le titre IV. Il s'agit des moyens destinés à la couverture des frais d'analyses vétérinaires relevant de la sécurité sanitaire des aliments. Ainsi, les crédits du titre IV consacrés à la couverture des actions techniques s'établissent à 142,1 millions d'euros pour 2004.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution (%)
Fonctionnement des services	10,927	10,22	- 6,5
Analyses vétérinaires	7,012	- 7,012	- 100
Protection et contrôle sanitaire des végétaux	11,3	13,3	+ 17,7
Maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits	108,4	115,193	+ 6,3
Promotion de la qualité	2,603	2,6	- 0,1
Identification des animaux	11	11	-

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

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 13,3 millions d'euros en augmentation de 17,7 % par rapport aux dotations de 2003.

Cette forte augmentation est destinée à permettre un nouveau renforcement des interventions dont les directions régionales de l'agriculture et de la forêt ont la charge : prévention de l'introduction et de la dissémination d'organismes nuisibles, destruction des cultures atteintes par des parasites de quarantaine, contrôle de l'emploi de certains pesticides, contrôle de la présence d'OGM sur les semences importées.

S'agissant des crédits du titre III, il faut signaler la réduction de 50 emplois dans le secteur phytosanitaire en 2004, en raison de la politique de non remplacement d'un départ sur deux en retraite menée par le ministère de l'agriculture. Globalement, cette réduction du nombre d'emplois permet de réaliser des économies de l'ordre de 2 millions d'euros sur le titre III.

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) recouvrent les dépenses de maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits, les dépenses liées à la sélection animale ainsi que les dépenses liées à l'identification et aux mouvements des animaux.

La croissance (+ 6,3 %) des moyens mobilisés pour assurer la maîtrise sanitaire des animaux et de leurs produits résulte avant tout du transfert de 6,8 millions d'euros du titre III vers le titre IV au titre de la couverture des frais d'analyses vétérinaires relevant de la sécurité sanitaire des aliments.

Abstraction faite de ce transfert interne, il faut noter la reconduction de la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2003, soit 108,4 millions d'euros, qui devrait permettre d'assurer correctement le financement de l'ensemble des actions relevant du domaine vétérinaire et devant être accomplies en 2004. Cette reconduction résulte notamment de l'aménagement prévu de certaines mesures relatives à la lutte contre l'ESB, sources d'économies, nonobstant la croissance des charges engendrées par les

opérations de lutte contre la tremblante ovine et caprine ainsi que la réduction des participations communautaires au financement d'actions diverses.

Les crédits destinés à l'identification des animaux sont reconduits en 2004 et devraient permettre la consolidation de la base de données nationales d'identification pour les bovins ainsi que la poursuite des actions d'extension de cette base aux espèces ovine, caprine et porcine.

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 2004 s'établissent à 2,6 millions d'euros, en faible diminution de 0,1 % par rapport à 2003.

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 initial de l'AFSSA en 2003 s'est établi à 68,4 millions d'euros, en augmentation de 11,44 % par rapport à l'année 2002 et de 28,57 % par rapport à celui de l'exercice 1999, année de la création de l'AFSSA.

Evolution du budget de l'AFSSA depuis sa création en 1999

(en millions d'euros)

Année		1999	2000	2001	2002	2003	2003 annulation de crédits	Δ% 2003 (avant an- nulation)/1999
Budget AFSSA		53,2	57,8	61,06	61,375	68,4		+ 28,57
Tous ministères (données LFI)		35,44	39,92	42,98	44,62	45,95		+ 29,65
		35,44	39,92	42,87	44,58	45,99		+ 29,77
Part de la subvention de l'Etat dans le budget de l'Agence	Total DO et AP/BP	66,6 %	69 %	70,2 %	72,63 %	67,18 %		
MAAPAR	Total DO et AP	32,43	33,895	36,07	37,22	38,55		+ 18,89
	Total DO et CP	32,43	33,895	25,960	31,175	38,59		+ 18,99
Part subvention MAAPAR/total subventions Etat	Total DO et AP	91,5 %	84,9 %	83,92 %	83,42 %	83,9 %		
Part subvention MAAPAR/budget Agence	Total DO et AP	60,96 %	58,64 %	59,07 %	60,64 %	56,36 %		
	AST 36.22.13	21,49	22,03	23,41	24,28	28,05	0,16	+ 20,54
	ER 36.22.13	1,78	2,55	2,79	2,94			
	PR BCRD 36.22.22	5,64	5,81	5,90	6,03	6,23	0,16	
	SPR BCRD 61.21.71.AP	2,06	2,06	2,36	2,36	2,67	0,12	
	SPR BCRD 61.21.71.CP	2,06	2,06	2,36	2,36	2,76	0,23	
	EL BCRD 61.21.73 AP	1,45	1,45	1,60	1,60	1,6	0,07	+ 10,34
	EL BCRD 61.21.73 CP	1,45	1,45	1,49	1,55	1,55	0,13	+ 6,9
	61.21.76	0	0	0	0			
MES	36.81.21	1,22	3,48	4,12	4,28	4,28		
MEFI	36.10.60	1,78	2,55	2,79	3,12	3,12		

AST : Appui scientifique et technique

ER : Evaluation des risques

PR : Programmes de recherche

SPR : Soutien aux programmes de recherche

EL : Equipement des laboratoires

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

Pour 2004, le chapitre 36-22 article 30 « *Subvention de fonctionnement à divers établissements publics – Agence française de sécurité sanitaire des aliments* » est porté à 28,757 millions d'euros, en augmentation de 2,52 % par rapport à 2003. Cette augmentation permet d'assurer le « rebasage » de la subvention de fonctionnement de l'établissement en prenant en compte l'impact financier global des décisions des années antérieures. Cette augmentation est toutefois assortie de conditions formulées par les ministères de tutelle : la maîtrise des dépenses de fonctionnement et le non remplacement des départ en retraite selon les mêmes modalités que celles appliquées au sein du ministère de l'agriculture.

Le montant proposé pour le chapitre 61-21 article 71 « *Recherche – soutien aux programmes de recherche de l'AFSSA* » est de 2,67 millions d'euros en 2004 pour les autorisations de programme, soit une dotation stable par rapport à 2003 et de 2,7 millions d'euros pour les crédits de paiement soit une baisse de 0,2 % par rapport à 2003.

Enfin, le montant proposé pour le chapitre 61-21 article 80 « *Recherche – AFSSA, équipement* » s'établit à 1,6 million d'euros en 2004 pour les autorisations de programme et de 1,55 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit une reconduction de la dotation pour 2003.

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 coproduits animaux et farines animales

Le service public de l'équarrissage (SPE) consiste, par le biais de marchés publics, à organiser la collecte et l'incinération des produits définis par la loi : cadavres d'animaux 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, dont l'intitulé a été modifié dans le présent projet de budget : service public de l'équarrissage – élimination des déchets et des coproduits animaux non recyclables, au lieu de « moyens concourant aux actions de lutte contre l'ESB ».

Les crédits affectés à cette composante diminuent sensiblement entre 2003 et 2004 et s'élèvent en 2004 à 82 millions d'euros (- 70,7 %). Cette diminution des crédits de 198 millions d'euros en 2004 résulte, d'une part, de la mise en œuvre de 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.

En effet, dès le 1^{er} janvier 2004, en conformité avec les lignes directrices agricoles de la commission européennes sur les aides de l'Etat en matière d'élimination des déchets carnés, une participation des professionnels du secteur viande sera mise en place sous la forme d'un prélèvement de 176 millions d'euros par le biais d'une taxe d'abattage affectée à un fonds géré par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Ainsi, le montant inscrit dans le présent projet de budget est de :

- 34 millions d'euros s'agissant des dépenses relatives au service public de l'équarrissage (SPE), soit une diminution de plus de 168 millions d'euros par rapport à 2003. Les quantités de matières collectées par le SPE devraient sensiblement diminuer au niveau des abattoirs compte tenu d'un tri plus attentif des matières ne relevant pas du SPE, grâce notamment à la définition de l'assiette de la nouvelle taxe d'abattage qui tiendra compte de quantités de déchets produits ;

- et de 48 millions d'euros s'agissant des dépenses relatives à l'élimination des farines et coproduits animaux, soit une diminution de près de 30 millions d'euros par rapport à 2003. Ces prévisions tiennent compte de la fin de toute indemnisation des farines au 31 décembre 2003, de la poursuite de l'entretien des stocks constitués de farines ainsi que de l'incinération des farines provenant, dans un premier temps des plus petits entrepôts.

6. Moyens en personnel et en fonctionnement courant non ventilés

Cette composante regroupe les moyens en personnels et en fonctionnement courant qui ne s'intègrent pas dans les catégories précédentes. Ses dépenses s'élèvent à 189,2 millions d'euros en 2004, contre 197 millions d'euros en 2003, soit une baisse notable de près de 4 %.

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.

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

Les CTE, dont les textes réglementaires d'application sont parus à la mi-novembre 1999, avaient pour objectif d'inciter les exploitants agricoles à développer un projet global portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi, la préservation des ressources naturelles et l'occupation de l'espace. Les aides sont destinées d'une part à rémunérer les exploitants pour les services qu'ils rendent à la collectivité en matière de préservation et d'amélioration de l'environnement et, d'autre part, à appuyer l'orientation des exploitations vers des modes de production favorables à l'emploi, à l'équilibre des activités sur le territoire et à la qualité des produits.

Des difficultés de mise en œuvre ont retardé la montée en puissance des CTE tandis que la multiplication des mesures éligibles à des fins statistiques a conduit à l'explosion du nombre de CTE au début de l'année 2002 et à des insuffisances budgétaires.

Ces dysfonctionnements, révélés notamment par le rapport d'audit du Comité permanent de coordination des inspections du ministère, ont conduit le ministère de l'agriculture à prendre la décision, le 6 août 2002, de **suspendre temporairement l'examen des dossiers de CTE** en commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). L'idée principale de ce rapport était que les CTE avaient eu une influence positive sur les exploitations agricoles mais avec peu d'effets directs. Ils ont notamment permis un renforcement des politiques de qualité, de l'agriculture raisonnée et une inflexion du mode de redistribution des aides, mais ils se sont éloignés de leur but premier.

Le **chapitre 44-84** regroupe désormais les crédits destinés financer les nouveaux contrats d'agriculture durable (CAD) et à couvrir les dépenses liées à la montée en charge du fonds de financement des CTE.

En 2004, ce chapitre est doté de 254,74 millions d'euros, contre 200 millions d'euros en 2003. Les moyens nouveaux sont destinés à la mise en œuvre des CAD et à couvrir les dépenses des CTE en cours.

Les crédits destinés à financer les mesures agri-environnementales hors CTE s'élèvent, quant à elles, à 133 millions d'euros en 2004, un montant stable par rapport à 2003. Ces mesures recouvrent notamment la prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs, dite prime à l'herbe (chapitre 44.41, article 22 : amélioration des structures agricoles, programme agri-environnemental). La « prime à l'herbe » est une mesure nationale dont le premier engagement quinquennal s'est achevé en 1997. La commission européenne a accepté la reconduction de cette prime pour une nouvelle période quinquennale. Les régions de montagne en sont les principales bénéficiaires.

Toutefois, la modification de la réglementation européenne en 1999 avec la mise en place du nouveau règlement n° 1257/1999 du conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien du développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) signe la fin du dispositif agri-environnemental français actuel car elle estime que cette mesure s'apparente davantage à un soutien de marché qu'à une aide environnementale éligible à ce titre au cofinancement communautaire. Dans ce cadre la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) sous sa forme actuelle perdurera jusqu'au terme de la période d'engagement en cours, à savoir jusqu'au 30 avril 2003.

Un nouveau dispositif a été mis en place par le gouvernement en faveur des bénéficiaires de l'ancienne PMSEE et des jeunes agriculteurs s'installant en zones herbagères : il s'agit de la **nouvelle prime herbagère agroenvironnementale (PHAE)**. Cette prime est ouverte prioritairement aux actuels bénéficiaires de l'ancienne PMSEE, qui peuvent souscrire l'une des mesures agro-environnementales visant le maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive ou la gestion extensive des prairies par fauche ou pâturage de la synthèse régionale agro-environnementale, retenues par le préfet du département en fonction des priorités environnementales pour les territoires.

Le montant moyen à l'hectare (40 euros pour l'ancienne 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. La dotation budgétaire pour 2003 s'élevait à 133 millions d'euros, pour la part française. Les prévisions pour 2004 font état d'une stabilisation des sommes engagées et d'une légère augmentation des surfaces concernées.

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'élèvent à 74,674 millions d'euros, soit une augmentation de près de 10 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. Cette augmentation résulte avant tout des moyens nouveaux destinés à permettre le versement unique de la dotation aux jeunes agriculteurs ;

- 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 2004 sont stables par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 et s'élèvent à 192 millions d'euros. Les **crédits destinés au Fonds d'allègement des charges des agriculteurs et actions en faveur des exploitations en difficulté** enregistrent une baisse sensible de 42,5 % entre 2003 et 2004 et s'établissent à 21,83 millions d'euros en 2004. Cette baisse résulte, d'une part, 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, à hauteur de 14,17 millions d'euros, d'autre part, de la révision de la dotation au titre des actions en faveur des exploitations agricoles en difficulté, à hauteur de 2 millions d'euros ;

- 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* » dont le libellé a été modifié dans le présent projet de budget pour tenir compte de la budgétisation du FNDAE. Sa dotation est plus que doublée en 2004 s'agissant des ouvertures d'autorisations de programme, tandis qu'aucun crédit de paiement n'est prévu à ce titre dans le présent projet de budget ;

- les **travaux d'adduction d'eau** sont désormais financés par le nouvel article 40 « *Adduction d'eau et assainissement* » du chapitre 61-40, suite à la budgétisation du FNDAE. Cet article est doté, pour 2004, de 75 millions d'euros d'autorisations de programme et de 14,66 millions d'euros de crédits de paiements ;

- les **aides aux actions améliorant la sécurité du travail en agriculture** : le chapitre 46-32 (action sociale en agriculture) voit ses crédits reconduits en 2004 à près de 6 millions d'euros.

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

Il s'agit des crédits destinés au versement de l'indemnité viagère de départ (IVD) ainsi que les crédits de la préretraite, les crédits permettant de financer les plans de redressement des agriculteurs en difficulté et les aides à la réinsertion.

En 2004, les indemnités viagères de départ s'élèvent à 69 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à 2003.

Les aides au départ quant à elles diminuent de 10,4 % pour s'établir en 2004 à 21,5 millions d'euros, contre 24 millions d'euros en 2003.

Les aides à la réinsertion professionnelle restent stables à 3,05 millions d'euros.

c) Indemnisation des calamités agricoles

Il s'agit ici de la participation de l'Etat au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles ainsi que les bonifications d'intérêt liées aux prêts spéciaux « calamités ».

La participation à la garantie contre les calamités agricoles (chapitre 46-33) n'est pas abondée dans le présent projet de budget, de même qu'elle ne l'avait pas été en loi de finances initiale pour 2003.

d) La dotation du Fonds de valorisation et de communication

Une somme de 2 millions d'euros est inscrite au chapitre 44-70 article 80 du présent projet de budget pour abonder le 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 2003 qui avait permis la mise en place effective de ce fonds.

Ce fonds a notamment permis la mise en place d'un dispositif de communication, visant à faire découvrir aux consommateurs les réalités de l'agriculture et de l'agroalimentaire aujourd'hui.

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 ».

L'intégralité du chapitre 44-80 (amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural) voit ses crédits augmenter en 2004 de près de 10,5 % pour s'établir à 248,4 millions d'euros, contre 224,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003.

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.

Le montant de cette indemnité est inscrite au chapitre 44-80 « Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural », article 30 « Interventions spéciales en zones défavorisées ». Ce montant est en augmentation en 2004 de 26 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finance initiale pour 2003, et s'établit à 230 millions d'euros (+ 12,74 %). Cette augmentation résulte notamment de la consolidation de la revalorisation des ICHN intervenue en 2002.

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 de près de 2 millions d'euros entre 2003 et 2004 pour s'établir à 38,92 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 très légère augmentation de 270.000 euros en 2004 et s'établissent à 4,3 millions d'euros.

Enfin, les dépenses en capital destinées aux Haras nationaux en 2004, pour les autorisations de programme ouvertes, restent stables, et augmentent de 50 % s'agissant des crédits de paiement.

Nombre de bénéficiaires, montant moyen de l'aide et taux de participation financière communautaire pour les principales mesures classées dans l'agrégat « multifonctionnalité de l'agriculture » (année 2002)

Mesures	Nombre de bénéficiaires (1)	Montant moyen de l'aide en euros	Taux de participation financière communautaire (2)
Prime à l'herbe	68.659.	2.366	50 %
Dotations aux jeunes agriculteurs ⁽³⁾	5.992	16.300	50 %
Charges de bonification		11 % ⁽⁴⁾	de 0 % à 50 %
ICHN	109.675	4.098	50 %

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

(1) en 2000, le nombre total d'exploitations agricoles en France était de 676.500

(2) taux réglementaire applicables aux dépenses éligibles

(3) nombre de nouveaux dossiers

(4) bonification sur coût du crédits (coût du crédit = bonification + intérêts payés par les agriculteurs pour leurs prêts professionnels)

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 2003 et 2004 de 4,7 %, 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 2004 à 386 millions d'euros, en diminution de 2,33 % par rapport à 2003. Cette baisse s'inscrit dans le prolongement de la rationalisation des subventions aux offices agricoles engagée en 2003 et qui s'était traduit par une diminution de 16 % des crédits d'intervention en faveur des offices.

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 2004, la dotation aux offices diminue de plus de 9,2 millions d'euros, soit une baisse de l'ordre de 2,3 % 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 2,5 millions d'euros tandis que le chapitre 44-55 « *Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes* » voit ses crédits également diminuer entre 2003 et 2004 de 13 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 ;

- **l'aide alimentaire en faveur des populations défavorisées des pays tiers et la coopération technique**, qui est reconduite entre 2003 et 2004 à 21,150 millions d'euros.

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 2004 de 2 millions d'euros, soit un montant stable par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

En outre, la subvention de fonctionnement à l'Institut national des appellations d'origine (INAO) s'élève en 2004 à 13,9 millions d'euros, soit une baisse de 1,4 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

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

Les dépenses consacrées à cet agrégat en 2004 sont en diminution de plus de 13,4 % par rapport aux dotations initiales pour 2003, cette baisse résultant avant tout de la diminution drastique de 20 millions d'euros du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts.

Globalement, l'ensemble des crédits consacrés au secteur forestier en 2003 atteindra près de 100 millions d'euros en autorisations de programmes (titre V et VI) et 343 millions d'euros en crédits de paiement, tous titres confondus.

1. La diminution de la contribution de l'Etat à l'Office national des forêts

Cette contribution doit normalement permettre d'assurer l'équilibre financier de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités.

Le chapitre 44-92 « *Fonds forestier national et Office national des forêts* » voit ses crédits fortement diminuer en 2004 pour s'élever à 196,357 millions d'euros, soit une baisse de 11,5 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Au sein de ce chapitre, on notera notamment une diminution de 20 millions d'euros du versement compensateur à l'ONF, qui passe ainsi de 145 millions d'euros en 2003 à 125 millions d'euros en 2004. Ce montant est censé financer l'écart entre le coût de la mise en œuvre du régime forestier et les frais de garderie versés aux communes forestières. Votre rapporteur spécial reviendra dans ses principales observations sur les implications de cette diminution du versement compensateur pour l'ONF.

A ce versement compensateur s'ajoute, depuis 2003, une ligne destinée à couvrir les **compensations exceptionnelles à l'ONF** abondé à hauteur de **25 millions d'euros, en 2004, soit un montant identique à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2003**. Cette dotation exceptionnelle doit permettre de compenser les pertes exceptionnelles supportées par l'ONF suite aux tempêtes de 1999.

2. L'acquisition, l'amélioration et la sauvegarde des forêts

L'Etat privilégie l'amélioration de la gestion des propriétés en accordant une priorité pour l'attribution des aides aux forêts des collectivités, à celle dotées d'un plan simple de gestion, aux coopératives ainsi qu'aux groupements de producteurs.

Les crédits du chapitre 35-92 (travaux d'entretien des forêts) pour 2004 diminuent de 10 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 et s'établissent à 22,82 millions d'euros.

Les dépenses du titre IV et notamment les charges de bonification des prêts à la forêt connaissent une diminution significative de 70,4 % en 2004 et s'établissent à 8,28 millions d'euros, contre 28 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003. Cette diminution résulte de l'ajustement des charges de bonification aux besoins.

3. La politique de prévention des incendies en forêts et la défense des forêts contre l'incendie

En 2004, le financement des actions de prévention au titre de la défense des forêts contre les incendies et de la restauration des terrains de montagne diminuent par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, notamment s'agissant de la protection de la forêt méditerranéenne dont les crédits diminuent de plus de 2 millions d'euros pour s'établir à 6,46 millions d'euros. Les crédits non déconcentrés affectés à la sauvegarde de l'espace forestier (chapitre 35-92 article 80) ainsi que les crédits en faveur des travaux de sauvegarde du domaine (chapitre 51-92 article 90) sont stables entre 2003 et 2004 avec des dotations respectives de 8,56 millions d'euros et 3,66 millions d'euros.

Les moyens consacrés à la protection de la forêt contre l'incendie sont constants avec une dotation du Conservatoire de la forêt méditerranéenne qui s'élève à 11 millions d'euros en 2004.

4. L'amélioration de la compétitivité de la filière 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.

Les crédits affectés à la forêt et au bois traduisent la poursuite du soutien de l'Etat aux actions d'intérêt général pour l'amélioration de la compétitivité de la filière et le développement de l'utilisation du bois. Ce soutien doit, en outre, s'accompagner d'une forte montée en puissance de l'organisation de la filière par la mise en place d'une interprofession.

La création de 30 emplois supplémentaires en faveur des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) devrait permettre d'appuyer la montée en puissance des documents de gestion dans la forêt privée. Ces créations d'emplois représentent, pour 2004, un coût de 1,4 million d'euros.

5. La politique d'investissement en forêt

Le chapitre 61-45 du titre VI (Fonds forestier national et autres opérations forestières) recouvre la plupart des dépenses en capital relatives à cette politique. Ses crédits de paiement sont diminution 1,74 % par rapport à 2003 et s'élèvent en 2004 à 95,805 millions d'euros, tandis que les ouvertures d'autorisations de programme diminuent également entre 2003 et 2004, de près de 5,7 millions d'euros, soit une baisse de 6,15 %.

Toutefois, les crédits d'investissements inscrits dans le présent projet de budget, auxquels s'ajoutera la contrepartie communautaire, devraient permettre de respecter le montant moyen annuel du plan décennal fixé à 91,5 millions d'euros. Ces crédits d'investissements devraient permettre la poursuite de l'engagement de l'Etat pour la reconstitution des forêts après les tempêtes de 1999.

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

En 2004, les crédits de cet agrégat connaissent une augmentation significative, par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, de 23,5 %.

Dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche intervenue en décembre 2002, le présent projet de budget a pour but de renforcer la compétitivité de la France dans ce domaine en aidant notamment la modernisation des entreprises de pêche et d'aquaculture.

1. Les crédits de fonctionnement

La dotation à divers établissements publics intervenant dans le domaine des pêches maritimes et de l'aquaculture (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer et muséum d'histoire naturelle) est

quasi stable par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 et s'élève à 1,53 million d'euros en 2004, contre 1,5 million d'euros en 2003.

En outre, les crédits du chapitre 37-11, article 70 « *Dépenses diverses – Actions structurelles en faveur de la pêche, de l'aquaculture, de la transformation et de la commercialisation des produits de la mer. Dépenses d'assistance technique* » augmentent de près de 140 % en 2004 et s'élèvent à 531.500 euros.

2. Les crédits d'intervention

Le montant des crédits d'intervention prévus pour l'année 2004 s'élève à 28,75 millions d'euros, en hausse de près de 21 % par rapport à 2003, en raison notamment l'inscription au budget du ministère de l'agriculture des crédits de bonification des prêts à la pêche (nouvel article 30 « *Prêts à la pêche. Charges de bonification* » du chapitre 44-42 « *Charges de bonification* ») qui permet au ministère, déjà impliqué dans la gestion des dossiers individuels, d'assurer la gestion de l'ensemble de la mesure. Les charges de bonification des prêts à la pêche représenteront 10,5 millions d'euros en 2004.

En outre, les crédits du chapitre 44-36 « *Pêches maritimes et aquaculture. Subventions et apurement FEOGA* » diminuent en 2004 de 23,25 % pour s'établir à 18,25 millions d'euros.

La subvention à l'Office interprofessionnel des produits de la mer (OFIMER) dont la mission est de contribuer à une meilleure organisation des marchés et à une meilleure valorisation des productions diminue en 2004 de plus de 1 million d'euros pour s'élever à 10 millions d'euros. La plus grande partie des actions visant à améliorer la compétitivité de la filière est conduite par l'OFIMER, à travers la restructuration de la commercialisation, l'appui aux organisations de producteurs et les campagnes de promotion des produits.

Les interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture diminuent de 4,53 millions d'euros pour s'établir à 8,25 millions d'euros en 2004 (- 35,5 %), en raison principalement de la réaffectation des crédits d'intervention pour les sorties de flotte vers les crédits d'investissement destinés aux opérations de modernisation des bateaux de pêche.

Ces crédits d'intervention sont destinés à remplir les engagements communautaires de la France en matière d'adéquation de la capacité de capture à l'état de la ressource, à accompagner la démarrage de la campagne de sécurité à bord des navires de pêche, à abonder les montants alloués aux caisses chômage intempéries et enfin à assurer les besoins des actions inscrites aux contrats de plan Etats – régions pour 2002-2006.

La mention « apurement du FEOGA » du chapitre 44-36 désigne les dépenses qui pourraient devoir être prises en compte par l'OFIMER en cas de refus d'apurement par le FEOGA de dépenses effectuées pour son compte dans des conditions jugées non satisfaisantes. Dans ce cas, un remboursement est effectué par l'OFIMER dont la traduction budgétaire est effectuée sur ce chapitre.

La plupart de ces aides au secteur sont cofinancées par le budget communautaire qui intervient également sur les marchés dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM) pour la pêche. Les aides communautaires sont financées par le FEOGA garantie et par l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

3. Les crédits d'investissement

En matière d'investissement, les crédits du présent projet de budget s'élèvent à 4,5 millions d'euros en autorisations de programme ouvertes, contre 4,57 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, et à 3,5 millions d'euros en crédits de paiement, contre 2,29 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de près de 53 %.

Les crédits mobilisables devraient permettre d'accompagner la modernisation et le renouvellement de la flotte de pêche.

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 5,6 % en 2004, cette augmentation résultant de celle des dépenses ordinaires (+ 5,7 %) à la fois dépenses de personnels (+ 6,3 %) et de fonctionnement (+ 1,8 %).

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 de 2.029 emplois en 2002, 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 2004 à 182,15 millions d'euros, en hausse de 1,25 % par rapport à 2003. Au sein de ces dépenses ordinaires, les dépenses de personnel représentent 60 % du total et s'élèvent à 109 millions d'euros, en hausse de 2,54 % par rapport à 2003. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 73,15 millions d'euros, en baisse de 0,6 % par rapport à 2003.

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 369,3 millions d'euros, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2003.

Récapitulation des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture et à la forêt en 2004

(en millions d'euros)

Agrégats	PLF 2004		
	Budget ministère	Autres crédits nationaux	Total
Formation, recherche et développement	1.231,3	591,78	1.823,08
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	470,63		470,63
Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural	473,1		473,1
Multifonctionnalité de l'agriculture	1.157,33	86,00	1.243,33
Gestion durable de la forêt	342,88		342,88
Aides aux produits et régulation des marchés	712,43		712,43
Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	34,31		34,31
Fonctions support	184,14		184,14
Participation aux charges de pension	369,32		369,32
Total	4.975,44	677,78	5.653,22
Total (hors gestion durable des pêches maritimes)	4.941,13	677,78	5.618,91
Total BAPSA	12.318,9		12.318,9
Total des dépenses publiques nationales	17.260,03	677,78	17.937,81
Total 2 = Total 1 + Total BAPSA			
Estimation des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France	10.182,3		10.182,3
Total 3			
Total des dépenses publiques nationales et européennes	27.442,33	677,78	28.120,11
Total 4 = Total 2 + Total 3			
Total des dépenses publiques nationales et européennes hors prestations sociales agricoles	15.123,43	677,78	15.801,21
Total 5 = Total 4 – total BAPSA			

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « bleu budgétaire » 2004

TITRE DEUX : LE BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

AVANT-PROPOS

Sont inscrites au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)⁶ les recettes et les dépenses de prestations légales correspondant aux risques maladie, maternité et invalidité, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse (y compris les prestations prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse) des **personnes non salariées des professions agricoles**.

Le BAPSA a ainsi pour objet d'identifier le coût des prestations sociales servies aux quelques 600.000 exploitants agricoles, à leurs ayants droits et aux retraités relevant de ce régime, soit un total de plus de 2,2 millions de bénéficiaires selon les statistiques du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En raison d'une application anticipée des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le présent projet de BAPSA devrait être le dernier de l'histoire du budget annexe puisque celui-ci sera définitivement remplacé, à partir du 1^{er} janvier 2005, par le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, créé par l'article 23 du présent projet de loi de finances et appelé à se substituer au BAPSA. Ce nouveau fonds de financement assurera, dès 2004, le remboursement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole des intérêts de l'emprunt contracté en 2004 pour le financement de la mensualisation des retraites agricoles mise en place par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

L'année 2004 doit donc être considérée comme une année de transition au cours de laquelle coexisteront le BAPSA et le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

⁶ Outre les crédits afférents à la participation à des dépenses communes aux divers régimes de protection sociale (régime des étudiants, régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnels).

PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. L'EXÉCUTION DU BAPSA EN 2002 ET 2003 : UN BESOIN DE FINANCEMENT PERSISTANT

A. UN BESOIN DE FINANCEMENT SANS PRÉCÉDENT DU BAPSA EN 2002 QUI AVAIT RENDU NÉCESSAIRE UN FINANCEMENT EXCEPTIONNEL

Les projections relatives à l'exécution budgétaire du budget annexe des prestations sociales agricoles pour l'exercice 2002, réalisées notamment par l'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, laissaient prévoir un solde déficitaire du BAPSA, par rapport aux estimations retenues en loi de finances initiale pour 2002, de l'ordre de 750 millions d'euros.

La loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002, et notamment ses articles 2 et 8, ont confirmé l'ampleur du besoin de financement du BAPSA en 2002, fixé à 746 millions d'euros.

Ce solde déficitaire était le résultat, à la fois, d'une dérive des dépenses de protection sociale, non seulement sur l'année 2002, avec notamment un dérapage des dépenses d'assurance maladie, mais aussi sur l'année 2001, ce qui a entraîné des reports de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002, et d'une moins-value de recettes, notamment des recettes de TVA et de cotisations sociales.

1. Un important surcroît de dépenses en 2002

a) Les prévisions de la loi de finances rectificative pour 2002

La loi de finances rectificative pour 2002 précitée faisait état d'un surcroît de dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles de 490,9 millions d'euros⁷ se décomposant ainsi :

- 22 millions d'euros supplémentaires au titre de la dette ;

- 372 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations maladie maternité, dont 166,93 millions d'euros correspondent à

⁷ Article 8 de la loi de finances rectificative pour 2002.

un report de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002 au titre de l'acompte mensuel de la dotation globale hospitalière ;

- 5 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations invalidité ;

- 67,9 millions d'euros supplémentaires au titre des dépenses de prestations vieillesse, dont 26,47 millions d'euros de reports de charges de l'exercice 2001 sur la gestion 2002 au titre de la régularisation de la compensation démographique vieillesse pour 2000 ;

- 24 millions d'euros de reports de charges au titre de la participation du BAPSA aux dépenses de protection sociale des étudiants et des professionnels de santé.

b) Les chiffres définitifs du rapport d'exécution du BAPSA en 2002

Le rapport sur l'exécution du BAPSA en 2002 fait, quant à lui, état, en définitive, de l'évolution des dépenses suivante :

- une forte dérive des dépenses d'assurance maladie : + 313 millions d'euros avant reports et + 320 millions d'euros après reports de dépenses au titre de la dotation globale hospitalière (DGH) (167 millions d'euros de 2001 sur 2002 et 160 millions d'euros de 2002 sur 2003) ;

- un surplus de dépenses (+ 14 millions d'euros) au titre de la participation du régime des exploitants agricoles au financement des assurances sociales des praticiens et auxiliaires médicaux et des étudiants dû essentiellement à des reports de charges 2001 ;

- des dépenses un peu plus importantes que prévues en assurance vieillesse : + 51 millions d'euros ;

- des restitutions de taxes plus importantes que prévues : + 40 millions d'euros.

2. Des moins-values de recettes en 2002

a) Les prévisions de la loi de finances rectificative pour 2002

L'état A de la loi précitée de finances rectificative pour 2002 a donné le détail de la révision des évaluations de recettes du BAPSA pour 2002 :

- des recettes de cotisations sociales inférieures de 45 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002, avec une moins-value de 7,75 millions d'euros des recettes de cotisations familiales, de

22,83 millions d'euros des recettes de cotisations vieillesse et de 14,42 millions d'euros des recettes de cotisations maladie ;

- une moins-value de la cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée évaluée à 183 millions d'euros, par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2002 ;

- enfin, un manque à gagner de 28 millions d'euros s'agissant de la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement des prestations.

Au total les moins-values de recettes du BAPSA s'élèvent donc en 2002 à 256 millions d'euros.

Le BAPSA ayant été voté en léger suréquilibre de 900.000 euros au moment de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2002⁸, **l'insuffisance à couvrir au titre du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2002 était estimé par la loi de finances rectificative pour 2002 à 746 millions d'euros.**

b) Les chiffres définitifs du rapport d'exécution du BAPSA en 2002

D'après les données du rapport d'exécution du BAPSA pour 2002, la moindre dynamique des recettes a porté essentiellement sur :

- les taxes affectées (- 109 millions d'euros y compris les restitutions et - 149 millions d'euros hors restitutions), en raison de moindres recettes de TVA (- 172 millions d'euros sur la seule TVA nette de restitutions) ;

- les transferts de compensation démographique en provenance des autres régimes de sécurité sociale (- 108 millions d'euros) en raison d'un arbitrage défavorable au régime des exploitants agricoles quant à la méthode de comptabilisation des effectifs de cotisants du régime général.

3. Un besoin de financement du BAPSA exceptionnel en 2002

a) Les estimations de la loi de finances rectificative pour 2002

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée visait à permettre une réduction du besoin global de financement du BAPSA chiffré à 746 millions d'euros en instaurant, pour 2002, des prélèvements sur trois organismes agricoles au profit du BAPSA, pour un montant total de

⁸ Suite à l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire ayant pour objet d'étendre aux conjoints d'exploitants agricoles le bénéfice de l'assurance invalidité et qui n'avait été pris en compte qu'au titre des recettes sans amendement de coordination pour majorer les dépenses.

456 millions d'euros, les 290 millions d'euros restant étant financés par une majoration de la subvention d'équilibre du budget général.

Les trois prélèvements précités ont consisté dans :

- un prélèvement de 165 millions d'euros sur la société anonyme UNIGRAINS, l'assiette de ce prélèvement étant constituée par une fraction du produit du recouvrement et du placement de la taxe pour le financement des actions du secteur céréalier ;

- un prélèvement de 130 millions d'euros sur les réserves du Fonds national de garantie des calamités agricoles ;

- un prélèvement de 161 millions d'euros institué sur les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

b) Les chiffres définitifs du rapport d'exécution du BAPSA en 2002

D'après les données du rapport d'exécution du BAPSA en 2002, **le besoin de financement du BAPSA s'est élevé à 622 millions d'euros avant reports** et à 812 millions d'euros après reports de dépenses au titre de la dotation globale hospitalière (DGH) 2001 sur 2002.

Après mise en place de la loi de finances rectificative, le besoin de financement du BAPSA a été ramené à 66 millions d'euros. Ce budget annexe ne pouvant être clôturé en déficit, il a été nécessaire de reporter 160,168 millions d'euros de charges, au titre de la DGH 2002 sur 2003.

En clôture et pour l'exercice 2002, hors restitutions de taxes, les dépenses se sont élevées à 14.690 millions d'euros alors que le montant des recettes a atteint 14.784 millions d'euros, soit un solde positif de 94 millions d'euros, somme versée sur le fonds de réserve porté à 100,7 millions d'euros en 2002.

B. LA PERSISTANCE D'UN DÉFICIT D'EXÉCUTION DU BAPSA EN 2003

Dans un premier temps, il faut souligner que les perspectives financières du BAPSA en 2003 avaient conduit la loi de finances initiale pour 2003 à prévoir non seulement un **doublé de la subvention d'équilibre** du budget général par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 mais aussi, conformément aux dispositions de l'article 42, à une **nouvelle contribution des caisses de MSA à hauteur de 31 millions d'euros**.

1. L'héritage du passé a de nouveau pesé sur le BAPSA en 2003

L'exécution du BAPSA en 2001 avait conduit à un report de charges sur 2002 d'abord estimé à 218 millions d'euros, puis réduit à 190 millions d'euros suite à des encaissements réalisés au début de l'année 2002 au titre de la compensation démographique.

L'exercice 2002, sur lequel ce report de charges a lourdement pesé, s'est clos par un besoin de financement qui a aussi conduit à un report de charges sur l'exercice suivant, réduit à 160 millions d'euros grâce à l'ouverture de recettes supplémentaires par la loi précitée de finances rectificative pour 2002.

2. Des recettes très légèrement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003

Les prévisions de réalisation fournies par le ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales font état d'un montant de recettes, hors restitutions de TVA, égal à 14.648,211 millions d'euros en 2003, soit un surplus de recettes de 20,911 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 (+ 0,14 %).

Les principaux écarts entre loi de finances initiale et prévisions de réalisations pour 2003 portent sur les recettes suivantes :

- les recettes de TVA nettes de restitutions, qui devraient être inférieures aux dotations de la loi de finances initiale d'environ 51 millions d'euros, soit une baisse de 1,14 %, la différence attendue étant toutefois trois fois moins élevée qu'en 2002 ;

- le versement du fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui devrait être en recul de 9 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale ;

- la compensation démographique prévue en hausse de 77 millions d'euros.

S'agissant du produit des cotisations sociales, il faut noter une globale stabilité entre les montants inscrits en loi de finances initiale pour 2003 et les prévisions de réalisation pour 2003. Toutefois, le produit des cotisations créatrices de droit devrait être supérieur aux prévisions initiales de 53 millions d'euros, tandis que le produit des cotisations de solidarité sera inférieur de 52 millions d'euros à ces prévisions.

3. Un surcroît de dépenses dû à l'accélération des dépenses d'assurance maladie en 2003

Les prévisions de réalisations des dépenses du BAPSA pour 2003 font état d'un dérapage des dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité de 294,01 millions d'euros, soit une hausse de 5,03 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2003.

Ce dépassement des dépenses d'assurance maladie est à l'origine de l'écart total entre dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2003 et prévisions de réalisations pour 2003, établi à 285,14 millions d'euros.

4. Un besoin de financement en 2003 estimé à 424,392 millions d'euros

Compte tenu des prévisions de réalisations des dépenses et des recettes pour 2003 ainsi que du report de DGH 2002 sur 2003 à hauteur de 160 millions d'euros, **on peut estimer que le besoin de financement du BAPSA en 2003 devrait se situer à 424,392 millions d'euros.**

Votre rapporteur spécial n'est pas encore en mesure de savoir comment le gouvernement compte combler ce nouveau déficit d'exécution du BAPSA, compte tenu notamment de l'insuffisance des excédents cumulés du fonds de roulement à cet égard, l'année 2002 ayant toutefois bénéficié de l'inscription du solde *in fine* positif du BAPSA de 94,1 millions d'euros.

Le vote de recettes supplémentaires exceptionnelles à hauteur de 323,692 millions d'euros⁹ sera sans doute nécessaire dans une future loi de finances rectificative pour 2003.

Excédents cumulés du fonds de roulement du BAPSA entre 1997 et 2002

(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
251,6	245,8	111,6	31,9	6,6	100,7

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

⁹ Il s'agit de la différence entre le besoin de financement constaté et le montant disponible en fonds de roulement (424,392 millions d'euros – 100,7 millions d'euros = 323,692 millions d'euros).

II. LA MISE EN PLACE EFFECTIVE D'UN RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE ET LES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITES APPLICABLES AUX NON-SALARIÉS AGRICOLES

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 2002-308 DU 4 MARS 2002 TENDANT À LA CRÉATION D'UN RÉGIME DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE POUR LES NON-SALARIÉS AGRICOLES

1. La création d'un régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire (RCO)

La loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 a inséré dans le code rural, livre VII, titre III, une nouvelle sous-section intitulée « *Assurance vieillesse complémentaire obligatoire* » (articles L. 732-56 à L. 732-62).

Les dispositions relatives à la création de ce régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003.

Les bénéficiaires de ce régime de retraite complémentaire obligatoire sont les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole.

Les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole en activité au 1^{er} avril 2003 ou postérieurement sont obligatoirement affiliés et acquièrent des droits par cotisations. Il en est de même des préretraités à cette date ou postérieurement, ainsi que des personnes affiliées à l'assurance vieillesse volontaire des non-salariés agricoles et des chefs d'exploitation invalides. Les cotisations sont dues à compter de 2003.

Sans verser de cotisations, les agriculteurs retraités au 31 décembre 2002 bénéficieront de la retraite complémentaire, sous certaines conditions de durée d'activité.

Sont exclus du bénéfice de ce nouveau régime les conjoints collaborateurs et aides familiaux en raison de l'importance de la charge financière qui en résulterait pour les cotisants.

Les personnes affiliées au nouveau régime bénéficient, à compter de la date d'effet de leur retraite, d'une retraite exprimée en points de retraite complémentaire. Les pensions dues au titre de l'assurance vieillesse obligatoire par répartition sont payées mensuellement.

Le montant annuel de la prestation du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire alloué au bénéficiaire est obtenu par le produit du nombre total de points de retraite porté au compte de l'intéressé par la valeur de service du point de retraite, fixé annuellement par décret.

La gestion de ce nouveau régime est assurée par les caisses de mutualité sociale agricole.

Enfin, le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire est financé :

- par le produit des cotisations dues par les chefs d'exploitation ou d'entreprise au titre de ce régime ;

- par une participation financière de l'Etat, dont les modalités sont fixées en loi de finances. Cette participation ne couvre pas les dépenses afférentes à l'article L. 732-62 du code rural, à savoir les pensions de réversion versées aux conjoints-survivants, qui sont financées par le produit des seules cotisations.

Les ressources du régime couvrent les prestations versées ainsi que les frais de gestion du régime.

En cas de décès d'un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole dont la pension de retraite a été liquidée après le 1^{er} avril 2003, son conjoint survivant a droit à une pension de réversion du régime complémentaire s'il est âgé d'au moins 55 ans et si le mariage a duré au moins deux ans. Cette pension de réversion est d'un montant égal à 54 % de la pension de retraite complémentaire dont bénéficiait l'assuré.

2. La mise en œuvre effective de ce nouveau régime

L'année 2003 a constitué l'année de mise en place du régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles qui doit permettre aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole de percevoir, après une carrière complète, une pension globale (retraite de base majorée de la retraite complémentaire) équivalente à 75 % du SMIC annuel net de prélèvement social.

Selon les informations fournies par le précédent gouvernement dans son rapport sur les retraites agricoles, le montant minimal de la retraite complémentaire devrait s'élever à 1.143 euros par an pour une carrière complète. En outre, le régime devrait bénéficier à quelques 500.000 chefs d'exploitation déjà retraités. Enfin, le coût de ce nouveau régime devrait s'établir entre 377,2 et 452,6 millions d'euros chaque année.

L'article 113 de la loi de finances pour 2003¹⁰ avait prévu, conformément aux dispositions de l'article L. 732-58 du code rural, une participation financière de l'Etat, à hauteur de 28 millions d'euros, pour l'année 2003.

Le présent projet de BAPSA fixe la participation de l'Etat au financement de la retraite complémentaire obligatoire à 142 millions d'euros, en hausse de 114 millions d'euros par rapport aux dotations pour 2003.

B. LES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI PORTANT RÉFORME DES RETRAITES APPLICABLES AUX NON-SALARIÉS AGRICOLES

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a porté la durée de cotisation des agriculteurs, au même titre que les autres catégories professionnelles, pour obtenir une retraite à taux plein de 37,5 ans à 40 ans, à compter de 2008. En contrepartie, les non-salariés agricoles pourront bénéficier de nombreuses avancées quant à leur régime de retraite.

1. La transposition dans le régime des exploitants agricoles des nouvelles dispositions applicables dans le régime général

a) L'abaissement de l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein en cas de début d'activité précoce

D'après les dispositions de l'article 99 de la loi précitée portant réforme des retraites, l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein est abaissé pour les personnes ayant exercé une activité non salariée agricole qui ont commencé leur activité avant un âge et dans des conditions déterminés par décret, et ont accompli une durée totale d'assurance et de périodes reconnues équivalentes dans le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, et le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires au moins égale à un seuil défini par décret, tout ou partie de cette durée totale ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré.

Il s'agit donc d'abaisser l'âge fixé pour la liquidation d'une retraite à taux plein en cas d'acquisition du nombre requis d'années d'assurance avant 60 ans, dont une fraction cotisée, et en cas de début d'activité précoce.

Les critères suivants devraient être pris en compte par le pouvoir réglementaire : l'âge d'entrée dans la vie active, l'âge du départ anticipé à la retraite, la durée d'assurance minimale requise (42 ans) et la durée cotisée

¹⁰ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

requis (42 ans pour un départ à 56 ans ou 57 ans, 41 ans pour un départ à 58 ans, 40 ans pour un départ à 55 ans).

b) La possibilité de majoration du montant de la pension liquidée après 60 ans

L'article 99 précité a également posé le principe d'une majoration du montant de la pension liquidée après l'âge de 60 ans en cas de validation d'années d'assurance au-delà de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, portée à 40 ans.

Les conditions d'application de ces dispositions seront définies par décret. En outre ces dispositions seront applicables pour les périodes accomplies à compter du 1^{er} janvier 2004.

c) Le maintien du droit à revalorisation des pensions de base des exploitants déjà retraités

L'article 99 précité garantit également aux non-salariés agricoles déjà retraités un maintien de leur droit à revalorisation de leur pension de base, de manière à ce que l'allongement de la durée d'assurance (de 37,5 ans à 40 ans puis 41 ans) requise pour ouvrir droit à une pension à taux plein mentionnée à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale, ne les prive pas de leur accès à revalorisation.

d) La possibilité du rachat de périodes d'étude au titre du régime de base des exploitants agricoles

L'article 101 de la loi précitée portant réforme des retraites permet aux non-salariés agricoles le rachat d'années d'étude, dans la limite de trois années (douze trimestres d'assurance), dans le premier régime d'affiliation suivant la fin de la période d'études : une personne qui, à la fin de cette période, se consacre à une activité agricole pourra racheter trois années d'études au titre du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles.

Le rachat d'années d'étude pourra s'effectuer sous réserve du versement de cotisations fixées dans des conditions définies par décret garantissant la neutralité actuarielle.

Les conditions d'application des ces dispositions seront fixées par décret. Elles dépendront notamment de l'âge à partir duquel interviendra le rachat, l'opération étant d'autant plus coûteuse qu'elle sera effectuée tardivement. Le bénéfice de ces dispositions, qui n'est soumis à aucune condition d'âge, sera ouvert à partir du 1^{er} janvier 2004 et un étalement des versements de cotisations devrait être possible.

Le coût de cette mesure n'a pas été évalué par le gouvernement.

e) Les dispositions relatives aux pensions de réversion versées aux non-salariés agricoles

L'article 102 de la loi précitée portant réforme des retraites prévoit la transposition dans le régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles des dispositions relatives à l'ouverture du droit, à la liquidation et au calcul des pensions de réversion prévu pour les salariés du régime général.

Dans le droit existant pour le régime des exploitants agricoles, le conjoint survivant, pour prétendre à une pension de réversion égale à 54 % de la retraite proportionnelle et forfaitaire, doit remplir les mêmes conditions de ressources, de durée de mariage, de non remariage et d'âge (avoir atteint 55 ans) que les salariés relevant du régime général. En outre, le conjoint survivant ne peut cumuler une pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité que dans certaines limites, suivant un mécanisme peu lisible supposant l'application alternative de deux plafonds.

Les dispositions de l'article 102 suppriment notamment les conditions d'âge et de durée de mariage liées à l'ouverture du droit à réversion et prévoient l'appréciation régulière de condition de ressources (un plafond fixé par décret), pour l'ouverture du droit et le calcul de la pension de réversion ce qui permet de supprimer les règles relatives au cumul avec d'autres prestations.

En outre, de même que dans le régime général, le dispositif d'assurance veuvage existant pour les non-salariés agricoles est supprimé en conséquence de la suppression d'une condition d'âge pour pouvoir bénéficier d'une pension de réversion. Toutefois, les personnes bénéficiant de l'assurance veuvage au 1^{er} juillet 2004, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux pensions de réversion, continuent à la percevoir dans des conditions fixées par décret. En outre, la condition de ressources instituée n'est opposable aux titulaires d'une pension de réversion lors de son entrée en vigueur qu'en cas d'attribution d'un autre avantage personnel de vieillesse ou d'invalidité.

f) L'assouplissement des possibilités de cumul emploi/retraite applicables aux non-salariés agricoles

L'article 103 de la loi précitée portant réforme des retraites modifie l'article L. 732-39 du code rural qui disposera désormais que le service d'une pension de retraite, prenant effet postérieurement au 1^{er} janvier 1986, liquidée par le régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles et dont l'entrée en jouissance intervient à compter du sixième anniversaire de l'intéressé ou ultérieurement, est subordonné à la cessation définitive de l'activité non salariée agricole, et non plus comme c'est le cas dans la rédaction existante de l'article L. 732-39, à la cessation de l'ensemble de ses activités, non salariée et salariée.

Dès lors, en cas de statut pluriactif, le service de la pension de retraite de non-salarié agricole n'est plus subordonné à la cessation de l'activité salariée et de l'activité non salariée agricole mais uniquement à la cessation définitive de l'activité non salariée agricole.

Cette mesure permet de mieux tenir des situations de pluriactivité en agriculture et d'assouplir les possibilités de cumul emploi/retraite pour les exploitants agricoles.

2. Les dispositions relative à la situation particulière des aides familiaux

a) L'affiliation dès l'âge de seize ans des aides familiaux au régime de base des exploitants agricoles

L'article 98 de la loi précitée portant réforme des retraites prévoit l'affiliation des aides familiaux dès l'âge de seize ans au régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, alors que cet âge est actuellement fixé à la majorité.

Cette possibilité d'affiliation au régime de retraite des non-salariés agricoles permet la validation des périodes d'activité exercées en tant qu'aide familial et a pour but d'accompagner l'augmentation de la durée d'assurance au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles de 37,5 ans à 40 ans en vue de l'obtention d'une pension à taux plein et pour le calcul du montant des pensions.

Cette affiliation au régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles s'effectue par le biais du versement de cotisations par le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole pour le compte de l'aide familial, **non plus à partir de sa majorité mais de l'âge de seize ans**. L'exploitant verse ainsi deux cotisations : l'une pour ouvrir des droits à pension proportionnelle de l'aide familial (b du 2° de l'article L. 731-42 du code rural et troisième alinéa de l'article L. 732-24 du code rural) et l'autre pour ouvrir des droits à pension forfaitaire (1° de l'article L. 731-42 du code rural).

Ces nouvelles dispositions seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

b) La possibilité de rachat de période d'activité en tant qu'aide familial au titre du régime de base des exploitants agricoles

L'article 100 de la loi précitée portant réforme des retraites prévoit la possibilité de rachat de certaines périodes d'activité pour les personnes liquidant leur pension de retraite de base dans le régime des non-salariés

agricoles après le 31 décembre 2003 et désirant racheter et valider, au titre du régime d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, certaines périodes d'activité accomplies en tant qu'aide familial entre 16 ans et 21 ans.

Cette disposition a vocation à accompagner l'augmentation de la durée d'assurance au régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles de 37,5 ans à 40 ans en vue de l'obtention d'une pension à taux plein et pour le calcul du montant des pensions.

3. La mensualisation du versement des retraites de base à compter du 1^{er} janvier 2004

L'article 105 de la loi précitée portant réforme des retraites insère, dans le code rural, un nouvel article L. 732-55 disposant que les pensions de retraite de base du régime d'assurance vieillesse des personnes non-salariées des professions agricoles ainsi que leurs majorations et accessoires sont payables mensuellement et à terme échu dans des conditions fixées par décret et à compter du 1^{er} janvier 2004.

Dans le droit existant, le régime de retraite des exploitants agricoles est, avec celui de professions libérales, le seul à ne pas bénéficier de la mensualisation du paiement des retraites. Le régime agricole a en effet conservé un mode de versement à trimestre échu de la pension des exploitants agricoles. Cette situation est aujourd'hui d'autant plus pénalisante pour les exploitants que la pension de retraite complémentaire obligatoire, mise en place par la loi précitée du 4 mars 2002, est, elle, payée mensuellement aux exploitants agricoles.

La question de la mise en place de la mensualisation des retraites agricoles, indispensable notamment pour les petites retraites, évoquée de longue date, avait fait l'objet, lors de la précédente législature, d'une proposition de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole consistant à financer le passage à la mensualisation par un emprunt à long terme. Le gouvernement avait alors souligné qu'un financement de cette mesure par l'emprunt, même s'il permettait d'étaler la charge financière, serait plus coûteux que l'application immédiate et en une seule fois du dispositif, chiffrée aujourd'hui à 1,4 milliard d'euros environ, puisqu'il faudrait ajouter à la charge de l'emprunt le coût cumulé des frais d'intérêt d'un montant de l'ordre de 35 millions d'euros par an.

L'article 118 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoyait, pour sa part, la présentation au Parlement par le gouvernement d'un rapport relatif à la mensualisation des retraites des non-salariés agricoles avant le 1^{er} avril 2002. Cet article n'avait toutefois pas été suivi d'effets.

D'après les informations fournies par le gouvernement, le passage d'un versement trimestriel à un versement mensuel des pensions de retraites implique pour la première année le paiement, non de douze mensualités, mais de quatorze. Sur un montant total de 8,35 milliards d'euros, le surcoût serait d'environ 1,4 milliard d'euros.

Actuellement, au premier trimestre, les mensualités de janvier, février et mars sont versées début avril. Il faut donc avancer le versement de janvier au début du mois de février, et celui de février au début du mois de mars. Il faut donc emprunter le mois de janvier pendant deux mois et le mois de février pendant un mois. Ce qui équivaut à emprunter trois fois une mensualité durant le premier trimestre. La même opération se renouvelant les trois trimestres suivants, il faut donc finalement emprunter douze mensualités sur un mois, ce qui correspond à emprunter une mensualité sur un an. La mensualité étant d'environ 700 millions d'euros, le coût, avec un taux d'intérêt de 5 %, est de 35 millions d'euros.

Le BAPSA fonctionnant en comptabilité d'encaissement/décaissement et devant être équilibré, il est nécessaire de compenser la dépense supplémentaire de 1,4 milliard d'euros par une recette équivalente. La suppression du BAPSA, prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et la création d'un organisme, sous la forme d'un établissement public, destiné à lui succéder au 1^{er} janvier 2005, devrait permettre une gestion plus souple du régime pouvant supporter des déficits et financer ses dépenses en recourant à l'emprunt.

Le coût de la mensualisation des pensions de retraite servies aux exploitants agricoles n'est pas pris en compte dans le présent projet de BAPSA pour 2004 mais son financement est prévu par l'article 23 du présent projet de loi de finances qui affecte la somme nécessaire au nouveau fonds de financement des prestations sociales agricoles.

III. LE BAPSA POUR 2004 : DERNIER BAPSA DE L'HISTOIRE !

A. *LES CONSÉQUENCES DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) SUR LE BAPSA*

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes rappelait que « *le BAPSA ne répond pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que les établissements dotés d'un budget annexe doivent « produire des biens ou rendre des services donnant lieu à paiement de prix ».* Il ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus

par l'Etat. De plus les contributions des assurés ne représentent qu'une part limitée des recettes et la part des financements publics dans la prise en charge des prestations de ce régime ne cesse de croître. Le BAPSA ne correspondant pas davantage aux conditions fixées par l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour ne peut qu'appeler à sa suppression ».

En effet, si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'a pas supprimé les budgets annexes, la rédaction de son article 18 rend encore plus rigoureuses les conditions qui autorisent d'y recourir. Ainsi, il ressort du texte adopté et des travaux préparatoires, que le législateur organique a estimé nécessaire de conserver le seul budget annexe de l'aviation civile. **Le BAPSA sera donc amené à disparaître au plus tard d'ici le premier exercice d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires de la nouvelle loi organique, à savoir d'ici 2006.**

Il faut rappeler, à cet égard, que la création du BAPSA est liée à l'importance des ressources fiscales et budgétaires affectées dès l'origine au financement du régime agricole de protection sociale. S'y sont ajoutées ensuite les recettes issues des mécanismes de compensation démographique. Cependant, **le BAPSA n'est techniquement qu'un compte d'avances** et il n'assure pas la réalité de la dépense ni du fonctionnement du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Dans la mesure où les ressources inscrites au BAPSA n'ont pas vocation à figurer toutes sur le budget de l'agriculture (ressources fiscales) ni même dans le budget de l'Etat (compensation en provenance d'autres régimes) **le BAPSA a, avant tout, une fonction d'information.** Or, celle-ci est disponible avec les comptes sociaux établis par le ministère de l'agriculture pour la Commission des comptes de l'agriculture. Il est d'ailleurs à noter que lors de leur examen, l'existence du BAPSA n'est jamais évoquée.

Enfin, l'information relative aux recettes fiscales et aux subventions de l'Etat affectées au BAPSA est d'ores et déjà retracée dans le « jaune » relatif au « bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale ». **La suppression du BAPSA ne devrait donc pas être de nature à réduire l'information donnée au Parlement sur le financement de la protection sociale des non-salariés agricoles.**

En outre, il faut rappeler que le BAPSA ne recouvre à l'heure actuelle qu'une partie du régime social des exploitants agricoles puisqu'il exclut, de fait, les salariés agricoles, le régime des accidents du travail des exploitants agricoles ainsi que les dépenses de gestion, d'action sanitaire et sociale en faveur des agriculteurs.

B. L'ANNÉE 2004 : ANNÉE DE TRANSITION

1. La création d'un nouvel établissement public dans le présent projet de loi de finances

L'article 23 du présent projet de loi de finances a pour objet la création d'un établissement public administratif se substituant au BAPSA tout en conservant globalement les mêmes attributions.

Cet établissement public, appelé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, devrait exercer l'ensemble de ses attributions à compter du 1^{er} janvier 2005 seulement.

Toutefois, l'article 23 précité précise que le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles assure le remboursement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) des intérêts de l'emprunt contracté en 2004 pour le financement de la mensualisation des retraites des personnes non-salariées des professions agricoles. L'établissement reçoit à ce titre une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs mentionné à l'article 575 du code général des impôts selon des modalités d'affectation déterminées chaque année en loi de finances. Pour 2004, cette quote-part est fixée par l'article 24 du présent projet de loi de finances à 0,31 % soit 30 millions d'euros.

L'emprunt contracté par la CCMSA pour le financement de la mensualisation des retraites, entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004, devrait atteindre 1,4 milliard d'euros tandis que les intérêts afférents à cet emprunt devront être versés aussi longtemps que le capital n'aura pu être remboursé grâce à l'affectation d'une recette suffisante. Le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles sera donc amené à verser 30 à 35 millions d'euros par an pour couvrir ces intérêts, selon le taux de l'emprunt contracté. En outre, le plafond d'endettement de la CCMSA devrait être relevé en proportion : ce relèvement fait l'objet de l'article 59 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

2. Le maintien du BAPSA en 2004

Nonobstant la création du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles par l'article 23 du présent projet de loi de finances, il est précisé que le BAPSA, dont les ressources sont définies à l'article 42 et les crédits ouverts aux articles 48 et 49 du présent projet de loi de finances, continue de retracer les opérations financières de la protection sociale des personnes non-salariées des professions agricoles au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004.

Après cette date, les droits et obligations de l'Etat au titre du budget annexe des prestations sociales agricoles sont transférés au nouvel établissement public administratif.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire d'assurer au mieux cette transition et de faire en sorte que soit assurée la continuité entre les deux supports de financement de la protection sociale agricole afin que la suppression du budget annexe ne compromette pas le versement des prestations sociales agricoles.

C. L'AVENIR DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE APRÈS 2004

1. Le fonctionnement du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles à compter du 1^{er} janvier 2005

L'article 23 du présent projet de loi de finances, portant création d'un Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles appelé à se substituer au BAPSA, précise que ce nouvel établissement public ne prendra entièrement la relève du budget annexe qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, au plus tard.

Ainsi, d'après les dispositions de l'article 23 précité, les droits et obligations de l'Etat au titre du BAPSA sont transférés au plus tard le 31 décembre 2004 à cet établissement public, qui est chargé des opérations de liquidation du budget annexe.

Comme le BAPSA, le Fonds assurera le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, lesquelles continueront à être gérées par les caisses de la Mutualité sociale agricole, toujours chargées du recouvrement des cotisations.

a) Les principales caractéristiques du nouvel établissement public

D'après les dispositions du nouvel article L. 731-1 du code rural, le nouvel établissement public administratif créé pour se substituer au BAPSA a pour mission d'assurer le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles. La gestion de ces prestations et le recouvrement des cotisations correspondantes sont assurés par les caisses de mutualité sociale agricoles.

En outre, d'après les dispositions du nouvel article L. 731-2 du code rural, le conseil d'administration de l'établissement est constitué de représentants de l'Etat. Il est assisté d'un comité de surveillance composé

notamment de membres du Parlement, de représentants des organisations professionnelles agricoles représentatives ainsi que de représentants de la mutualité sociale agricole.

La composition du conseil d'administration et du comité de surveillance ainsi que les règles et conditions de fonctionnement et de gestion de l'établissement seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le rôle de comité de surveillance du nouveau Fonds de financement devrait être confié à l'actuel Conseil supérieur des prestations sociales agricoles (CSPSA).

D'après les dispositions du nouvel article L. 731-7 du code rural, le Fonds est organisé en quatre sections : assurance maladie, maternité et invalidité, prestations familiales, assurance vieillesse et veuvage, charges de gestion du fonds.

Enfin, d'après les dispositions du nouvel article L. 731-9 du code rural, les relations financières entre l'établissement et les organismes de sécurité sociale d'une part, et entre l'établissement et l'Etat d'autre part, font l'objet de conventions destinées notamment à garantir la neutralité en trésorerie des flux financiers pour les organismes de sécurité sociale.

b) La définition des recettes du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles

Au titre des recettes techniques, le nouveau Fonds est affectataire des mêmes recettes dont disposait le BAPSA, à savoir, les divers impôts, taxes et amendes qui lui sont affectés, les cotisations dues par les assujettis, les subventions du FSI et la contribution du FSV, le versement des soldes de compensation démographique, le versement de l'Etat au titre de l'AAH, les dons et legs, les prélèvements sur le fonds de réserve, enfin une dotation budgétaire de l'Etat, destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds.

Les taxes actuellement affectées au BAPSA et définies comme telles par le code général des impôts seront affectées au Fonds à compter du 1^{er} janvier 2005, sous réserve des dispositions spécifiques de l'article 25 du présent projet de loi de finances supprimant l'affectation au BAPSA dès cette année d'une part du produit de la TVA et du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools.

Au titre des produits de gestion du fonds, le Fonds sera affectataire des produits financiers et d'une manière générale, de toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

Enfin, le nouvel article L. 731-6 du code rural dispose que le fonds peut recourir à des ressources non permanentes dans les conditions prévues par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Cette possibilité supprime l'obligation d'équilibre entre recettes permanentes et dépenses et doit permettre d'éviter les reports de charges. En revanche, elle pourrait être à l'origine d'un endettement indésirable du régime. C'est toutefois ce nouvel article L. 731-6 qui pose les bases juridiques de la possibilité pour le nouveau Fonds de financement de contracter l'emprunt actuellement contracté par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole pour assurer les besoins de trésorerie des régimes obligatoires de base.

c) La liste des dépenses prises en charge par le Fonds

Le nouvel article L. 731-5 du code rural définit l'ensemble des dépenses prises en charge par le nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

Au titre de ses dépenses techniques, le Fonds prendra en charge les dépenses jusqu'ici financées par le BAPSA, les prestations relatives aux accidents du travail et celles relatives à la retraite complémentaire obligatoire restant toujours versées par des budgets extérieurs, exception faite de la participation financière de l'Etat au régime de retraite complémentaire obligatoire prévue à l'article L. 732-58 du code rural, traditionnellement inscrite au BAPSA.

Toutefois, il faut souligner que les dépenses liées à la prise en charge de cotisations destinée à aider les agriculteurs en difficulté ne figurent pas au sein des dépenses techniques du nouveau Fonds.

Contrairement au BAPSA qui ne prenait à sa charge que des dépenses techniques, le Fonds de financement devra financer, au titre des charges et moyens de gestion du fonds, les frais de fonctionnement du conseil d'administration et de l'agence comptable, jusqu'ici couverts par les crédits du ministère de l'agriculture.

Enfin, le nouvel article L. 731-8 du code rural précise que les frais d'assiette et de recouvrement des divers impôts, taxes et amendes mentionnés à l'article L. 731-4 du même code sont à la charge du fonds en proportion du produit qui lui est directement affecté. Leur montant est fixé directement par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture, dans la limite de 0,5 % de ce produit. D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, le régime pourrait avoir à payer jusqu'à 27 millions d'euros de frais d'assiette et de recouvrement.

2. Des principes fondateurs à respecter

a) Le maintien de la spécificité du régime social agricole

L'actuel mode de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles est caractérisé par **une gestion mutualiste et de proximité**. Votre rapporteur spécial estime que ces deux principes fondateurs doivent demeurer à la base du fonctionnement du nouveau Fonds de financement.

Les dispositions de l'article 23 du présent projet de loi de finances ne semblent pas remettre en cause ces principes puisqu'ils ne modifient pas les dispositions législatives relatives au fonctionnement des caisses de mutualité sociale agricole.

Ainsi, le principe de démocratie locale et la gestion par les caisses départementales du régime social des agriculteurs ne sont pas menacés par le nouveau mode de financement des prestations sociales agricoles.

En outre, le rôle de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole est conservé et le Conseil supérieur des prestations sociales agricoles sera maintenu, voire renforcé si lui est confié le rôle du comité de surveillance du nouvel établissement public.

Enfin, le rôle du ministre chargé de l'agriculture devrait également être maintenu, puisque ce dernier est responsable de l'élaboration de la politique sociale agricole du régime des salariés et des non-salariés, d'après les dispositions de l'article L. 721-1 du code rural.

b) La nécessité du maintien d'un débat parlementaire

Avec la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles, le risque de voir disparaître le débat parlementaire relatif au régime de protection sociale des non-salariés agricoles existe. Votre rapporteur spécial estime que tel ne doit pas être le cas.

Plusieurs vecteurs peuvent être envisagés pour permettre au débat parlementaire de s'exprimer sur cette question.

D'abord, le vote d'une dotation budgétaire de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds, devrait permettre au débat parlementaire de se développer au sein de la discussion budgétaire.

Ensuite, il faut noter que, à compter de 2006 et en application des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le ministère de l'agriculture envisage la constitution d'un programme consacré à la protection sociale agricole.

Enfin, il est possible d'envisager qu'au cours de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement, un débat spécifique au financement de la protection sociale agricole soit organisé.

c) Le besoin de ressources pérennes et fiables

L'article 24 du présent projet de loi de finances combiné à son article 25 modifie profondément la structure de financement du régime de protection sociale agricole, d'une part, en supprimant l'affectation d'une fraction du produit de la TVA à ce régime, d'autre part en faisant des recettes issues des droits tabacs (taxe sur les tabacs fabriqués et droit de consommation sur les tabacs) une des principales sources de financement du régime.

Si votre rapporteur spécial reconnaît que ces dispositions participent à la nécessaire clarification des relations financières entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale, il craint qu'elles ne contribuent à fragiliser le financement de la protection sociale agricole.

La recette issue de la TVA constituait en effet une recette stable, ayant une évolution régulière. En revanche, les recettes issues des droits tabacs pourraient à l'avenir poser un problème de fiabilité et de rendement, dans la mesure où le produit attendu des hausses successives de ces droits est aléatoire, compte tenu notamment de l'objectif de santé publique de baisse de la consommation qui lui est associé, et du développement manifeste d'un marché parallèle des cigarettes en France.

Toutefois, il convient de souligner que les modifications des articles 24 et 25 du présent projet de loi de finances intervenues lors de la première lecture au Sénat permettent, par le biais d'une modification de la structure de la fiscalité du tabac, de limiter la hausse des prix attendue au 1^{er} janvier 2004, ce qui est de nature à stabiliser le marché et les recettes issues du droit sur les tabacs.

DEUXIÈME PARTIE : LA PRÉSENTATION DU PROJET DE BAPSA POUR 2004

En 2004, le BAPSA s'élèvera à 15,005 milliards d'euros, en hausse de 2,6 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, hors restitutions de TVA¹¹ qui se sont élevées en 2003 à 1.292,1 millions d'euros.

I. UNE PROFONDE ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT DU BAPSA EN 2004

Dans le projet de BAPSA pour 2004, l'évaluation des recettes affectées au budget annexe s'élève à 15,005 milliards d'euros, soit une augmentation de 378,38 millions d'euros par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003 (+ 2,6 %) et de 357,47 millions d'euros par rapport aux prévisions de réalisation pour 2003 (+ 2,44 %), après restitutions au titre de la TVA.

Structure de financement du BAPSA

(en %)

Comptes agrégés	Structure 2003 (prévisions de réalisations)	Structure 2004 (PLF)
Contributions professionnelles (après transfert et compensation par CSG)	17,53 %	17,57 %
Taxes affectées	32,3 %	3,7 %
C3S	4,4 %	5,16 %
Sécurité sociale + FSV	41,8 %	41,4 %
Etat	3,6 %	0 %
Recettes diverses	0,3 %	0,1 %
Droits sur tabac	-	32 %
Total	100 %	100 %

Les sources externes de financement du BAPSA restent majoritaires dans la mesure où le niveau des contributions professionnelles versées par les

¹¹ La restitution de crédits de TVA correspond au chapitre 37-91 (Titre III) du BAPSA, à savoir les reversements et restitutions de droits indûment perçus, au titre de la TVA ; une fraction de la TVA, soit une cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA, étant en effet affectée au BAPSA.

exploitants agricoles ne permet pas de couvrir les besoins de financement du BAPSA.

En outre, il faut noter, en 2004, une **profonde modification de la structure de financement du BAPSA**, caractérisée par la suppression de l'affectation au budget annexe du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools et surtout de la cotisation incluse dans la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que par la réduction « à néant » de la subvention du budget général.

Ces différentes sources de financement seront remplacées par **l'affectation nouvelle d'un prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs**, fixé à plus de 4,8 milliards d'euros en 2004, et par le relèvement du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués, traditionnellement affectée au BAPSA, qui devrait rapporter plus de 382 millions d'euros en 2004.

Evolution 2003/2004 des sources de financement du BAPSA

(en millions d'euros)

Comptes agrégés	LFI 2003	Prévisions de réalisation 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004 / LFI 2003	Evolution PLF 2004 / prévisions 2003
Contributions professionnelles (après transferts et compensation par CSG)	2.565,00	2.571,033	2.636,43	+ 2,78 %	+ 2,54 %
Taxes affectées (nettes de restitutions)	4.731,00	4.679,908	551,836	- 88,34 %	- 88,21 %
C 3 S	650	650	775	+ 19,23 %	+ 19,23 %
Sécurité sociale + FSV	6.115,4	6.181,37	6.212,58	+ 1,08 %	+ 1,6 %
Etat	522,7	522,7	0	- 100 %	- 100 %
Recettes diverses	43,2	43,2	15,00	- 65,28 %	- 65,28 %
Droits sur tabac (art 575 du CGI)	0	0	4.814,834	-	-
Total	14.627,3	14.648,211	15.005,680	+ 2,59 %	+ 2,44 %

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

A. UNE AUGMENTATION ATTENDUE DES RENTRÉES DE CONTRIBUTIONS PROFESSIONNELLES

Depuis 1996, date de l'achèvement de la réforme des cotisations sociales des non-salariés agricoles, il ne subsiste plus aucune taxe sur les produits agricoles : les contributions professionnelles se limitent donc aujourd'hui aux cotisations sociales des agriculteurs, à la compensation de la

perte de cotisations résultant du transfert de la CSG ainsi qu'aux cotisations de solidarité.

1. La hausse des cotisations techniques après plusieurs années de baisse tendancielle

Les cotisations sociales professionnelles proprement dites sont, depuis le 1^{er} janvier 1996, calculées intégralement sur les revenus professionnels ; elles évoluent donc tendanciellement comme les revenus agricoles. Elles s'établissent pour 2004 à **1,742 milliard d'euros, en augmentation de près de 1,9 %** par rapport à 2003, soit une hausse de 32 millions d'euros par rapport aux prévisions de réalisation pour 2003, après plusieurs années de baisse tendancielle.

En effet, depuis 1999, les cotisations sociales connaissent une variation négative du fait de la baisse des revenus professionnels en 1999 et de leur stagnation depuis 2000.

a) Le cas particulier des cotisations de solidarité

L'article 43 de la loi de finances pour 2003¹², par le biais d'un aménagement de l'assiette des cotisations de solidarité affectées au BAPSA, devrait permettre, à l'avenir, d'améliorer sensiblement le rendement de ces cotisations. La loi de finances initiale pour 2003 prévoyait déjà une sensible amélioration du produit de ces cotisations de solidarité, fixé à 82 millions d'euros, contre 27,4 millions d'euros en 2002.

Toutefois, force est de constater que les prévisions de réalisation disponibles pour l'année 2003 ne permettent d'espérer qu'un produit de 30 millions d'euros, en baisse de 63,4 % par rapport aux prévisions initiales. Cet écart est dû au retard pris dans l'application de l'article 43 de la loi de finances pour 2003 précitée, les décrets d'application de cet article n'étant toujours pas parus et les enquêtes nécessaires n'ayant pas encore été menées de manière systématique.

Le projet de BAPSA pour 2004 mise sur une rentrée de 84 millions d'euros s'agissant du produit des cotisations de solidarité.

¹² Loi n° 2002-1275 du 30 décembre 2002.

Rappel des principales dispositions de l'article 43 de la loi de finances pour 2003 portant aménagement de l'assiette des cotisations de solidarité affectées au BAPSA

Cet article visait à créer une assiette forfaitaire provisoire applicable au calcul de la cotisation de solidarité due au régime de protection sociale exploitants agricoles par les personnes ayant le statut d'associés de sociétés de personnes non affiliées à ce régime, percevant des revenus professionnels au titre de l'activité agricole de ces sociétés.

1- Le droit antérieurement applicable

Le code rural définit deux types de cotisations de solidarité, dues au régime de protection sociale des non-salariés agricoles, à la charge de personnes non affiliées à ce régime.

La cotisation de solidarité, mentionnée à l'article L. 731-23 du code rural, est due par les personnes qui dirigent une exploitation ou une entreprise agricole dont l'importance est inférieure à la moitié de la surface minimum d'installation (SMI), qui correspond au seuil d'affiliation au régime des exploitants agricoles.

La cotisation de solidarité, mentionnée à l'article L. 731-24 du code rural, est due par les associés de sociétés de personnes non affiliés au régime des non-salariés agricoles et percevant des revenus professionnels provenant d'activités non-salariées agricoles. Cette cotisation est calculée en pourcentage de leurs revenus professionnels afférents à l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est due.

En 2001 et en 2002, le taux de cette cotisation avait été fixé par décret à 3,4 %. Elle est due, théoriquement, par 45.000 associés identifiés par les caisses de MSA mais effectivement payée par seulement 18.000 personnes.

En 2001, le rendement effectif de cette cotisation a été de l'ordre de 4,1 millions d'euros, ce qui représentait 15,5 % de l'ensemble des cotisations de solidarité versées au BAPSA.

Les difficultés de recouvrement de cette cotisation par les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) étaient grandes.

En outre, le régime de cette cotisation de solidarité a pu inciter à des « montages » juridiques consistant pour l'associé minoritaire – en général le conjoint – d'une société de personne ayant une activité agricole, à continuer à participer aux travaux de l'exploitation agricole, sans être affilié au régime des non-salariés agricoles et donc sans verser de cotisations à la MSA (au taux moyen par exploitant de 30 % des revenus professionnels), mais en ne versant que cette modeste cotisation de solidarité, au taux de 3,4 %. Ainsi la mise en société permet, dans ce cas, de pratiquer une forme d'évasion « sociale » et d'échapper au paiement des cotisations sociales concernant l'associé minoritaire, à savoir le plus souvent le conjoint.

2- La réforme adoptée en loi de finances pour 2003

L'article 43 de la loi de finances pour 2003 a **créé une assiette forfaitaire provisoire sur laquelle est assise la cotisation de solidarité dont sont redevables les associés de société de personnes non-affiliés au régime de protection des exploitants agricoles** et percevant des revenus professionnels au titre d'une activité agricole, lorsque ces revenus ne sont pas connus pour l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est due.

Cette cotisation de solidarité est désormais également due par :

- les associés de sociétés de personnes, non affiliés au régime des exploitants agricoles, sur les **revenus de capitaux mobiliers qu'ils reçoivent au titre de leur participation dans des sociétés ayant une activité agricole**, tels que définis à l'article 109 du code général des impôts, à savoir tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au

capital et toutes les sommes ou valeurs mises à la dispositions des associés, actionnaires ou porteurs de parts, non prélevées sur les bénéfices ;

- les associés, **personnes morales**, des sociétés ne relevant pas de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S).

L'élargissement de l'assiette de la cotisation de solidarité aux membres non-participants aux travaux des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que, plus largement, aux personnes morales, membres d'une société agricole non soumise à la C3S, a pour objectif de contribuer à l'amélioration du rendement de cette cotisation de solidarité.

Cette assiette forfaitaire provisoire est déterminée dans des conditions fixées par décret. En outre, le montant de la cotisation est régularisé lorsque les revenus sont connus.

L'objectif de cette disposition est donc, avant tout, de permettre un meilleur recouvrement et un meilleur contrôle du versement de cette cotisation de solidarité.

La mise en place de cette assiette forfaitaire concerne les nouveaux associés non-exploitants et doit permettre un certain nombre de régularisations. Quelques 45.000 personnes sont en effet potentiellement assujetties à cette cotisation, alors qu'en 2000 seules 9.000 personnes cotisaient effectivement. En 2001, le ministère de l'agriculture et la caisse centrale de mutualité sociale agricole ayant attiré l'attention des CMSA sur la nécessité d'améliorer le recouvrement de cette cotisation, ce sont 18.000 personnes, soit le double de l'année précédente qui ont cotisé, ce qui ne représente cependant que la moitié des personnes potentiellement redevables.

L'article 43 de la loi de finances pour 2003 visait également à harmoniser le régime de la cotisation de solidarité due au titre de l'article L. 731-24 du code rural avec celui de la CSG et de la CRDS dont sont également redevables les associés de société de personnes visés à l'article L. 731-24 précité.

Ainsi, il sera appliqué à la CSG et à la CRDS la même assiette forfaitaire que celle définie précédemment.

Cette assiette forfaitaire provisoire est égale à 900 fois le SMIC, le montant de cette contribution étant régularisée une fois les revenus connus.

La fixation du montant de l'assiette forfaitaire provisoire a été établie pour inciter les associés non-exploitants à déclarer leurs revenus et donc à ne pas avoir recours à cette assiette forfaitaire provisoire.

Cet article redéfinit également les conditions d'affiliation au régime des non-salariés agricoles en cas de coexploitation ou d'exploitation sous forme sociétaire. Les membres ou associés participant aux travaux soient considérés comme non-salariés agricoles, l'importance minimale de l'exploitation ou de l'entreprise agricole requise est égale à la moitié de la SMI.

Désormais, les membres ou associés participant aux travaux de coexploitations ou d'exploitations sous forme sociétaire sont considérés comme appartenant au régime des non-salariés agricoles dès lors que l'importance minimale de l'exploitation ou de l'entreprise est égale à la moitié de la SMI, et non plus à la moitié de la SMI multipliée par le nombre de membres ou d'associés participant aux travaux. Le but de cette disposition est d'éviter un partage artificiel des sociétés entre une multitude d'associés qui permet actuellement aux membres ou associés de ces sociétés de ne pas franchir le seuil d'affiliation au régime des non salariés agricoles et donc de ne pas verser de cotisations sociales à ce titre.

Cette modification devrait avoir pour conséquence de faire basculer 17,5 % des redevables de la cotisation de solidarité visée par le présent article dans la catégorie des exploitants agricoles.

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, devrait fixer, par un décret devant être signé incessamment, un taux majoré de la cotisation de solidarité, applicable aux redevables qui n'auront pas réglé le montant de la cotisation qui leur a été demandée. Cette sanction doit contribuer à améliorer le rendement de la cotisation.

En outre, au moment du vote de la loi de finances pour 2003, le ministère estimait que le produit de cette cotisation de solidarité à 64 millions d'euros supplémentaires, cette progression devant résulter de **la hausse du taux de la cotisation, qui devrait passer de 3,4 % à 5,7 %**. L'assiette forfaitaire serait fixée à 900 SMIC.

b) L'augmentation de la cotisation minimale d'assurance vieillesse

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a annoncé son intention de porter de 400 SMIC à 600 SMIC l'assiette minimale de la cotisation d'assurance vieillesse des exploitants agricoles en 2004. A titre de comparaison, l'assiette minimale de la cotisation d'assurance vieillesse dans le régime des indépendants est fixée à 800 SMIC.

Cette mesure devrait se traduire par une augmentation de 180 euros du montant de la cotisation (actuellement de 360 euros) acquittée par les exploitants dont les revenus sont les plus faibles. Elle devrait toucher 100.000 agriculteurs ayant des revenus inférieurs à 400 SMIC et 32.000 agriculteurs dont les revenus sont compris entre 400 et 600 SMIC.

Cette hausse serait toutefois compensée par une augmentation du nombre de points de retraite de 16 à 23 par an, mais, pour les exploitants ayant une carrière complète, ce nombre de points a déjà été porté à 32,53 points grâce aux revalorisations.

Cette hausse devrait rapporter près de 20 millions d'euros au BAPSA en 2004 et participer à l'équilibre global du budget annexe en 2004. Elle est toutefois fortement contestée par la plupart des organisations professionnelles agricoles.

2. Les versements au titre de compensations

Aux cotisations professionnelles, s'ajoute le **versement de CSG et de droits sur les alcools**, effectué en compensation de la perte de cotisations résultant des transferts instaurés par les lois de financement de la sécurité sociale pour 1997 et 1998 (article L. 139-2 du code de la sécurité sociale).

En 2004, le montant de la compensation CSG s'élèvera à 892 millions d'euros, soit une augmentation de 39 millions d'euros par rapport aux dotations initiales de la loi de finances pour 2003 (+ 4,57 %).

En outre, il faut noter la **suppression, par l'article 25 du présent projet de loi de finances, de l'affectation d'un prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools (article 1615 bis du code général des impôts) à partir de 2004**, ce qui représente un manque à gagner pour le BAPSA de 18,9 millions d'euros, compensé par la nouvelle affectation au budget annexe d'un prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs.

*

Le produit de l'ensemble de ces **contributions professionnelles** est évalué pour 2004 à **2,636 milliards d'euros, un montant en augmentation de près de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 et de 2,54 % par rapport aux prévisions de réalisation pour 2003.**

Elles ne représentent que **17,6 % du financement du BAPSA** : le déséquilibre démographique et le niveau des revenus agricoles ne permettent donc pas d'assurer l'équilibre du régime par les seules cotisations sociales. La faiblesse du niveau moyen des revenus en agriculture implique en effet qu'à taux de prélèvement identique, le rendement des cotisations est inférieur à celui des autres catégories socio-professionnelles.

B. LE PROFOND BOULEVERSEMENT DE LA STRUCTURE DES TAXES AFFECTÉES AU BAPSA

Le BAPSA bénéficie du produit de taxes qui lui sont affectées.

Jusqu'en 2003, il recevait, en particulier, une **fraction du produit de la TVA** (cotisation de 0,70 % incluse dans chacun des taux de TVA), qui correspondait à un montant, hors restitutions, représentant près de 95 % du produit de l'ensemble des taxes affectées au budget annexe et 35 % de l'ensemble des recettes du BAPSA.

Le présent projet de BAPSA met fin à cette affectation d'une part du produit de la TVA au budget annexe, remplacée notamment par un nouveau prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs et par une augmentation notable du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués traditionnellement affectée au BAPSA.

1. Le maintien de « micro-taxes » affectées

Le BAPSA a été destinataire, depuis sa création, de diverses micro-taxes, progressivement supprimées¹³. En 2004, seules deux taxes continuent

¹³ *Taxe sur les céréales, taxe sur les graines oléagineuses, taxe sur les betteraves, taxe sur les produits forestiers.*

d'être classées dans cette catégorie, en raison notamment de la forte augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués, qui, de fait, la place désormais au rang des recettes principales du BAPSA.

Il s'agit de :

- la **taxe sur les farines** : en loi de finances initiale pour 2003, le produit attendu de cette taxe avait enregistré une augmentation record, passant de près de 39 millions d'euros en 2002 à 63 millions d'euros en 2003, l'augmentation du rendement de cette taxe étant en partie due au taux de conversion du montant de cette taxe retenue au moment du passage à la monnaie unique.¹⁴ Dans le présent projet de BAPSA, le produit de la taxe sur les farines est fixé à 63,96 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5 % par rapport à 2003 ;

- la **taxe sur les corps gras alimentaires** : le produit attendu de cette taxe en 2004 est fixé par le présent projet de BAPSA à 105,38 millions d'euros, soit une hausse de 1,5 % par rapport à 2003.

2. La montée en puissance du prélèvement sur le produit de la contribution sociale de solidarité (C3S)

D'après les dispositions de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, il est institué au profit du régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 (professions artisanales, professions industrielles et commerciales, professions agricoles), ainsi qu'au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de réserve pour les retraites (F2R), une contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés.

Depuis l'adoption de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, l'affectation de C3S au BAPSA est pérennisée.

En 2004, le prélèvement sur la C3S devrait être de 775 millions d'euros, conformément aux dispositions de l'article 25 du présent projet de loi

¹⁴ L'article 1618 septies du code général des impôts institue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles une taxe portant sur les quantités de farines, semoules et gruaux de blé tendre livrées ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine, ainsi que sur les mêmes produits en provenance d'autres Etats membres de la Communauté européenne ou importés de pays tiers. Le montant de la taxe était fixé, avant l'entrée en vigueur de la monnaie unique, à 100 francs par tonne de farine, semoule ou gruaux et par campagne. L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, a fixé le montant de cette taxe à 16 euros par tonne de farine, semoule ou gruaux et par campagne, soit 104,95 francs, ce qui représente une augmentation du montant de la taxe de 4,95 %.

de finances, en augmentation de 19,23 % par rapport au prélèvement de 2003 (650 millions d'euros).

Montant de C3S affecté au BAPSA depuis 1999

(en millions d'euros)

1999	2000	2001 (PLF)	2001 révisé	2002	2003	2004
152	206	279	514	520	650	775

3. La suppression de la part de TVA affectée et la participation accrue des droits tabac au financement de la protection sociale agricole

a) Les dispositions du projet de loi initialement présenté par le gouvernement

L'article 25 du présent projet de loi de finances, qui définit diverses mesures de financement du BAPSA, prévoit notamment :

- l'abrogation de l'article 1609 *septdecies* du code général des impôts qui instituait au profit du BAPSA une cotisation de 0,7 % incluse dans les taux de la TVA ;

- l'augmentation du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués, instituée au profit du BAPSA par l'article 1609 *unvicies* du même code. Ce taux est porté de 0,74 % à 3,17 %, soit une augmentation de 2,43 points.

En outre, l'article 24 du présent projet de loi de finances, qui tend à la réaffectation des recettes du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), affecte au BAPSA, à compter du 1^{er} janvier 2004, une fraction égale à 50,16 % des sommes à percevoir au titre du droit de consommation sur les tabacs mentionnés à l'article 575 du code général des impôts.

Enfin, l'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 propose d'augmenter les taux du droit de consommation sur les tabacs institué par l'article 575 A du code général des impôts.

Au total, la suppression de l'affectation d'une part du produit de la TVA au BAPSA représente, pour 2004, une perte de 4.463 millions d'euros, nets de restitutions, plus que compensée par la hausse du taux de la taxe sur les tabacs fabriqués (+ 300,23 millions d'euros) et par

l'affectation du nouveau prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs (+ 4.814 millions d'euros).

b) Les dispositions issues des modifications adoptées au Sénat

Lors de l'examen des articles 24 et 25 du présent projet de loi de finances, le Sénat a adopté deux amendements du gouvernement tendant à :

- supprimer la taxe BAPSA, ce qui souhaitable dans la mesure où la conformité de celle-ci au droit communautaire était incertaine ;

- augmenter la part spécifique du droit de consommation sur les cigarettes¹⁵. Celle-ci est actuellement égale à 5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la classe de prix la plus demandée, comprenant le droit de consommation, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur les tabacs sur les tabacs manufacturés. Elle serait portée à 8 % ;

- augmenter ensuite le taux normal du droit de consommation sur les cigarettes, qui passerait de 62 % à 64 % ;

- modifier la clé de répartition du droit de consommation sur les tabacs, la part affectée au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) étant portée de 50,16 % à 52,06 %.

Ces modifications permettent de préserver l'intégralité des recettes du BAPSA, telles qu'elles résultent de la rédaction initiale des articles 24 et 25 du présent projet de loi de finances. Cela limite sensiblement la hausse de la fiscalité proportionnelle (+ 2 % contre + 2,57 % avec la hausse de la taxe BAPSA) et « assure une meilleure répartition de la charge fiscale entre les différents segments du marché ».

Par coordination, l'article 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a été modifié de façon à préciser le relèvement du taux du droit de consommation.

Il conviendra également de modifier les évaluations de recettes du BAPSA figurant dans le projet de budget pour 2004 afin de tenir des modifications intervenues en première lecture des articles 24 et 25 au Sénat.

¹⁵ La part spécifique est déterminée en fonction du prix du paquet le plus vendu (Marlboro) mais son montant est le même quel que soit la marque vendue et le prix du paquet considéré, à savoir 0,18 euro actuellement.

L'évolution des taxes affectées au BAPSA entre 2003 et 2004 avant modification des articles 24 et 25 du projet de loi de finances pour 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004/LFI 2003
Taxe sur les farines	62,96	63,904	+ 1,5 %
Taxe sur les corps gras alimentaires	103,82	105,377	+ 1,5 %
Taxe sur les tabacs	82,32	382,554	+ 364,72 %
Cotisation incluse dans la TVA	5.755,1	0	- 100 %
Restitutions de TVA	1.292,1	0	- 100 %
TVA nette de restitutions	4.463	0	- 100 %
Prélèvement sur le produit de la C3S	650	775	+ 19,23 %
Prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs (nouveau)	0	4.814,83	-
Total net de restitutions	5.362,1	6.141,665	+ 14,5 %

C. LES TRANSFERTS EN PROVENANCE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

1. Les transferts de compensation démographique en légère augmentation

La compensation démographique a été créée par la loi de finances pour 1994 avec pour objet, en mettant en oeuvre une péréquation entre les régimes obligatoires de protection sociale, de réduire les inégalités provenant du déséquilibre démographique entre les différents régimes.

Les **transferts de compensation démographique** au profit du BAPSA consistent dans des versements au titre de la compensation des charges entre les différents régimes de base de sécurité sociale obligatoires et sont fournis par les autres régimes obligatoires de sécurité sociale et principalement le régime général. Ils sont destinés à corriger les effets d'une démographie défavorable.

Leur montant est estimé à 5,766 milliards d'euros pour 2004, en hausse de 1,57 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, mais de 0,21 % seulement par rapport aux prévisions de réalisation pour 2003.

Cette compensation démographique, au titre des régimes d'assurance maladie et, surtout, vieillesse, constitue la principale ressource du BAPSA en 2004, dont elle devrait représenter plus de 38 % des recettes.

Montants versés ou à verser au BAPSA au titre des transferts de compensation

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003 révisé	2004 PLF
Acomptes vieillesse	4.193	4.074	4.105	4.213	4.294	4.311
Acomptes maladie	1.115	1.199	1.236	1.345	1.407	1.455
Total des acomptes	5.308	5.273	5.341	5.558	5.701	5.766
Régularisations versées	- 58	8	- 151	70	53	-
Total des recettes de compensation	5.250	5.281	5.190	5.628	5.754	5.766

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

2. La contribution de la CNAF

A ce versement s'ajoute, au titre du financement du BAPSA par les autres régimes, une **contribution de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** qui correspond au remboursement de la partie des prestations familiales versées par le régime des exploitants agricoles non couvertes par les cotisations familiales perçues par le régime. Le déclin de cette contribution depuis 1995 s'explique par la bonne tenue des cotisations, sur la période 1995-1999, ainsi que par la diminution des prestations versées du fait de la baisse des effectifs de bénéficiaires. Son augmentation en 2002 (+ 5,3 %) témoignait de l'achèvement du transfert du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire sur la branche famille.

En 2004, cette contribution s'élève à 244,68 millions d'euros, en diminution de 4,42 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003 et de 3,37 % par rapport aux prévisions de réalisation pour 2003. En effet, en 2003, le montant de la contribution CNAF sera finalement inférieur de près de 2,8 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003.

En 2004, la contribution CNAF devrait ainsi couvrir 43 % du montant des prestations familiales, contre 48 % en 2003.

3. Le versement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le FSV prend en charge les prestations dites non contributives versées par le BAPSA aux non salariés agricoles retraités. Il s'agit essentiellement des allocations supplémentaires et des majorations de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale destinés à porter, sous certaines conditions, les pensions au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés.

Les acomptes en 2003 se sont élevés à 109,2 millions d'euros, dont 101,6 millions d'euros au titre de l'allocation supplémentaire prévue par l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale. En outre, en 2003, le BAPSA a enregistré une moindre dépense de 0,8 million d'euros au titre de la régularisation définitive de l'année 2001.

Les acomptes de l'année 2004 seraient de 118,1 millions d'euros, dont 110,6 millions d'euros au titre de l'ancien FNS vieillesse.

Globalement, on observe un recul prononcé des versements effectués au titre du FSV en raison de l'amélioration des retraites agricoles. De 2003 à 2004, le FSV recule en volume de 11,6 % pour atteindre, en métropole, 108,1 millions d'euros et 75,1 millions d'euros après recours sur succession, soit une réduction en valeur de 87 % sur la période 1996-2004. En outre, 20 millions d'euros supplémentaire devraient être versés en 2004 au titre de la régularisation 2002.

Enfin, pour 2003 et 2004, les versements du Fonds spécial d'invalidité atteindraient respectivement 13,97 millions d'euros et 13,52 millions d'euros. Ces prévisions ont été construites à partir d'une hypothèse de diminution des effectifs de bénéficiaires de 5 %.

D. LA RÉDUCTION « À NÉANT » DE LA SUBVENTION DU BUDGET GÉNÉRAL

Le budget général finance le BAPSA par différentes voies :

- le remboursement de l'allocation aux adultes handicapés : en 2004, il s'élève à 50,33 millions d'euros, en baisse de 2,84 % par rapport à 2003 ;

- une subvention d'équilibre calculée *ex ante*, et parfois modifiée *ex post*, en fonction des réalisations de dépenses et de recettes.

Le caractère exceptionnel du déséquilibre financier du BAPSA escompté en 2002 avait rendu indispensable un **quasi doublement de la subvention du budget général** passant de 270,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à 522,7 millions d'euros en 2003. Alors qu'entre 2001 et 2002, cette subvention budgétaire avait enregistré une baisse record de 67 %, le niveau atteint en 2003 marquait l'engagement de l'Etat d'assurer la solvabilité du régime de protection sociale des agriculteurs.

Ainsi, en 2003, la subvention du budget général s'est établie à 522,7 millions d'euros, dont 28 millions d'euros au titre de la contribution de l'Etat au financement de la retraite complémentaire obligatoire.

Dans le présent projet de BAPSA pour 2004, la modification de la structure de financement du budget annexe entraîne la réduction à néant de cette subvention d'équilibre. Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **la référence à cette recette demeure et la ligne pourra être abondée en cas de besoin.** En outre, il faut souligner que la participation financière de l'Etat au financement de la retraite complémentaire obligatoire demeure et est fixée à 142 millions d'euros en 2004.

E. LES RECETTES DIVERSES EN HAUSSE DE 65,3 %

En exécution 2002 et dans la loi de finances initiale pour 2003, **la ligne « recettes diverses » du BAPSA avait pris une importance jusque là inédite.**

Afin de combler le déficit d'exécution du BAPSA en 2002, le gouvernement avait en effet dû avoir recours à des prélèvements exceptionnels au profit du budget annexe, à hauteur de 456 millions d'euros en 2002, institués par l'article 2 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002, de finances rectificative pour 2002.

Dès lors, en 2002, la ligne « recettes diverses » comprend 165 millions d'euros de prélèvement sur la société anonyme UNIGRAINS, 130 millions d'euros de prélèvement sur la trésorerie du Fonds national de garantie des calamités agricoles et 161 millions d'euros de prélèvement sur les caisses de mutualité sociale agricole.

En 2003, le poste « recettes diverses » s'est établi à 43,2 millions d'euros, soit une augmentation de 31 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2002, la différence correspondant au prélèvement de 31 millions d'euros institué sur les caisses de mutualité sociale

agricole conformément aux dispositions de l'article 42 la loi de finances pour 2003¹⁶.

Dans le présent projet de BAPSA, les recettes diverses s'établissent à 15 millions d'euros pour 2004, soit une baisse de 65,3 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003.

Synthèse des principales modifications affectant la structure de financement du BAPSA en 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004 / LFI 2003
TVA nette de restitutions	4.463	0	- 100 %
Prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools	18,9	0	- 100 %
Taxe sur les tabacs	82,32	382,554	+ 364,72 %
Prélèvement sur le droit de consommation sur les tabacs	0	4.814,834	-
Subvention du budget général	522,7	0	- 100 %

II. LES DÉPENSES DU BAPSA POUR 2004

Les dépenses prévisionnelles du BAPSA s'établissent pour 2004 à 15,005 milliards d'euros, en augmentation de 2,59 % par rapport au montant des dépenses votées en loi de finances initiale pour 2003, hors restitutions de TVA, dont le montant a atteint 1,292 milliard d'euros en 2003.

Toutefois, il faut souligner que les prévisions de réalisation des dépenses pour 2003 fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales majorent les dotations de la loi de finances initiale pour 2003 de plus de 282 millions d'euros. Au total, on note donc une augmentation de 0,63 % entre les dotations de la loi de finances initiale pour 2003 et le présent projet de BAPSA.

¹⁶ Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

Le BAPSA comprend trois titres de dépenses :

- le Titre I comporte les frais financiers (intérêts payés sur les emprunts de l'année) ;

- le Titre III a longtemps concerné l'ensemble des moyens des services ; toutefois, depuis la loi de finances pour 1999, les dépenses de personnel et de fonctionnement ont été transférées au budget du ministère de l'agriculture ; jusqu'en 2003, il ne restait donc plus à ce titre qu'une ligne budgétaire consacrée aux restitutions de droits indûment perçus au titre de la TVA. **Avec la suppression de l'affectation d'une part du produit de la TVA au BAPSA à compter de 2004, ce titre devrait devenir sans objet ;**

- le Titre IV concerne les interventions publiques ; c'est de loin le titre le plus important du BAPSA (99,6 % du budget total hors restitutions de TVA) puisqu'il regroupe l'ensemble des dépenses de sécurité sociale du régime des non-salariés agricoles.

Montants des crédits pour 2003 et 2004 par titre

(en millions d'euros)

	Crédits votés 2003	Crédits estimés 2004	Evolution 03/04 (%)
Titre I - Dette	61,00	61,00	0
Titre III - Moyens des services	1.292,1	0	- 100
Titre IV - Interventions publiques	14.566,3	14.944,68	+ 2,6
Total (hors restitutions de TVA)	14.627,3	15.005,68	+ 2,59

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

A. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE

Les prestations d'assurance vieillesse (chapitre 47-96) représentent, avec un montant de **7.924,43 millions d'euros**, le **principal poste de dépenses du BASPA en 2004, soit près de 53 % du total des dépenses**, en diminution de 0,77 % par rapport aux dépenses prévues en loi de finances initiale pour 2003.

Les prévisions de réalisation pour 2003 font apparaître une légère surévaluation des montants inscrits en loi de finances initiale puisque, *in fine*, les dépenses de prestations d'assurance vieillesse ont été inférieures de 3,42 millions d'euros aux dotations initiales.

Au total, les dépenses d'assurance vieillesse pour 2004 diminuent donc de 0,73 % seulement par rapport à 2003. **Votre rapporteur spécial note, à cet égard, que c'est la première fois, dans l'histoire du BAPSA, que les dépenses relatives aux prestations d'assurance vieillesse des agriculteurs diminuent.**

En outre, il faut noter la forte augmentation de la **participation de l'Etat au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire** des agriculteurs, à hauteur, pour 2004, de **142 millions d'euros, contre 28 millions d'euros en 2003.**

Si l'on inclut cette participation financière de l'Etat, les dépenses au titre de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles s'élèvent à 8.066,43 millions d'euros, en augmentation de 0,65 % par rapport à la loi de finances pour 2003.

Les différentes mesures influant en 2003 sur le niveau des dépenses de prestations vieillesse sont les suivantes.

1. Les mesures d'extension en année pleine

L'application du décret n° 2002-1619 du 31 décembre 2002 portant revalorisation de divers avantages vieillesse, d'invalidité et d'accidents du travail entraîne, pour 2004, une augmentation des dépenses du chapitre 47-96 de 24,140 millions d'euros.

En outre, la montée en puissance de la participation de l'Etat au financement de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles entraîne l'inscription au chapitre 47-96 de 114 millions d'euros supplémentaires. Au total, la participation de l'Etat à la RCO s'élève donc en 2004 à 142 millions d'euros.

2. Les mesures d'ajustement

En 2004, l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution du nombre de bénéficiaires entraîne la diminution des crédits inscrits au chapitre 47-96 de près de 152,68 millions d'euros.

Parallèlement, l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs suite à l'application des mesures de revalorisation des petites retraites depuis 1995 entraîne une augmentation des crédits du chapitre 47-96 de 5,11 millions d'euros.

Effectifs réels des bénéficiaires des prestations d'assurance vieillesse au sein du régime agricole (en milliers)

Prestations d'assurance vieillesse y compris bonifications pour enfants	1990 Réalizations	2000 Réalizations	2001 Réalizations	2003 Prévisions	2004 Prévisions
Régime des exploitants agricoles					
Nombre de retraités + 65 ans droits directs (1)	1.641	1.720	1.121	1.702	1.704
Nombre de cotisants (2)	1.196	672	656	640	628
Rapports démographiques (2)/(1)	0,72	0,39	0,38	0,38	0,39
Régime général de la Sécurité Sociale					
Rapport démographique	2,72	2,12	2,09	2,00	nc

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Les moyens nouveaux

Le chapitre 47-96 voit sa dotation majorée de 61,86 millions d'euros en vue du relèvement des divers avantages de vieillesse en 2004.

4. Les dépenses au titre du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Le cas échéant, vient s'ajouter à la retraite de vieillesse agricole, l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse. Cette allocation différentielle est versée sous conditions de ressources et dans la limite d'un plafond.

Conséquence des différentes mesures de revalorisation des plus faibles retraites, les montants versés au titre de l'allocation supplémentaire du FSV sont passés, en métropole, de 912 millions d'euros en 1990 à 273,3 millions d'euros en 2000, soit une baisse de 70 %. Ces dépenses devraient s'établir à 108,1 millions d'euros en 2004, soit une réduction en valeur de 87 % sur la période 1996-2004.

B. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE MALADIE, MATERNITÉ ET INVALIDITÉ

1. La crainte répétée d'une sous-évaluation manifeste des dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité

Les dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité, qui constituent le **deuxième poste de dépenses du BAPSA (41,3 % du total des dépenses)** après les prestations vieillesse devraient s'établir pour 2004 à 6.197,22 millions d'euros en augmentation de 6,12 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2003.

Toutefois, les prévisions de réalisation des dépenses d'assurance maladie, maternité, invalidité pour 2003 font apparaître une sous-évaluation des dotations inscrites en loi de finances initiale de plus de 294 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 5 % par rapport aux prévisions initiales. Si bien que **l'évolution proposée entre les réalisations pour 2003 et le présent projet de BAPSA n'est plus que de 1,03 %, ce qui semble très faible compte tenu de la dynamique de croissance inhérente aux dépenses d'assurance maladie.**

Dans son rapport budgétaire pour 2003, votre rapporteur spécial s'était déjà inquiété de **la sous-évaluation en projet de loi de finances des dépenses liées aux prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité**, et s'était interrogé *« sur le point de savoir si les dépenses d'assurance maladie du BAPSA pour 2003 n'ont pas été sous-évaluées ce qui pourrait aboutir à une situation de déséquilibre financier du BAPSA d'ici la fin de l'année 2003 et contraindrait le gouvernement à avoir recours, de nouveau, à des sources de financement exceptionnelles et dérogatoires »*.

Force est aujourd'hui de constater que les inquiétudes et interrogations de votre rapporteur spécial étaient légitimes.

2. Les différentes mesures affectant l'évolution des dépenses d'assurance maladie, maternité et invalidité en 2004

En 2004, le chapitre 46-01 voit ses crédits majorés de près de 354,14 millions d'euros afin de tenir compte de l'augmentation du coût des prestations et de la consommation médicale moyenne. Cette majoration se répartit de la sorte:

- à l'article 10 (personnes non salariées de l'agriculture – métropole) :
+ 341,78 millions d'euros ;

- à l'article 20 (personnes non salariées de l'agriculture – départements d'outre-mer) : + 12,36 millions d'euros.

S'agissant des dépenses du chapitre 46-02 (prestations d'invalidité versées aux exploitants agricoles et aux membres non-salariés de leur famille), il faut noter une augmentation des crédits de 3,74 millions d'euros, répartie comme suit :

- 990.000 euros dus aux diverses revalorisations des avantages invalidité en 2004 ;

- 2,75 millions d'euros en raison de l'ajustement aux besoins par suite de l'évolution des dépenses et des effectifs.

Enfin, le BAPSA participe également au financement de la protection sociale des praticiens et auxiliaires médicaux ainsi qu'à celui des assurances sociales des étudiants, à hauteur de 106,82 millions d'euros en 2004, en baisse de 7,1 % par rapport aux dotations initiales en 2003.

C. LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES PRESTATIONS FAMILIALES

Les dépenses de prestations familiales sont évaluées à 567,41 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 2,67 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Elles constituent, loin derrière les prestations vieillesse et maladie, le troisième poste des prestations (3,8 % du total des dépenses).

Les prévisions de réalisation pour 2003 font apparaître une légère surévaluation des dépenses liées aux prestations familiales, de l'ordre de 3,95 millions d'euros (- 0,7 %). Si bien que l'évolution entre les dotations du présent projet de BAPSA et les dépenses réelles en 2003 s'établit à - 2,01 % *in fine*.

1. Les mesures d'extension en année pleine

Le chapitre 46-92 (prestations familiales versées aux non salariés du régime agricole) voit ses crédits majorer de 590.000 euros en raison, d'une part, de l'application du décret n° 2002-115 précité (+ 70.000 euros), d'autre part, de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2003 (+ 520.000 euros).

2. Les mesures d'ajustement

Les crédits du chapitre 46-92 sont minorés en 2004 de 22,55 millions d'euros en raison de l'ajustement des besoins à l'évolution des dépenses et des effectifs.

Effectifs réels des bénéficiaires de prestations familiales au sein du régime agricole

(en milliers)

Prestations familiales	Résultat 2001	Résultat 2002	Prévisions 2003	Prévisions 2004
Nombre de familles bénéficiaires d'allocations familiales	92	88	84	80
Nombre de familles bénéficiaires du complément familial	22	21	20	19
Nombre d'enfants bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire	127	123	119	116

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Les moyens nouveaux

La dotation du chapitre 46-92 est majorée de 630.000 euros en vue du relèvement de divers avantages versés en 2004.

En outre, le relèvement de la base mensuelle des allocations familiales en 2004 entraîne une augmentation des crédits inscrits au même chapitre de 5,74 millions d'euros.

D. LES PRESTATIONS D'ASSURANCE VEUVAGE

Les prestations d'assurance veuvage s'établissent à 1,8 million d'euros en 2004, un niveau stable par rapport à 2003.

E. LES AUTRES DÉPENSES

1. Restitution de taxes

Il s'agit de reversements et restitutions de droits indûment perçus (chapitre 37-91), essentiellement des restitutions de TVA.

En 2004, le montant de ces restitutions est nul puisque le présent projet de budget supprime l'affectation d'une part du produit de la TVA au BAPSA.

En 2003, le montant de ces restitutions s'est élevé à 1.292,1 millions d'euros.

2. Étalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté

Ce chapitre (46-05) permettait initialement de financer trois mesures :

- les échéanciers de paiement des cotisations d'exploitants en difficultés accordés par les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- la prise en charge partielle d'arriérés de cotisations (pour les agriculteurs dont la viabilité de l'exploitation est compromise) ;
- le report de cotisations dans des cas exceptionnels comme la crise de la vache folle.

Les crédits qui figurent à ce chapitre sont en diminution continue : 12,2 millions d'euros en 2002 contre 25,9 millions d'euros votés en 2001. Le montant inscrit en loi de finances initiale pour 2001 avait d'ailleurs été majoré au moment de la discussion du budget, ouverts au profit exclusif des exploitants touchés par la crise bovine, spécialisés à plus de 30 % sur ce secteur, pour lesquels les crédits devaient permettre de reporter tout ou partie des cotisations dues jusqu'en 2004.

Le projet de loi de BAPSA pour 2003 ne prévoyait initialement aucun crédit pour ces actions. Un amendement voté au moment de la discussion du BAPSA à l'Assemblée nationale avait permis de redéployer 10 millions d'euros des prestations vieillesse vers la ligne AGRIDIF. Les prévisions de réalisation pour 2003 fournies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales font état d'une consommation intégrale de ces crédits en 2003.

Le présent projet de BAPSA, tel que présenté par le gouvernement, prévoyait une diminution de 50 % des crédits inscrits au chapitre 46-05 (- 5 millions d'euros). Un amendement gouvernemental a toutefois permis en cours de discussion à l'Assemblée nationale de majorer de 6 millions d'euros les crédits du chapitre 46-05.

Au total, les crédits dédiés à l'étalement et à la prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficultés s'élèvent donc, pour 2004, à 11 millions d'euros, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2003.

F. LA STABILITÉ DES FRAIS FINANCIERS

Les charges d'intérêts versés par le BAPSA sont inscrites sur un chapitre évaluatif (11-91) et sont destinées à financer le coût de l'emprunt que la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) est autorisée à contracter pour le compte du budget annexe afin de permettre aux caisses départementales de verser les prestations aux dates prévues. En effet, les recettes du BAPSA ne coïncidant pas toujours avec les dates des prestations à verser, le recours à l'emprunt est indispensable.

Le montant inscrit à ce chapitre en loi de finances initiale était régulièrement sous-évalué. En 2000, les montants inscrits s'élevaient à 35,06 millions d'euros pour une réalisation de 60,52 millions d'euros, soit près du double.

Le projet de budget pour 2002 prévoyait un montant de 45,7 millions d'euros, la loi de finances rectificative pour 2002 précitée a majoré les prévisions de dépenses du titre I de 22 millions d'euros.

En 2003, les dépenses au titre des intérêts de la dette inscrites en loi de finances initiale s'établissaient à 61 millions d'euros, soit une augmentation réaliste de plus de 33 % par rapport à la dotation initiale pour 2002. Les prévisions de réalisation pour 2003 font état d'une dépense effective de 61 millions d'euros.

Le présent projet de BAPSA propose de reconduire ce montant en 2004, compte tenu du caractère réaliste des prévisions établies l'année précédente.

EXAMEN DE L'ARTICLE 72 RATTACHÉ

L'article 72 du présent projet de loi vise à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2004 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 et 1,7 % pour 2002. Votre rapporteur spécial tient d'ailleurs à rappeler que la disposition selon laquelle ce taux maximal d'augmentation est fixé par la loi et non plus par un arrêté ministériel résulte d'une initiative de votre rapporteur général au moment de la discussion de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, qui avait estimé nécessaire d'un point de vue constitutionnel de rétablir la compétence du législateur en la matière.

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 2004, à 1,5 %.

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 CREDITS DU BUDGET DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

1. Modification à titre reconductible

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements modifiant les crédits du budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales :

- sur le titre III : un amendement de réduction des crédits de 1,5 million d'euros, s'imputant sur le chapitre 34-97 « *Moyens de fonctionnement des services* » ;

- sur le titre IV : deux amendements ont été adoptés :

- un amendement de réduction des crédits de 3,5 millions d'euros s'imputant comme suit : 2,5 millions d'euros sur le chapitre 44-41, article 12 « *Agri-environnement et amélioration des structures agricoles – Restructuration : aide au départ* » et 1 million d'euros sur le chapitre 44-53, article 50 « *Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole – Restructuration des abattoirs publics* » ;

- un amendement de majoration des crédits de 5 millions d'euros, s'imputant sur le chapitre 44-80, article 30 « *Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural – Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées* ».

2. Modification à titre non reconductible

En seconde délibération, les **crédits du titre IV** ont été majorés de 185.000 euros, destinés à abonder de :

- 15.000 euros les crédits du chapitre 44-36 article 20 « *Pêches maritimes et aquaculture. Subventions et apurement FEOGA – Office interprofessionnel des produits de la mer* » ;

- 4.500 euros les crédits du chapitre 44-41, article 22 « *Agri-environnement et amélioration des structures agricoles – Programme agri-environnemental* » ;

- 38.500 euros les crédits du chapitre 44-53 « *Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole* », dont 35.500 euros sur l'article 30 « *Actions de promotion* » et 3.000 euros sur l'article 90 « *Autres actions* » ;

- 23.500 euros les crédits du chapitre 44-70 article 60 « *Promotion et contrôle de la qualité – Identification et mouvements des animaux* » ;

- 102.500 euros les crédits du chapitre 44-80 « *Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural* » dont 22.000 euros sur l'article 30 « *Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées* », 1.500 euros sur l'article 70 « *Intervention en faveur de l'élevage et de l'utilisation du cheval* » et 79.000 euros sur l'article 90 « *Aménagement de l'espace rural* ».

En seconde délibération, les **crédits du titre VI** ont été majorés de 100.000 euros en autorisations de programme et de 100.000 euros en crédits de paiement sur le chapitre 61-44 article 60 « *Aménagement de l'espace rural – Elevage des chevaux et équipements hippiques* ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 49 du présent projet de loi de finances au titre des prestations sociales agricoles ont été :

- réduits de 6 millions d'euros, cette baisse étant imputée sur le chapitre 11-91 article 10 du budget annexe des prestations sociales agricoles « *Intérêts dus - article unique* » ;

- majorés de 6 millions d'euros afin de doter le chapitre 46-05 du budget annexe des prestations sociales agricoles « *Etalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté* » de 6 millions d'euros supplémentaires.

En outre, dans le but de rectifier une erreur matérielle d'imputation s'étant « glissée » dans le bleu « BAPSA », l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à :

- réduire de 114 millions d'euros les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 49, cette baisse étant imputée sur le chapitre 46-96, article 10 du BAPSA « *Prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole – Personnes non salariées de l'agriculture* » ;

- majorer de 114 millions d'euros les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 49 afin de doter de 114 millions d'euros supplémentaires le chapitre 46-96, article 40 du BAPSA « *Prestations vieillesse versées aux non-salariés du régime agricole – Participation de l'Etat au financement du régime complémentaire obligatoire* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits inscrits au budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2004, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a d'abord tenu à souligner que l'examen du projet de BAPSA pour 2004 prenait une dimension particulière, puisqu'il s'agissait, vraisemblablement, du dernier projet de budget annexe des prestations sociales agricoles que le Parlement aurait à examiner dans le cadre de la discussion budgétaire.

Il a rappelé, dans un premier temps, que le budget annexe des prestations sociales agricoles s'élèverait, pour 2004, à 15 milliards d'euros, en hausse de 2,6 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003, hors restitutions de TVA.

Puis il a tenu à faire part des principales observations que lui avait inspirées l'examen de ce budget.

Il a indiqué que les chiffres de l'exécution du BAPSA, en 2002 et 2003, faisaient apparaître un besoin de financement persistant. Il a rappelé que, depuis 1997, le BAPSA était en constant déficit d'exécution, et ce malgré les avertissements répétés des parlementaires quant à la mauvaise évaluation des recettes et dépenses du BAPSA en projet de loi de finances.

Il a indiqué que les chiffres fournis par le ministère de l'agriculture s'agissant des prévisions de réalisation des dépenses et recettes du BAPSA en 2003 faisaient état d'un besoin de financement du BAPSA de plus de 424 millions d'euros. A cet égard, il a précisé que ce besoin de financement résultait, d'une part, d'un dérapage des dépenses de santé et d'une sous-évaluation en loi de finances initiale des dépenses d'assurance maladie, d'autre part, d'un report de charges de l'année 2002 sur l'année 2003 de 160 millions d'euros au titre de la dotation globale hospitalière.

Il a regretté ce constat d'une sous-évaluation des dépenses d'assurance maladie et a rappelé qu'il s'en était inquiété dans son précédent rapport budgétaire.

En outre, compte tenu des prévisions de réalisation des dépenses d'assurance maladie pour 2003, il a indiqué que la progression proposée dans le projet de BAPSA pour 2004 apparaissait encore manifestement sous-estimée puisque, au final, l'évolution proposée entre ces prévisions de réalisation et les dépenses d'assurance maladie pour 2004 s'établissait à + 1,03 %, ce qui semblait très faible au vu de la dynamique de croissance inhérente à ces dépenses.

Enfin, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la manière dont le gouvernement projetait de combler ce déficit, le fonds de roulement du BAPSA, évalué à 100 millions d'euros en 2002, ne permettant pas de couvrir les quelques 400 millions d'euros de déficit. Il a indiqué que le vote de ressources supplémentaires dans une loi de finances rectificative pour 2003 serait sans doute nécessaire.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a fait état de sa deuxième observation concernant la mise en place du nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire créé par la loi du 4 mars 2002, ainsi que les améliorations issues du vote de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Il a précisé que les nouvelles dispositions relatives à la création du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire étaient entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003 et que les bénéficiaires de ce régime de retraite complémentaire obligatoire étaient les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole.

Il a rappelé que, sans verser de cotisations, les agriculteurs retraités au 31 décembre 2002 bénéficiaient de la retraite complémentaire, sous certaines conditions de durée d'activité.

En outre, il a indiqué que les personnes affiliées au nouveau régime bénéficiaient, à compter de la date d'effet de leur retraite, d'une retraite exprimée en points de retraite complémentaire et que les pensions dues au titre de l'assurance vieillesse obligatoire par répartition étaient payées mensuellement.

Il a ajouté que le régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire était financé par le produit des cotisations dues par les chefs d'exploitation ou d'entreprise au titre de ce régime, et par une participation financière de l'Etat, dont les modalités étaient fixées en loi de finances. Il a indiqué que le projet de BAPSA pour 2004 fixait la participation financière de l'Etat à hauteur de 142 millions d'euros en 2004, contre 28 millions d'euros en 2003.

Enfin, il a rappelé que la mise en place de ce nouveau régime devait permettre aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole de percevoir, après une carrière complète, une pension globale équivalente à 75 % du SMIC annuel, net de prélèvement social.

S'agissant de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, il a souligné qu'elle avait permis l'adoption de réelles avancées s'agissant du régime d'assurance vieillesse des agriculteurs, parmi lesquelles il a cité l'abaissement de l'âge fixé pour une retraite à taux plein en cas de début d'activité précoce, l'instauration d'une surcote pour les agriculteurs continuant leur activité au-delà de 60 ans ou encore la possibilité de rachat d'années d'étude.

Il a relevé qu'une des principales innovations de cette loi consistait dans la mise en place de la mensualisation du versement des retraites de base, à compter du 1^{er} janvier 2004.

A cet égard, il a souligné que la suppression du BAPSA, prévue par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et la création d'un organisme, sous la forme d'un établissement public, destiné à lui succéder au 1^{er} janvier 2005, devrait permettre une gestion plus souple du régime pouvant supporter des déficits et financer les dépenses liées à cette mensualisation en recourant à l'emprunt.

Ainsi, il a indiqué que l'article 23 du projet de loi de finances pour 2004 avait pour objet la création d'un établissement public administratif se substituant au BAPSA tout en conservant globalement les mêmes attributions.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a précisé que cet établissement public, appelé Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, devrait exercer l'ensemble de ses attributions à compter du 1^{er} janvier 2005 seulement.

Toutefois, il a ajouté que le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles assurerait le remboursement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) des intérêts de l'emprunt contracté en 2004 pour le financement de la mensualisation des retraites agricoles et il a indiqué que l'établissement recevrait, à ce titre, une quote-part du produit du droit de consommation sur les tabacs selon des modalités d'affectation déterminées chaque année en loi de finances. Pour 2004, il a précisé que cette quote-part était fixée à 0,31 % soit 30 millions d'euros.

Nonobstant la création du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, il a indiqué que le BAPSA continuerait de retracer les opérations financières de la protection sociale des personnes non-salariées des professions agricoles au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004.

Après cette date, il a fait observer que les droits et obligations de l'Etat au titre du budget annexe des prestations sociales agricoles seraient transférés au nouvel établissement public administratif.

Il a précisé que, comme le BAPSA, le Fonds assurerait le financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, lesquelles continueraient à être gérées par les caisses de la Mutualité sociale agricole, toujours chargées du recouvrement des cotisations.

S'agissant des recettes du nouveau fonds de financement, il a indiqué que les taxes actuellement affectées au BAPSA seraient affectées au Fonds à compter du 1^{er} janvier 2005, sous réserve des dispositions spécifiques de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2004 supprimant l'affectation au BAPSA dès cette année d'une part du produit de la TVA, et du prélèvement sur le droit de consommation sur les alcools.

S'agissant de ses dépenses, il a précisé que le nouveau fonds de financement prendrait en charge les dépenses jusqu'ici financées par le BAPSA, ainsi que les frais de fonctionnement de son conseil d'administration et de l'agence comptable.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a souhaité réaffirmer les principes fondateurs qu'il lui semblait indispensable de respecter s'agissant de la création de ce nouveau Fonds de financement des prestations sociales agricoles.

Il a cité tout d'abord, le maintien de la spécificité du régime social agricole et notamment le respect des principes de proximité et de gestion mutualiste à la base de ce régime depuis sa création, puis la nécessité du maintien d'un débat parlementaire afférent au régime de protection sociale agricole, enfin le besoin de lui affecter des ressources pérennes et fiables.

Il a indiqué que l'article 23 du projet de loi de finances pour 2004, combiné à son article 25, modifiait profondément la structure de financement du régime de protection sociale agricole, d'une part en supprimant l'affectation de TVA à ce régime, d'autre part en faisant des recettes issues des droits sur les tabacs une des principales sources de financement du régime.

Il a jugé que ces dispositions participaient à la nécessaire clarification des relations financières entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale, mais il a souhaité qu'elles ne fragilisent pas le financement de la protection sociale agricole.

A cet égard, il a rappelé que la recette issue de la TVA constituait une recette stable, ayant une évolution régulière tandis que le rendement des recettes issues des droits sur les tabacs pourraient à l'avenir se révéler aléatoire, compte tenu l'objectif de santé publique de baisse de la consommation et du développement manifeste de la contrebande de cigarettes.

Puis un débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est d'abord interrogé sur la possibilité de créer une caisse nationale des non-salariés agricoles, à la place de l'établissement public administratif prévu par le projet de loi de finances pour 2004.

M. Roland du Luart, après avoir évoqué la prochaine disparition du BAPSA sous sa forme actuelle, a souhaité interroger le rapporteur spécial, sur plusieurs points. Il a tout d'abord regretté la sous-estimation systématique des dépenses d'assurance maladie dans les projets de BAPSA depuis plusieurs années et a souhaité savoir s'il connaissait la raison de ces sous-estimations répétées. S'agissant de la création du nouveau Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles, il a fait remarquer que la réforme engagée n'était qu'une réforme « à moitié achevée » et que le régime agricole devrait avoir pour vocation de se fondre au sein du régime général de la sécurité sociale. Enfin, il a souhaité connaître l'ampleur des frais de gestion afférents au conseil d'administration du futur fonds de financement.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué qu'il ne connaissait pas la raison pour laquelle les dépenses d'assurance maladie du BAPSA étaient constamment sous-estimées en projet de loi de finances alors même que les avertissements des parlementaires à ce sujet étaient récurrents. S'agissant de l'avenir de la protection sociale des non-salariés agricoles, il a souligné que le maintien d'un régime spécifique résultait notamment d'un souhait de la profession agricole. Enfin, il a indiqué ne pas connaître encore le montant des frais de gestion du futur Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé, à titre personnel, sur l'opportunité de faire siéger des parlementaires au sein du futur comité de surveillance du nouveau fonds de financement, estimant que cette situation pourrait compromettre l'exercice des droits d'investigation des parlementaires.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est déclaré neutre sur ce sujet. Il a toutefois estimé que les parlementaires étaient, sans doute, désignés de façon trop fréquente pour siéger au sein de tels organismes extérieurs.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2004.

*

Réunie le mercredi 19 novembre 2003, 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 pour 2004 et de l'article 72 rattaché, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que le montant du budget du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales était en 2004 de 4,975 milliards d'euros, en baisse de près de 4 %

par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 2003. Il a constaté que cette baisse résultait, cependant, avant tout, de deux mesures indispensables de redéfinition du périmètre budgétaire, si bien qu'à structure constante, le budget de l'agriculture était en quasi-reconduction entre 2003 et 2004.

Il a estimé que, malgré les contraintes budgétaires existantes et grâce à la mise en œuvre d'une politique de rationalisation des coûts budgétaires et de meilleure gestion des effectifs, le projet de budget de l'agriculture pour 2004 permettait la définition d'objectifs prioritaires clairs.

Il a tenu à saluer, dans un premier temps, la volonté de rationalisation du ministère dans certains secteurs de dépenses.

A cet égard, il a cité l'exemple de la politique de maîtrise des coûts de fonctionnement des offices agricoles, entamée par le ministère l'année dernière et poursuivie cette année, 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 que ce rapport proposait des améliorations du fonctionnement des offices reposant sur la possibilité d'un pilotage unique de ces offices et sur la simplification des chaînes de traitement des aides communautaires. Il a souligné que, cette année encore, les subventions aux offices diminuaient, dans une proportion toutefois moindre qu'en 2003. Néanmoins, il a estimé que les crédits des offices étaient d'une importance primordiale s'agissant de l'adaptation structurelle des exploitations et des filières, et il a souhaité que le ministre s'engageât à ouvrir des crédits supplémentaires, si une nouvelle crise importante survenait.

Il a indiqué que, la deuxième mesure de rationalisation sur laquelle il souhaitait insister, consistait dans la réforme du financement du service public de l'équarrissage, qui conduisait à une réduction des crédits affectés à ces actions de 198 millions d'euros dans le projet de budget pour 2004. Il a précisé que cette réforme s'imposait pour respecter les nouvelles lignes directrices agricoles de la Commission européenne et que l'Etat continuerait à participer au financement du service public de l'équarrissage dans les limites fixées par le droit communautaire. Il a relevé, en outre, que la part du financement de ce service devant être financée par la filière serait prélevée au niveau des abattoirs afin d'assurer une plus grande lisibilité du dispositif et d'organiser la répercussion du coût sur le consommateur final. Enfin, il a souligné que la nouvelle taxe d'abattage devrait permettre de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à l'élimination des déchets d'abattoir par le service public de l'équarrissage.

Puis il a indiqué que la troisième mesure de rationalisation importante du budget de l'agriculture pour 2004 consistait en la budgétisation du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE). Il a rappelé que, conjointement avec son collègue Paul Loridant, il avait mené cette année, en application de l'article 57 de la LOLF, une mission de contrôle budgétaire des crédits du FNDAE qui avait permis de mettre en évidence l'existence de reports

de crédits importants d'une année sur l'autre justifiant la nécessité d'une budgétisation de ce fonds et, à terme, d'une décentralisation de ces crédits. Il a indiqué qu'il développerait plus longuement cette question dans son rapport budgétaire.

Outre ces mesures de rationalisation, il a tenu à se féliciter du renforcement de certaines actions en faveur des exploitants agricoles dans le cadre du projet de budget pour 2004.

Il a relevé, notamment, le renforcement de la politique en faveur de l'installation, avec une augmentation notable des crédits affectés aux dotations jeunes agriculteurs, permettant le versement désormais unique de ces aides aux exploitants, et non plus en deux fois. Il a également souligné la reconduction des crédits attribués au Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), créé en 2003.

Puis il a évoqué le renforcement des outils en faveur du développement rural avec notamment la mise en place des nouveaux contrats d'agriculture durable, appelés à se substituer aux anciens contrats territoriaux d'exploitation, dont la signature avait été suspendue par le ministre dès 2002, ainsi que le soutien apporté à la politique de la montagne, caractérisé cette année par une revalorisation des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN).

Enfin, il s'est félicité de ce que le projet de budget pour 2004 « faisait la part belle » au secteur de la pêche, avec une augmentation globale des crédits dédiés à ce secteur de 23,5 % et l'annonce, par le gouvernement, de la mise en œuvre, en 2004, d'un plan de modernisation de la flotte de pêche française et d'amélioration de la sécurité des marins, pour un coût global de 7,5 millions d'euros, dont 3 millions d'euros à la seule charge de l'Etat.

Le troisième aspect du projet de budget de l'agriculture pour 2004 qu'il a souhaité aborder concernait la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que l'annonce du contenu de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'agriculture.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a noté que le ministère de l'agriculture avait défini une mission unique reprenant l'intitulé du ministère et cinq programmes reprenant les principaux agrégats définis jusqu'à présent par le budget.

En outre, il a indiqué qu'une expérimentation, en 2004, permettait de regrouper l'ensemble des crédits des titres III et IV relatifs à l'enseignement agricole, par le biais de la création d'un nouveau chapitre 39-01 « Programme formation, recherche et développement ».

Il a tenu à saluer cette initiative du ministère de l'agriculture, mais a constaté que la lisibilité budgétaire associée à cette expérimentation « laissait un peu à désirer », car il avait trouvé très difficile de pouvoir opérer une

comparaison efficace entre les crédits dédiés à l'enseignement agricole en 2003 et ceux dédiés à ces mêmes actions en 2004.

S'agissant de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme, il s'est réjoui de la politique de maîtrise des effectifs budgétaires engagée cette année par le ministère, avec une réduction nette de 323 emplois et l'application du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, sauf dans le domaine de l'enseignement agricole.

Malgré tous ces aspects positifs, il a toutefois tenu à relever quelques points décevants qui méritaient d'être explicités par le ministre de l'agriculture.

Il a fait référence, d'abord, à la réduction de 20 millions d'euros du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts, qui risquait de mettre en danger le budget des communes forestières. Toutefois, il a indiqué que, d'après les dernières informations dont il disposait, le ministre de l'agriculture se serait engagé à abonder ce versement « le temps venu ». A cet égard, il a souhaité que le ministre pût confirmer cet engagement devant le Sénat.

En outre, il a constaté que d'autres crédits budgétaires étaient cette année en souffrance, notamment la dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles, nulle pour 2004, tout comme en 2003. A cet égard, il a souhaité que le ministre confirmât qu'une subvention viendrait abonder ce fonds en cas de graves sinistres, compte tenu d'ailleurs des engagements pris par lui dans le cadre des mesures annoncées en faveur des exploitants victimes de la sécheresse.

Enfin, il a évoqué la question des crédits en faveur des agriculteurs en difficulté qui connaissent une baisse significative en 2004, et sur l'opportunité de laquelle il s'est interrogé.

Puis il a indiqué que l'article 72 rattaché pour son examen au budget de l'agriculture visait à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2004. Il a précisé que ce taux était fixé à 1,5 % contre 1,7 % en 2002 et 2003. Il a souligné que, depuis 2003, le plafond de majoration exceptionnelle de ce taux avait été doublé.

Il a proposé à la commission d'adopter l'article 72 sans modification ainsi que le budget de l'agriculture pour 2004, estimant qu'il répondait, dans un contexte budgétaire national et communautaire restrictif, aux grandes priorités de l'agriculture française.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que le budget de l'agriculture avait été élaboré dans un contexte budgétaire difficile et que certaines lignes de crédits pouvaient apparaître sous-dotées, notamment celle en faveur des agriculteurs en difficulté. A cet égard, il a indiqué que les conseils généraux

étaient souvent contraints d'intervenir en faveur de ces agriculteurs, estimant qu'il s'agissait le plus souvent d'aider les créanciers de ces derniers que les agriculteurs eux-mêmes.

Puis **M. Bernard Dussaut, rapporteur pour avis du budget des industries agroalimentaires au nom de la commission des affaires économiques et du plan**, a tenu à évoquer deux points particuliers au sujet desquels il a indiqué vouloir interroger le ministre en séance publique. D'une part, il a relevé que les crédits en faveur de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) avaient diminué d'un quart en dix ans et qu'elle devait faire face à une menace de privatisation. A ce sujet, il a estimé que la SOPEXA et l'association nationale des industries alimentaires (ANIA) devaient pouvoir travailler de manière complémentaire. D'autre part, il a souhaité relever la baisse de la subvention attribuée à l'Institut national des appellations d'origine (INAO) en 2004.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a estimé que le ministère de l'agriculture ne semblait pas s'orienter vers la privatisation de la SOPEXA. Il a toutefois jugé utile de pouvoir engager une mission de contrôle budgétaire sur les crédits de cet organisme en application de l'article 57 précité de la LOLF.

Répondant à **M. François Trucy**, qui avait souhaité revenir sur les conditions de la budgétisation du FNDAE, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que le contrôle budgétaire des crédits de ce fonds qu'il avait mené conjointement avec son collègue Paul Loridant, avait permis de mettre en évidence un faible taux de consommation des crédits dans certains départements. En outre, il a rappelé que, pour 2003, les recettes issues du PMU n'avaient pas été affectées au FNDAE mais réaffectées au budget de l'Etat. Il a estimé que l'année 2003 avait constitué une nécessaire « année de purge ». En outre, il a rappelé que les recettes du FNDAE permettaient de financer deux types de dépenses, d'une part des dépenses d'adduction d'eau et d'assainissement, d'autre part, les dépenses associées au programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), dont les crédits doubleraient en 2004 pour faire face aux exigences communautaires.

M. Michel Moreigne a souhaité savoir ce qu'il adviendrait des conventions entre l'Etat et les départements suite à la budgétisation des crédits du FNDAE, si la réforme du financement du service public de l'équarrissage entraînerait des dépenses supplémentaires à la charge des conseils généraux, enfin si, au lieu de fixer le taux plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture, il ne convenait pas, plutôt, de revoir la base cadastrale de la fiscalité sur le foncier non bâti.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a d'abord rappelé que les conventions entre l'Etat et les départements concernant l'utilisation des crédits du FNDAE étaient très variables d'un département à l'autre et que

l'intention du gouvernement était de parvenir à une décentralisation, à terme, de ces crédits. S'agissant du service public de l'équarrissage, il a estimé ne pas pouvoir répondre à la question de l'équilibre du financement de ce service et ne pas savoir si les conseils généraux seraient mis à contribution. Il a rappelé que cette réforme avait été nécessaire pour répondre aux nouvelles lignes directrices agricoles de la Commission européenne en matière d'aides de l'Etat. Enfin, s'agissant de la révision de la base de calcul de la taxation du foncier non bâti, il a estimé qu'il s'agissait d'une « vaste question », qui dépassait le domaine de l'agriculture.

M. Jean Arthuis, président, a émis l'hypothèse que la réforme du financement du service public de l'équarrissage serait finalement répercutée sur les fournisseurs et qu'il conviendrait, à l'avenir, de réfléchir à la définition de la notion d'abus de position dominante afin de contourner la toute puissance des centrales d'achat.

En réponse, **M. Roland du Luart, puis M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, ont abondé en ce sens, ce dernier évoquant la « mainmise » des grandes surfaces sur les petites et moyennes entreprises.

M. François Marc a estimé que la budgétisation du FNDAE constituait un sujet sensible pour les communes rurales qui devaient faire face à des dépenses croissantes en matière d'adduction, d'assainissement et de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Il a noté en la matière un désengagement manifeste de l'Etat. En outre, il s'est étonné de ce que la dotation du FNDAE, votée par le Parlement à hauteur de 75 millions d'euros, n'ait été distribuée que pour moitié, aux départements.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a estimé que l'année 2003 avait constitué une année de « remise en ordre » et qu'il fallait distinguer la situation selon les départements. Il a rappelé, qu'en 2003, les dotations aux départements avaient été affectées d'un coefficient spécifique permettant de tenir compte du taux de consommation des crédits dans chaque département. En outre, il a estimé que la budgétisation du FNDAE allait permettre un changement et une rationalisation des procédures en 2004.

M. Jacques Oudin a d'abord souhaité évoquer les crédits en faveur de la politique de la pêche, ainsi que l'incertitude sur le financement du renouvellement de la flotte. Puis il s'est ému de la situation des apiculteurs français. Il a également évoqué la mise en place des nouveaux contrats d'agriculture durable dans les zones humides. Enfin, il a observé le doublement des crédits en faveur du PMPOA en autorisations de programmes ouvertes mais l'absence d'inscriptions de crédits de paiement dans le projet de budget pour 2004.

M. Roland du Luart, s'agissant du FNDAE, a estimé qu'il était nécessaire de faire une interprétation prudente du taux de non-consommation des crédits dans certains départements et qu'il fallait laisser le temps aux communes rurales de réaliser tous leurs travaux d'assainissement.

M. Gérard Braun a souhaité revenir sur la réforme du financement du service public de l'équarrissage ainsi que sur la mise en place de la nouvelle prime herbagère agroenvironnementale (PHAE).

M. Denis Badré a rappelé que le budget de l'agriculture ne constituait qu'une partie des concours publics en faveur de l'agriculture qui comportaient notamment une part communautaire. Il a évoqué un risque de renationalisation des aides à l'agriculture. En outre, il a estimé que, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, il était nécessaire de mener une réflexion sur la notion de préférence communautaire et sur le fondement du principe des aides directes à l'agriculture.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir si M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, disposait d'informations sur le contenu du collectif budgétaire pour 2003 et notamment sur l'avenir des taxes parafiscales en faveur de certains organismes agricoles.

En réponse à M. Jacques Oudin, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que le gouvernement avait annoncé un plan en faveur de la modernisation de la flotte de pêche, comprenant une participation nationale à hauteur de 3 millions d'euros. En outre, il lui a indiqué qu'il allait se renseigner auprès du ministre sur la question de l'avenir des apiculteurs et des conditions spécifiques d'application des contrats d'agriculture durable dans les zones humides.

En réponse à M. Roland du Luart, il a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur la nécessité de laisser plus de temps aux communes rurales pour accomplir leurs nécessaires travaux d'assainissement.

Répondant à M. Gérard Braun, il a indiqué que les bénéficiaires de la nouvelle PHAE seraient sans doute moins nombreux en 2004 mais qu'il fallait compter avec une revalorisation des barèmes de cette prime.

En réponse à M. Denis Badré, il a confirmé que le budget national de l'agriculture ne constituait qu'une part minoritaire des concours publics en faveur de l'agriculture. Il a rappelé que le principe de préférence communautaire était au cœur de la construction de la communauté européenne.

Enfin, répondant à M. Jean Arthuis, président, il a indiqué que le collectif budgétaire pour 2003 devait comporter un abondement du versement compensateur de l'Etat à l'Office national des forêts et qu'une possible ponction sur les réserves d'Arvalis était envisageable dans le cadre de la suppression des taxes parafiscales.

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 2004 ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 72 rattaché.**

*

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **confirmé son vote favorable** à l'adoption du **budget de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales** tel qu'amendé par l'Assemblée nationale et elle a **confirmé son adoption de l'article 72 rattaché** relatif à la fixation pour 2004 du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.

Elle a également **confirmé son vote favorable** à l'adoption du **budget annexe des prestations sociales agricoles** tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.

ANNEXES

1- Liste des organisations professionnelles agricoles destinataires du questionnaire établi dans le cadre du groupe de travail relatif à la réforme de la fiscalité agricole.

2- Questionnaire établi dans le cadre du groupe de travail relatif à la réforme de fiscalité agricole.

**Liste indicative des organisations professionnelles agricoles
destinataires du questionnaire de la Commission des finances relatif à la
réforme de la fiscalité agricole**

** Les représentants des organisations membres du « Conseil de l'agriculture française » :*

- **M. Jean-Michel Lemétayer**, président de la FNSEA ;
- **M. Luc Guyau**, président de l'APCA ;
- **M. Jérôme Despey**, président des Jeunes agriculteurs ;
- **Mme Jeannette Gros**, présidente de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles (CNMCCA) – également présidente de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

** Les représentants d'autres organisations professionnelles agricoles :*

- **M. Philippe Mangin**, président de la Confédération française de la coopération agricole (CFCA) ;
- **M. François Dufour**, secrétaire national et porte-parole de la Confédération paysanne ;
- **M. René Caron**, président de la Fédération nationale du crédit agricole (FNCA) ;
- **M. Philippe Brayer**, président de la Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA) ;
- **M. Jean-François Colomer**, président de la Société des agriculteurs de France (SAF).

Questionnaire relatif à la réforme de la fiscalité agricole

1. Définir, de manière générale, les **grands axes** de ce que devrait être aujourd'hui une refonte de la fiscalité agricole en France, du point de vue notamment de la **simplification des différents régimes d'imposition agricoles** (bénéfice agricole et TVA) ainsi que de la **neutralisation des incidences fiscales liées à l'existence de différentes formes sociétaires agricoles**.

2. Plus précisément, présenter les **principales propositions de modification** formulées par votre organisation dans les domaines suivants, en précisant, pour chaque mesure, l'évaluation chiffrée du **coût** estimé à court terme et de l'impact financier à long terme de la mesure proposée, ainsi que son **degré de compatibilité avec la législation communautaire** :

a - la simplification des régimes d'imposition au bénéfice agricole (BA), notamment les modifications à apporter au régime du forfait collectif agricole, la possibilité de fusionner les deux régimes réels agricoles ainsi que les modifications à apporter aux mécanismes spécifiques de calcul des BA (traitement des revenus exceptionnels d'activité courante, prise en compte des stocks à rotation lente) ;

b - l'évolution des régimes de TVA agricole et notamment les modifications envisagées quant aux modalités déclaratives de la TVA ;

c - l'amélioration du régime de déduction pour investissement (article 72 D du CGI) ;

d - l'amélioration du mécanisme de déduction pour aléas d'exploitation (article 72 D *bis* du CGI) et les perspectives en termes d'assurance récolte ;

e - le régime d'imposition des plus-values et la facilitation de la **transmission de l'exploitation et de l'entreprise agricoles** ;

f - l'amélioration de l'aide fiscale à l'installation des jeunes agriculteurs ;

g - le traitement des déficits agricoles ;

h - les droits de mutation à titre onéreux et notamment les droits de mutation des parts de sociétés agricoles ;

i - les **droits de mutation à titre gratuit** (successions, donations) ;

j - le **régime fiscal des différentes formes de sociétés agricoles** et la question de la **neutralité fiscale selon la forme d'exercice** (individuel, en GAEC, en EARL ou autre), notamment les inconvénients liés au passage d'une imposition à l'IR à une imposition à l'IS pour certaines formes sociétaires ;

k - Faut-il définir un véritable **statut de l'entreprise agricole** ? Comment résoudre le problème des biens fonciers et les spéculations dans les régions péri-urbaines ? ;

l - les dispositifs fiscaux d'incitation à la **pluri-activité** ;

m - la **fiscalité du patrimoine rural**, bâti et non bâti ;

n - la **fiscalité locale** ;

o - la **fiscalité écologique** ;

p - **l'ISF** à travers la question de la séparation du foncier et de l'exploitation, et de la possibilité d'exonération d'ISF des apports en numéraire aux groupements fonciers agricoles (GFA).

3. Au sein des **régimes fiscaux de nos principaux partenaires européens**, de quels mécanismes la France pourrait-elle s'inspirer pour améliorer son régime fiscal agricole ? Présenter ces principaux dispositifs fiscaux ainsi que les modalités possibles de leur transposition en droit français.

4. Une **convergence des fiscalités agricoles européennes** vous semble-t-elle souhaitable, compte tenu notamment de la singularité française affirmée en ce domaine ?

5. **L'activité agricole n'a-t-elle pas vocation, à terme, à devenir une activité économique parmi les autres**, comme c'est le cas chez la majeure partie de nos partenaires européens ? Cette évolution n'impliquerait-elle pas de fonder le régime fiscal agricole sur la réalité économique de l'activité et de le rapprocher du régime des bénéficiaires industriels et commerciaux français ?

6. Quelle est votre appréciation des propositions formulées dans le **rapport de Mme Béatrice Marre et de M. Jérôme Cahuzac** sur les adaptations à apporter à la fiscalité et au mode de calcul des cotisations sociales agricoles, datant du 28 mars 2000 ? Etes-vous satisfait des suites données à ce rapport ?

7. Quelles ont été, selon vous, les **principales avancées en matière de fiscalité agricole au cours des cinq dernières années** ? Notamment, faire un bilan de l'application des mesures d'adaptation de la fiscalité agricole contenues dans la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

8. Quels seront les principaux sujets d'intérêt, en matière fiscale, à aborder dans le cadre de l'examen du futur **projet de loi relatif aux affaires rurales** ?

Réunie le mardi 28 octobre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits inscrits au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 2004**, sur le rapport de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**.

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits inscrits au budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2004**.

Réunie le mercredi 19 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits inscrits au budget de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2004, et de l'article 72 rattaché**, sur le rapport de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**.

La commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour 2004, ainsi que l'article 72 rattaché sans modification**.

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé son adoption des crédits inscrits au budget de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales pour 2004, et de l'article 72 rattaché, ainsi que celle des crédits inscrits au BAPSA pour 2004 en prenant acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.