

N° 79

—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 4

AGRICULTURE ET PÊCHE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudet, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazelet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Cellard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET DE BUDGET POUR 1995	7
I - L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE	7
A. LES DONNEES GLOBALES	7
B. LES DIFFICULTES D'APPRECIATION	9
II - L'EVOLUTION DES COFINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES	9
A. LA MULTIPLICITE DES ACTIONS	9
B. OBSERVATIONS	11
III - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1995	12
A. LES GRANDES MASSES	12
B. DEUX PRIORITES : L'ENSEIGNEMENT ET L'ESPACE RURAL.	13
IV - LE RENOUELEMENT DES EXPLOITANTS ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS	14
A. LA BONIFICATION DES PRETS	15
B. L'INSTALLATION DES JEUNES	16
V - LA POLITIQUE FORESTIERE	17
A. LES CREDITS "BUDGET"	17
B. LE FONDS FORESTIER NATIONAL.	18
CHAPITRE II : LES CONTOURS FLOUS DU BUDGET DE L'AGRICULTURE	21
I - LES TRAVAUX DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE	22
A. LES DIFFERENT TYPES DE CONCOURS PUBLICS	22
B. LES RESULTATS OBTENUS	23
C. LES LIMITES INHERENTES A TOUTE APPROCHE STATISTIQUE ...	25

II - L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES	27
A. LES LIMITES DE "L'EFFORT BUDGETAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE"	27
B. LES SUITES A RESERVER AUX SUGGESTIONS DE LA COUR	28
 CHAPITRE III : LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE	 33
I - LA MULTIPLICATION DES COFINANCEMENTS	34
A. LE POIDS CROISSANT DES FONDS DE CONCOURS DANS LES CREDITS NETS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE	34
B. LA DIVERSITE DES ACTIONS COFINANCEES	35
C. L'EXISTENCE DE DEUX FONDS "VERSANT"	36
II - LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET LES SUITES QUI L'CONVIENDRAIT DE LEUR RESERVER	37
A. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	37
B. LES ACTIONS A ENTREPRENDRE	39
III - LES PREVISIONS POUR 1995	41
A. LES FONDS DE CONCOURS COMMUNAUTAIRES	41
B. LES PREVISIONS RELATIVES AUX COFINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES DIRECTEMENT VERSES AU CNASEA	43
C. LES QUESTIONS EN SUSPENS	43
 CHAPITRE IV : LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DU FONDS FORESTIER NATIONAL	 47
I - LA REFORME DU FINANCEMENT DU FFN	48
A. L'EQUILIBRE GENERAL DE LA REFORME	48
B. LES MESURES PRISES	49
II - LE FFN EN 1994 ET EN 1995	50
A. LES DONNEES DISPONIBLES POUR 1994	51
B. LES DIFFICULTES RENCONTREES	52
C. LE FFN EN 1995	54
III - LE FFN ET L'AVENIR DE LA FILIERE BOIS	55
A. ASSURER LA COMPETITIVITE DE LA PREMIERE TRANSFORMATION	55
B. CONFORTER LES RESSOURCES DU FFN	55
 Modifications apportées par l'Assemblée Nationale	 59

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de budget de l'agriculture et de la pêche pour 1995 porte la marque du changement de financement du BAPSA. Le retour à un financement sain -grâce à une augmentation de 0,4 à 0,7 % de la cotisation TVA- doit être salué. Il met un terme à l'inadmissible manoeuvre de 1992 (prélèvement sur la cotisation sociale de solidarité des sociétés).

2. Ce projet est également le symbole du renouveau de l'aménagement rural, grâce notamment à la création du fonds de gestion de l'espace rural, qui devra toutefois ne pas succomber à la tentation du "saupoudrage". Il conviendra en outre de tenir compte de l'ensemble des mesures, notamment fiscales, qui se figureront dans le projet de loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire.

3. La politique agricole conduite par le gouvernement ne se résume pas aux seuls aspects budgétaires stricto sensu. Le projet de loi de modernisation de l'agriculture, dont le coût fiscal peut être apprécié à 1 milliard de francs en 1995, devrait accentuer les efforts consentis en faveur de l'installation des jeunes, de la réduction des charges et de l'équité sociale.

4. La réforme du Fonds Forestier National opérée en 1993 doit être confortée grâce à un certain nombre de mesures permettant de pérenniser ses ressources et d'accroître ses dépenses ordinaires. Les recettes du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) doivent également être abondées pour lui permettre de faire face à ses obligations. L'augmentation de 2 ou 3 centimes de la redevance pourrait contribuer utilement à cet abondement.

5. Les interventions communautaires et la pluralité des intervenants (Offices, CNASEA, ...) rendent difficilement lisibles les dépenses publiques consacrées à l'activité agricole et atténuent la portée du contrôle parlementaire. Des mesures viennent d'être annoncées, dont il convient de se féliciter. Elles sont appelées à connaître d'autres enrichissements, notamment en ce qui concerne les fonds de concours.

6. Les effets de la politique de bonifications des taux se sont atténués avec le temps et les critères d'octroi des prêts semblent encore bien complexes. Une réflexion globale sur le financement de l'agriculture semble donc s'imposer.

CHAPITRE PREMIER

LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET DE BUDGET POUR 1995

I - L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

A. LES DONNEES GLOBALES

La diversité structurelle des concours publics à l'agriculture ne permet pas de fonder l'appréciation des crédits sur un seul indicateur. L'année 1995 est particulièrement atypique en raison du basculement d'une large fraction de la subvention d'équilibre au BAPSA vers une ressource TVA reconstituée (le taux de prélèvement de cette cotisation passant de 0,4 à 0,7% dans le projet de loi de finances 1995 ce qui diminue de 19 % les crédits du ministère). Toutefois l'augmentation des crédits totaux, telle qu'elle ressort du tableau I, soit 2,01 %, est très proche de l'évolution des crédits du budget stricto sensu hors BAPSA, soit 1,6 % (tableau II) (1). Les crédits pour 1995 sont donc globalement préservés, avant même la prise en compte de certaines des mesures prévues dans le projet de loi de modernisation (2).

1. En 1994, les deux taux susmentionnés s'établissaient à + 4,48 % et -0,5 %.

2. Seule la mesure preretruite est anticipée par le P.L.F. 95.

Tableau I

(millions de francs)

	1994	1995	1995/1994	
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche :				
Budget général (hors Pêche) ⁽¹⁾	47 571,38	38 470,64	9 100,74	(19,13 %)
Budget annexe des prestations sociales agricoles ⁽²⁾	51 831,00	63 990,00	12 159,00	(23,46 %)
Comptes spéciaux du Trésor	2 130,20	1 983,00	147,20	(6,91 %)
TOTAL	101.532,58	104.443,64	2.911,06	(2,87 %)
Autres ministères :				
Recherche et technologie (INRA et CEMAGREF)	3 240,03	3 314,71	74,68	(2,30 %)
Aménagement du territoire (FIDAR et FIAM ⁽³⁾)	388,66	nd		()
Intérieur : décentralisation de l'enseignement	321,99	329,92	7,93	(2,46 %)
Travail, emploi, formation professionnelle	76,45	77,60	1,15	(1,50 %)
TOTAL ⁽⁴⁾	4 027,13	3 722,23	ns	(ns)
(dont total hors aménagement du territoire)	3 638,47	3 722,23	83,76	(2,30 %)
Versements à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles	48 700,00	49 200,00	500,00	(1,03 %)
TOTAL GENERAL ⁽⁴⁾	154.259,71	157.365,87	3.106,16	(2,01 %)

⁽¹⁾ Partie Pêche : 119,5 millions de francs en 1994 et 116,5 en 1995.⁽²⁾ BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'agriculture prise en compte à la ligne verte edent.⁽³⁾ Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et Fonds d'intervention pour l'auto développement en montagne transférés au Fonds d'aménagement du territoire en 1995, le montant revenant à l'agriculture n'étant pas encore déterminé.⁽⁴⁾ Non compris en 1995 le montant affecté à l'aménagement du territoire.

Tableau II

(millions de francs)

	I.F.I 1994	P.I.F 1995	%
Crédits hors BAPSA et hors fonds de gestion de l'espace rural	28.300	28.254	-0,2
Fonds de gestion de l'espace rural		500	
Sous-total : crédits hors BAPSA	28.300	28.754	+ 1,8
Subvention au BAPSA	19.271	9.716	-49,6
Total général (hors pêche)	47.571	38.471	- 19,1

B. LES DIFFICULTES D'APPRECIATION

1. La notion de concours publics à l'agriculture appelle de sérieuses réserves méthodologiques. Sur la masse considérée, on peut en effet estimer (travaux récents du ministère et de l'APCA) que 40 % seulement sont des sommes destinées directement à l'activité agricole productive (hors enseignement, recherche, aménagement du territoire, aide alimentaire, protection sociale...).

2. L'importance des fonds de concours communautaires transitant par le budget de l'Agriculture exigerait une analyse plus fine, parfois techniquement impossible en raison des modifications intervenant en cours d'exercice. Ainsi, pour l'exercice 1993, ces fonds étaient budgétés à hauteur de 3,9 milliards alors qu'ils ont atteint 5,6 milliards de francs, modifiant ainsi très sensiblement le budget voté (1).

3. La subvention au BAPSA est, par construction, un solde. Elle est donc entachée d'une imprécision certaine.. L'année 1993, atypique à bien des égards, s'est soldée par une hausse de près de 7 milliards de francs (en gestion). L'année 1994 pourrait s'achever sur un déficit du BAPSA de 1,9 milliard de francs (en trésorerie).

II - L'EVOLUTION DES COFINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

A. LA MULTIPLICITE DES ACTIONS

Le tableau I illustre l'importance croissante des cofinancements, essentiellement en provenance du FEOGA Orientation (à l'exception notable de la PMTVA) et la portée politique relative de l'autorisation de dépense donnée par le législateur.

(1). Les crédits du Titre IV, le plus important du ministère de l'Agriculture, hors subvention au BAPSA, sont ainsi presque "indicatifs" ! En gestion 1993, votés à l'indice 100, ils ont atteint en fin d'année l'indice 132.

L.F.I.	.....	18.092 millions de francs
Annulations	.....	- 476 millions de francs
Reports	.....	623 millions de francs
Fonds de concours	.....	4.473 millions de francs
L.F.R.	.....	1.253 millions de francs
Autres mouvements	.....	- 14 millions de francs
Dotation nette	.....	23.951 millions de francs

(taux de consommation 96,1 % y.c. BAPSA)

Le tableau II récapitule les dotations européennes versées directement au CLEASEA (sans transfert par le budget national), sans autorisation parlementaire explicite, mais en application de la réglementation communautaire.

Tableau I
Estimation des Fonds de concours communautaires (actions principales)

Actions	Budget voté 1994	Versements CEE attendus (a)	Total (1)	1. PI 1995	Versements CEE attendus	Total (2)	Variations Total (2) Total (1) en %
44 41 21 DJA	578,5	267,0	845,5	578,5	285,0	863,5	2,1
44 41 23 Retrait des terres et extensification	335,0 (b)	16,0 (c)	351,0	215,0	32,0 (c)	247,0	29,6
44 42 10 Prêts à l'agriculture : charges de bonifications	3 100,0	590,0	3 690,0	2 730,0	650,0	3 380,0	8,4
44 54 80 Actions en faveur des agriculteurs en difficulté	400,5	102,0	502,5	345,0	89,0	434,0	13,6
44 55 30 Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes	676,0	3 000,0	3 676,0	395,0	3 600,0	3 995,0	8,7
44 70 20 Lutte contre les maladies des animaux	232,5	37,0	269,5	237,5	15,0	252,5	-6,3
44 80 30 Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées dont ISM	1 570,0	471,0	2 041,0	1 650,0	493,0	2 143,0	5,0
	1 180,0	354,0	1 534,0	1 200,0	375,0	1 575,0	2,7
44 80 80 et 61 83 10 Cofinancement du FEOGA Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b		1 200,0	1 200,0		non déterminé (d)	non déterminé (d)	
Total (hors cofinancement au titre des obj. 1 et 5 b)	8.072,5	4.837,0	12.909,5	7.351,0	5.539,0	12.890,0	-0,2

(a) Montants du "vert 94", actualisés en fonction des informations complémentaires parvenues depuis sa parution.

(b) Hors actions agri environnementales, inscrites sur le 41 41 21 à compter de 1995.

(c) Au titre de l'extensification uniquement.

(d) Compte tenu de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de programmes en 1995.

Tableau II

(millions de francs)

	1994	1995
Prime au maintien de l'élevage extensif	656,0	770,0
Actions agri environnementales	220,0	280,0
Aide au départ	708,0	715,5
Stockage, transformation et commercialisation des produits agricoles	400,0	400,0

B. OBSERVATIONS

1. L'évolution des crédits est rendue parfois difficilement déchiffrable en raison de mécanismes d'avances, de chevauchement des exercices, de taux de concours variables et de régularisations diverses. Ainsi, la prime à l'herbe n'augmente-t-elle optiquement que de 17,4 %, de 656 à 770 millions, alors que son montant unitaire s'accroît de 20 %, avec augmentation des surfaces primées. De la même manière, l'augmentation de la part nationale de la PMTVA ne "coûterait" pas 281 millions de francs (676-395), mais probablement environ 160 millions de francs.

2. La répartition des rôles entre les DDAF, les ADASEA, les offices et d'autres organismes publics ou privés (MSA), dans le versement des aides de toute nature appellerait probablement une remise à jour au regard des modifications intervenues dans le cadre de la Politique Agricole Commune.

III - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1995

A. LES GRANDES MASSES

Le tableau I retrace la répartition des crédits de l'agriculture par grandes actions.

Le tableau II récapitule les principales variations des chapitres budgétaires.

Tableau I
Répartition des crédits de l'agriculture par grandes actions

Actions	LFI 1993	LFI 1994	PLF 1995	1995/1994
Solidarité (y compris subvention au BAPSA) ..	12.873	20.204	10.590	- 47,6
Renouvellement et modernisation des exploitations	6.176	6.139	5.766	- 6,1
Environnement et équilibre de l'espace agricole	2.705	3.037	3.712	+ 22,2
Orientation et valorisation des productions ...	5.882	5.680	5.284	7
Forêt	1.501	1.459	1.501	+ 2,9
Enseignement et formation professionnelle ...	4.952	5.209	5.586	+ 7,2
Recherche (<i>budget stricto sensu</i>)	284	278	309	+ 11,1
Administration (et divers)	5.413	5.564	5.723	+ 2,9

(millions de francs)

Tableau II

(millions de francs)

Fonds de gestion de l'espace rural (création) ...	+ 500
Enseignement et formation professionnelle ...	+ 377
Rémunérations hors enseignants (y compris pensions et charges sociales)	+ 148
Prime à l'herbe	+ 114
ISM (indemnité spéciale de montagne)	+ 80
Actions agri environnementales	+ 60
Bâtiments d'élevage (notamment, mise aux normes environnementales)	+ 43
Recherche	+ 31
Subvention au BAPSA	- 9.555
Bonification	- 370
Prime à la vache allaitante (PMTVA)	- 281 (*)
Crédits des offices	- 138
Extensification (retrait des terres)	- 120
Agriculteurs en difficulté (dont PARA)	- 55

(*) Compte non tenu de l'annonce du maintien en 1995 de la part nationale à 25 ecus.

B. DEUX PRIORITES : L'ENSEIGNEMENT ET L'ESPACE RURAL.

1. **L'enseignement** : l'accroissement des effectifs scolarisés (5,6 %), la création de 145 emplois, la revalorisation de la condition enseignante et la revalorisation du montant des bourses (poursuite de l'effort de parité avec l'Éducation nationale) conduisent à une augmentation de 7,2 % des crédits).

Les crédits de l'animation rurale sont individualisés et bénéficient d'une remise à niveau en loi de finances initiale (+ 6 millions de francs), après avoir été remis en question l'année dernière. Certaines actions semblent insuffisamment dotées (stages préparatoires à l'installation, apprentissage) sur le chapitre 43-23, mais ce chapitre est traditionnellement abondé en cours d'exercice (même si la suppression comptable du fonds d'action rurale 44-43 limitera la portée de ces transferts) (1).

2. La création du fonds de gestion de l'espace rural est la mesure apparemment la plus importante du projet de budget. Les crédits ne seront peut-être pas intégralement dépensés. L'absence d'autonomie financière de ce fonds et la multiplicité des actions agro-environnementales déjà en vigueur ne devraient pas susciter la tentation de mouvements comptables en forme de vases communicants. La notion de projet qui sous-tend la mise en oeuvre de ce fonds est de nature à éviter les saupoudrages. Une réflexion approfondie sur la coordination de l'ensemble des procédures agro-environnementales pourrait être la bienvenue.

IV - LE RENOUVELLEMENT DES EXPLOITANTS ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

(en millions de francs)

PRINCIPALES ACTIONS	Loi de finances initiale 1994	Projet de loi de finances 1995	%
Indemnités viagères de départ	840	830	- 1,2
Préretraites	708	715,5	+ 1,1
Dotations d'installation aux jeunes agriculteurs	578,5	578,5	-
Aide spéciale aux jeunes agriculteurs	130	130	-
Modernisation des exploitations	42	32,2	- 23,2
SAFER (fonctionnement)	53	50	- 5,7
CNASEA (1)	190	240	+ 26,3
Charges de bonification des prêts	3.100	2.730	- 11,9
Aménagement foncier et hydraulique	287,7	260	- 9,6
Sociétés d'aménagement régional	186,2	177,2	- 4,8
TOTAL (*)	6.139,4	5.766	- 6,1

(*) Chapitre 44-40 ; chapitre 44-41 article 11, 12, 21, 22, 81, 90 ; chapitres 44-42, 44-44, 61-84 ; chapitre 61-44, article 10.

(1) Dotation de fonctionnement, qui tient compte des produits financiers et des prélèvements sur la trésorerie de cet organisme.

(1.) En gestion 1993, le chapitre 43-23 montre, si besoin était, le caractère "fragile" de l'autorisation parlementaire :

<i>I.F.I</i>	130,850 millions de francs	100 (indice)
<i>Annulations</i>	- 19,631 millions de francs	- 15
<i>Reports</i>	25,278 millions de francs	+ 19,3
<i>Fonds de concours</i>	10,276 millions de francs	+ 7,8
<i>Autres mouvements (!)</i>	30,956 millions de francs	+ 23,6
<i>Dotations nettes</i>	177,729 millions de francs	135

(taux de consommation : 91,43 %)

A. LA BONIFICATION DES PRETS

Le taux moyen de la dette agricole est aujourd'hui de 6,5 % et le poids des frais financiers s'établit à 8 % de la valeur ajoutée (moyenne CEE = 12 %). La chute des investissements et la politique de bonification ont permis une décroissance de 15 % de l'endettement entre 1990 et 1993, mais le ratio dettez/actifs s'est fortement accru en raison de la baisse importante du prix des terres et du recul des investissements.

Au total, la bonification a perdu une part de son rôle incitatif, même si un effort a été porté sur le réaménagement de la dette, sur la baisse des taux et sur l'institution d'un prêt global d'installation (mesures du 15 novembre 1993). Les critères de sélectivité et le découpage des financements en sept enveloppes doivent probablement être revus. La diminution globale des crédits devrait s'établir à 8,4 % en 1995, compte tenu des retours communautaires.

Réalisations annuelles des prêts à l'agriculture

(millions de francs)

	1980	1993
Prêts bonifiés	16 033	11 669
Total des prêts	24 835	28 890
% de prêts bonifiés	64,6	40,4

Frais financiers de l'agriculture

(millions de francs)

	1980	1992
Frais financiers à la charge de l'agriculture	11 312	15 147
Bonification versée	5 445	3 668
% des frais financiers couverts par la bonification	48,1	24,2

B. L'INSTALLATION DES JEUNES

Les installations aidées semblent se maintenir au palier historiquement bas de 8.500 (moyenne 1983-1992 : 11.800), alors que les installations non aidées s'accroissent très sensiblement (âge, sexe, qualification et surface étant très spécifiques en ce cas). Au total, entre 1988 et 1993 le nombre d'exploitants a diminué de 200.000 (- 4 % par an). De multiples mesures ont été prises depuis 1993 (+ 20 % montant unitaire, prêt global, incitations fiscales) et la loi de modernisation amplifiera cet effort en se fixant un objectif de 12.000 à 13.000 installations aidées par an (orientation de la préretraite, droits de mutation, dégrèvement de 50 % de la TFNB, charte de l'installation). Ces mesures ont un coût qui ne ressort pas *stricto sensu* du budget de l'agriculture. D'une manière plus générale, on notera que le coût global de l'installation n'est pas connu (I.R., cotisations sociales, impôts divers). A titre d'exemple, on rappellera que l'Etat prendra en charge 60 millions de francs au titre de l'exo-jeunes en 1994.

Les crédits totaux D.J.A. s'accroîtront de 2,1 % en 1995.

ACTIONS DIVERSES

1. F.N.D.A.E. : malgré l'augmentation en 1994 de 2 centimes de la redevance, les moyens restent insuffisants face aux besoins (plus de 10 milliards de francs par an d'investissements jusqu'en 1999), en raison notamment de la baisse des consommations et de la suppression de la tarification au forfait. Les A.P. sont ainsi réduites de 9,4 % pour s'établir à 870 millions de francs. Le comité du FNDAE estime souhaitable un quasi doublement en 5 ans de la redevance (24 centimes, soit le niveau qu'elle aurait atteint si elle avait suivi l'évolution du coût de la vie depuis 1975).

2. Mise aux normes des bâtiments d'élevage : les autorisations de programme s'établissent à 80 millions (+ 77,8 %), ce qui correspond à la phase des diagnostics essentiellement. Les crédits d'Etat consacrés au programme de maîtrise des pollutions (1/6^{ème} de 7 milliards de francs sur 10 ans) ont été contractualisés dans les C.P.E.R. à hauteur de 553,5 millions de francs. Toutefois, certaines collectivités territoriales semblent réticentes à s'engager et les plafonds de travaux ne semblent pas avoir pris en compte certains investissements connexes.

V - LA POLITIQUE FORESTIERE

Les crédits "forestiers" proviennent pour partie du budget et pour partie du F.F.N. (fonds forestier national). Ils n'enregistrent qu'une hausse modeste de 1,3 %.

(en millions de francs)

PRINCIPALES ACTIONS	Loi de finances initiale 1994	Projet de loi de finances 1995	%
Budget général-ministère de l'Agriculture	1.459,4	1.501,4	+ 2,9
<i>dont :</i>			
- Inventaire forestier national	20	26,9	+ 34,7
- Subventions (fonctionnement)	98,7	100,3	+ 1,6
- Subventions à l'ONF (frais de gestion des forêts des collectivités)	861,3	876	+ 1,7
- Subventions d'investissement	182	203,1	+ 11,6
Fonds forestier national (dépenses)	387,9	370	- 4,6
TOTAL	1.847,3	1.871,4	+ 1,3

A. LES CREDITS "BUDGET"

- La subvention à l'O.N.F. est pratiquement stable en francs constants, le gouvernement pouvant anticiper une certaine augmentation des ressources des communes forestières en 1995.

- Les subventions économiques concernent d'une part l'amélioration de la compétitivité des approvisionnements en bois ("compétitivité plus"), d'autre part la relance du plan "bois énergie et développement local" ainsi que l'aide au boisement des terres agricoles (subvention d'investissement + prime compensatrice : 80,5 millions de francs en 1995, soit beaucoup moins que dans les autres pays). Ces aides ne concernent que les surfaces actuellement en céréales ou oléaprotagéineux et sont donc distinctes des aides F.F.N..

On regrettera la publication (volontairement) tardive du décret sur l'extension de l'aide au boisement aux non agriculteurs ainsi que les incertitudes planant sur le retour à 5,5 % de la T.V.A. sur le bois de chauffage.

B. LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Les importantes mesures prises par le gouvernement sur l'initiative de votre Commission des Finances, ont contribué activement à la consolidation du Fonds, mais de manière encore insuffisante, sur la base de prévisions optimistes (le produit de la taxe de défrichement et le produit de la taxe BAPSA ont été surévalués, le taux de la T.U.P.F. a dû être -provisoirement- abaissé sur les sciages de 1,65 à 1,30 % quelques semaines après le vote de la loi de finances). Il convient donc, comme le gouvernement en avait pris le rendez-vous, de dresser le bilan de ces mesures. Le F.F.N. s'établirait ainsi en octobre 1994 :

Recettes			Emplois		
	Réalisations octobre 1994	Ecart		Réalisations octobre 1994	Ecart
Taxe forestière	280	- 32	Dépenses ordinaires	100	-
Remboursement des prêts	100	-10	CPSV	224	-
DIVERS	10		CPMN	63	-
Taxe de défrichement	25	- 25	Reconstitution de trésorerie	28	- 67
Total général	415	- 67	Total général	415	- 67

Il convient donc de réfléchir à un affinement de la réforme de 1993, qui passerait par :

- le maintien du taux de 1,30 % sur les scieries et suppression du préciput (mesures à peu près équivalentes à 50 millions de francs) ;
- la majoration de la taxe de défrichement (1F et 3F le m² respectivement), à hauteur de l'inflation constatée depuis 1985 ;
- la majoration de la taxe sur les briquets et allumettes pour obtenir un produit de 25 millions de francs (équivalent dépenses DFCI du F.F.N.) ;

- la majoration de 1 point en moyenne du taux des prêts du F.F.N.

Le F.F.N. serait ainsi financé plus convenablement par les utilisateurs de la forêt , les forestiers, les aménageurs et l'Etat, tout en ne retrouvant pas le niveau des "grandes" années, c'est-à-dire avant la réforme de 1991.

CHAPITRE II

LES CONTOURS FLOUS

DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

Dans notre précédent rapport, nous nous étions attaché à promouvoir la confection d'un budget de "l'activité agricole". Il y était notamment écrit :

"Le concept comptable de budget de l'agriculture doit être révisé, car son interprétation est délicate et fait ainsi l'objet de controverses souvent mal fondées sur le "lobby" agricole.

"Ce budget est l'aboutissement d'une longue histoire de "splendide isolement" que la chute vertigineuse de la démographie agricole depuis quarante ans confine au "ghetto".

"Il convient donc d'élaborer un outil statistique fiable qui permette d'isoler le budget du monde rural du budget de l'activité agricole de production stricto sensu (hors formation, recherche, protection sociale, aménagement du territoire, aide alimentaire, forêt...). Sur ces bases, aux contours encore flous, l'ensemble des dépenses publiques à l'agriculture s'établirait à 65 milliards de francs (contre 158 milliards) et le budget ne serait plus que de 16 milliards (contre 47 milliards)."

Le ministre de l'Agriculture a bien voulu reconnaître la pertinence de ce propos en déclarant à la tribune du Sénat, le 29 novembre 1993 :

"Au préalable, je voudrais répondre à des observations d'ordre général faites par vos rapporteurs, notamment MM. du Luart et de Raincourt.

"Tous deux ont souligné le manque de lisibilité des affectations budgétaires dans trois domaines : les "retours" communautaires, l'évaluation globale des aides à l'agriculture et les crédits affectés à la politique d'aménagement rural. Je suis tout à fait conscient de ce manque de lisibilité et je puis vous assurer que j'en souffre moi-même..."

"...sur un plan plus général, M. du Luart a souligné l'ambiguïté de la notion de concours publics à l'agriculture et à l'amalgame qui pouvait en résulter auprès de l'opinion publique. Je souscris à cette réflexion.

"Une nouvelle approche revêt une importance toute particulière au moment où se met en place la réforme de la politique agricole commune.

Ce lourd travail a été engagé par mon ministère. Il permettra de vous présenter, dès le printemps prochain, une nouvelle ventilation des concours publics à l'agriculture, dégageant en particulier la notion d'activité agricole productive."

I - LES TRAVAUX DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Conformément aux engagements pris par le ministre devant le Sénat, les services du ministère de l'Agriculture ont présenté une nouvelle typologie des concours publics.

A. LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONCOURS PUBLICS

1) Les "concours publics à l'agriculture et à la forêt" recouvrent les financements de l'ensemble des actions de la compétence du ministère (hors pêche) ; il ne s'agit pas seulement de concours budgétaires. On y relève en effet, outre les dépenses inscrites au budget de l'Etat (budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, charges communes, recherche, intérieur et aménagement du territoire, etc...) :

- des financements inscrits aux comptes spéciaux du Trésor (FNDAE, FFN, Haras) ;

- les financements du budget annexe des prestations sociales agricoles (hors cotisations professionnelles) : ce budget fait appel, notamment, à des transferts du régime général de protection sociale, et à diverses taxes fiscales ;

- les financements de la politique agricole commune. Dans la loi de finances, ces financements sont estimés à travers leur contrepartie dans le budget national : les versements de ressources propres à l'Union européenne, affectées à des dépenses agricoles ; en budget exécuté, il s'agit des "retours" communautaires effectifs en provenance du FEOGA.

2) Les "concours publics à l'agriculture productive" rassemblent les dépenses affectables aux activités et aux produits agricoles. En sont exclues toutes les dépenses d'intérêt général (enseignement, recherche, administration), ainsi que les soutiens affectés aux industries agro-alimentaires, aux activités hippiques, à la forêt, à l'aménagement de l'espace rural, et à la protection sociale des agriculteurs.

B. LES RESULTATS OBTENUS

Le tableau ci-après met clairement en évidence que, sur un montant global de 142 milliards de francs de crédits en 1991, seuls 58 milliards peuvent être considérés objectivement comme étant des concours aux activités agricoles productives. Le pourcentage obtenu (près de 41,8 %) est quasiment identique au pourcentage calculé par l'APCA (41 %) et repris l'année dernière par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994. Sauf modification de structure, il est ainsi possible d'affirmer que les crédits publics à l'activité agricole ne représentent que 40 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture. Le tableau ci-après précise la répartition, par domaine et ensemble, des dépenses bénéficiant à l'agriculture.

(en millions de francs)

Concours nets 1991 en données "exécutées" (1)	Total	dont FEOGA
I. ACTIVITES AGRICOLES PRODUCTIVES	58.085,5	45.118,0
11. Installation et modernisation des exploitations	5.303,8	818,7
12. Regularisation des marchés et orientation des productions	44.948,9	41.319,0
13. Maîtrise de l'offre	3.017,0	2.448,6
14. Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	2.137,8	443,5
15. Aides transitoires non liées aux produits	751,6	30,0
16. Calamités agricoles	1.248,5	0,0
17. Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	274,3	18,1
18. Autres financements en faveur de l'activité agricole productive	403,6	10,1
II. INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES	1.045,5	263,4
21. Promotion des échanges et de la qualité des produits	305,3	0,0
22. Investissements	677,1	263,4
23. Autres financements en faveur des industries agro-alimentaires	63,1	0,0
III. ACTIVITES HIPPIQUES	652,6	0,0
33. Elevage	246,2	0,0
32. Promotion et développement des activités hippiques	406,4	0,0
IV. FORET PRODUCTIVE	676,0	5,8
41. Production du bois	239,6	5,8
42. Exploitation forestière, industries du bois	219,8	0,0
43. Autres financements en faveur de la forêt productive	216,5	0,0
V. ESPACE RURAL ET FORESTIER	2.814,4	779,3
51. Aménagement et protection de l'espace rural	1.400,5	701,6
52. Aménagement et protection de l'espace forestier	1.308,6	77,3
53. Autres financements en faveur de l'aménagement et de la protection de l'espace rural et forestier	105,3	0,4
VI. RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT	7.459,3	0,0
61. Recherche et apprentissage technique	3.006,4	0,0
62. Enseignement agricole	4.452,9	0,0
VII. SERVICES GENERAUX	5.490,5	3,7
71. Personnel	4.540,2	0,0
72. Autres financements en faveur des services généraux	950,3	3,7
VIII. PROTECTION SOCIALE ET SOLIDARITE	66.264,6	789,2
81. Protection sociale	64.366,5	0,0
82. Cessation d'activité agricole	951,0	0,4
83. Aides alimentaires	947,0	788,8
84. Autres financements en faveur de la protection sociale et de la solidarité	0,1	0,0
TOTAL	142.488,4	46.959,4
dont : FEOGA - Garantie		44.606,3
FEOGA - Orientation		2.353,1

(1) Concours nets de taxes de coresponsabilité céréalière et laitière

Source : MAP, DAFI SDEPE BCPA

C. LES LIMITES INHERENTES A TOUTE APPROCHE STATISTIQUE

1. L'aspect rétrospectif

Les auteurs de l'étude jugent que l'évaluation des concours publics à l'agriculture productive n'est pleinement significative qu'en budget exécuté. En effet :

"Dans la mesure où la ventilation utilisée ici doit servir de support à des analyses qui visent à identifier les grandes catégories de bénéficiaires de ces aides (exploitations classées selon leur système de production, leur dimension, leur localisation géographique), il convient bien évidemment de raisonner à présent en budget "exécuté", cette approche étant la seule qui permette, notamment, de mesurer les dépenses de soutien des marchés, produit par produit." (1)

Il serait toutefois indispensable de disposer de données, moins précises mais plus utilisables, sur l'année en cours et sur l'année à venir. Il n'est pas nécessaire que ces données concernent les marchés, produit par produit. On peut souscrire aux scrupules du statisticien, mais sans perdre de vue les besoins du Parlement en matière de contrôle budgétaire. A défaut, le seul document accessible au grand public demeurera la présentation traditionnelle, celle sur laquelle se fondera la commission des Finances pour apprécier les tendances. Il conviendra donc que, dès l'année prochaine, les documents d'information transmis contiennent une estimation des concours à l'activité agricole pour 1995 et 1996.

1. Les chiffres utilisés proviennent alors :

- de la comptabilité publique pour les financements nationaux, sauf dans le cas particulier des offices :

- de la comptabilité publique, des comptes des offices et de ceux du CNASEA pour le FEOGA - Orientation ;

- des comptes des offices et de ceux de l'ACOPA pour le FEOGA - Garantie. Dans le cas de l'ACOPA, les comptes sont présentés déduction faite des taxes de coresponsabilité céréalière et laitière, ainsi que des pénalités laitières, qui seront donc assimilées aux taxes dans tout ce qui suit.

Plusieurs mesures de concours publics à l'agriculture productive sont donc possibles :

- dans la première, on ne déduit aucune taxe de coresponsabilité : il s'agit alors de concours bruts.

- dans les autres, on parle de concours nets : ces derniers peuvent être obtenus après déduction des seules taxes de coresponsabilité céréalière et laitière (optique ACOPA), ou bien après déduction de ces taxes et de la contribution des producteurs de betterave au soutien du marché du sucre (versée directement à la Communauté, cette contribution est de même nature que les taxes de coresponsabilité).

2. La limitation du périmètre retenu

Les services compétents, qui sont à l'origine de ces travaux remarquables, limitent volontairement le champ des concours retenus. Ils écrivent :

"Les dépenses prises en compte dans ce document correspondent très exactement aux montants agrégés qui figurent en annexe du projet de loi de finances du ministère. Cette base financière, qui sous-tendait également la confection du "blanc", correspond à des lignes et des ressources budgétaires qui sont, ou ont été gérées par le ministère de l'agriculture. Cela revient à exclure du champ de l'analyse les aides fiscales, les aides des collectivités locales, ainsi que les financements actuellement mis en place par d'autres ministères, à l'exception de certaines lignes budgétaires, qui figurent dans l'annexe récapitulative du projet de loi de finances (dotations de l'INRA et du CEMAGREF pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, FIDAR et FIAM pour le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, crédits transférés au titre de la décentralisation de l'apprentissage agricole pour le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)."

Cette approche n'est pas contestable au plan méthodologique, mais elle se trouve -pour partie- en contradiction avec les observations de la Cour des Comptes qui seront analysées ci-après.

3. L'évolution des typologies budgétaires

La mise en oeuvre du Fonds National pour le Développement et l'Aménagement du Territoire (FNDAT), pour ne prendre que cet exemple, se traduira par la disparition du FIDAR à terme. De surcroît, la création envisagée de plusieurs fonds, spécifiques en matière d'aménagement du territoire ne sera pas toujours de nature à faciliter la tâche du statisticien et à permettre la confection de séries chronologiques longues et homogènes. Ces modifications ne devraient toutefois n'exercer qu'une influence marginale sur la crédibilité de la démarche entreprise.

II - L'EXPERTISE DE LA COUR DES COMPTES

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993, la Cour a consacré une intéressante monographie à l'examen du budget de l'Agriculture (p. 263 et suivantes). Cette monographie, précise et directe, constitue un remarquable outil d'analyse de crédits du budget de l'Agriculture.

A. LES LIMITES DE "L'EFFORT BUDGETAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE"

1. Une présentation purement prévisionnelle

Après avoir rappelé que le budget stricto sensu ne représente que le quart de l'effort budgétaire global, la Cour fait observer que les données non budgétaires sont des données purement prévisionnelles. Elle souligne à bon droit que "les résultats en exécution ne sont jamais donnés alors même qu'il existe des écarts substantiels entre les prévisions et les budgets exécutés". Il aurait toutefois été utile de fournir un exemple chiffré de ces écarts "substantiels".

2. Un périmètre discutable

La Cour estime que la présentation traditionnelle des concours publics à l'agriculture est incomplète, et qu'il conviendrait d'y ajouter les mesures fiscales spécifiques ainsi que les aides octroyées par les collectivités locales. Elle suggère donc de prendre en compte les mesures fiscales suivantes prises en faveur des agriculteurs :

"- soit sous forme de dépenses budgétaires directes (tel que le remboursement forfaitaire de la TVA aux exploitants agricoles non assujettis : 763,05 MF en 1993 imputés sur le chapitre 15-07 des charges communes),

- soit sous forme de prélèvement sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités locales au titre notamment des exonérations décidées lors du vote des lois de finances sur des impôts locaux ; dans cette hypothèse, l'Etat compense le manque à gagner qui en résulte pour les collectivités locales en leur versant une compensation financée par le prélèvement sur recettes. Ainsi en 1993, il y a un coût budgétaire non négligeable lié à l'exonération de la part régionale sur la taxe foncière sur le non bâti et à l'exonération progressive de la part départementale (coût supérieur au milliard de francs).

- Enfin, d'autres dépenses budgétaires plus indirectes encore méritent d'être signalées : il s'agit des dépenses fiscales qui entraînent un manque à gagner de l'ordre de 7 milliards de francs, selon l'estimation donnée par l'annexe "voies et moyens" du projet de loi de finances pour 1993, qui identifie trente-deux mesures, dont le régime d'imposition du forfait collectif entraînant une moins-value fiscale évaluée à 2,7 milliards.

Enfin, les collectivités locales octroient diverses aides dans le domaine agricole et de l'aménagement rural. Si elles n'ont pas leur place dans "l'effort budgétaire global" de l'Etat, il serait pourtant intéressant d'en connaître le montant afin d'apprécier plus justement l'importance de la "dépense publique" en agriculture."

B. LES SUITES A RESERVER AUX SUGGESTIONS DE LA COUR

1. Un effort d'harmonisation

Il est un peu dommage qu'à quelques mois d'intervalle la Cour des Comptes et le ministère de l'Agriculture se soient livrés, sans concertation apparente, à des travaux assez comparables. De plus, il aurait été souhaitable que la Cour précise, en certains points, son analyse. Ainsi, le remboursement forfaitaire de TVA n'est pas exactement un concours budgétaire, mais -comme son nom l'indique- un "remboursement" des crédits de TVA que les agriculteurs non assujettis ne peuvent imputer sur leurs ventes. De la même manière, l'exonération du foncier non bâti bénéficie prioritairement aux bailleurs, qui ne sont pas -c'est une évidence- tous des agriculteurs en activité.

Il n'en demeure pas moins qu'une harmonisation serait bienvenue.

2. Un effort d'information

La commission des Finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement (voir ci-après) tendant à reprendre les observations de la Cour des Comptes.

"Le Gouvernement dépose chaque année au Parlement, au plus tard le jour du dépôt du projet de loi de finances de l'année, un rapport comportant :

1) Une présentation de l'effort global de l'Etat pour l'agriculture ou sont récapitulés notamment

les crédits du ministère de l'Agriculture sur le budget général,

les crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles ;

les crédits des comptes spéciaux du Trésor relevant de l'autorité du ministre chargé de l'Agriculture ;

les crédits consacrés à l'agriculture par d'autres départements ministériels ;

les versements à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles ;

les montants des remboursements d'impôts, prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, dégrèvements et dépenses fiscales, liés à des allègements d'impôts bénéficiant à l'agriculture.

Cette présentation comporte, pour les différentes sommes mentionnées aux alinéas précédents, une comparaison entre :

les montants effectivement constatés pour l'exercice précédant l'exercice en cours ;

les montants prévus pour l'exercice en cours, compte tenu en particulier des modifications législatives et réglementaires connues des montants inscrits dans la loi de finances initiale ;

les montants prévus pour l'exercice suivant (visé par le projet de loi de finances).

2) Une évaluation de l'ensemble des concours publics à l'agriculture présentant, pour le dernier exercice connu, outre les différentes dépenses budgétaires et allègements d'impôts mentionnés au 1), une évaluation des versements communautaires ayant effectivement bénéficié à l'agriculture française, en distinguant les divers concours communautaires, et une évaluation des dépenses d'autres collectivités publiques, en particulier des collectivités locales, au profit de l'agriculture.

3) Un état présentant, pour l'exercice précédant l'exercice en cours :

- les crédits prévus par la loi de finances initiale au profit des offices d'intervention agricole ;

- la répartition initiale des crédits disponibles entre offices soumise à l'avis du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire

- le montant des subventions effectivement versées aux offices sur les crédits de l'Agriculture et leur répartition effective entre les offices ;

- la situation nette de trésorerie de chaque office en fin d'exercice ;

- la justification des écarts éventuellement constatés, globalement et par office, entre dotations initialement prévues et dotations effectivement versées.

4) Un état, par chapitre budgétaire et par action financée, des fonds de concours de provenance communautaire rattachés aux crédits de l'Agriculture pour l'exercice précédent et, à titre prévisionnel, pour l'exercice en cours et l'exercice suivant (visé par le projet de loi de finances). Cet état sera complété d'évaluations pour les mêmes exercices des fonds de provenance communautaire directement rattachés au budget d'organismes publics à vocation agricole.

Cet amendement a été retiré en séance publique, au vu des assurances fournies par le gouvernement. M. Jean Puech a en effet notamment déclaré :

"... j'ai immédiatement donné des instructions pour qu'un document d'une assiette beaucoup plus large que l'ancien «blanc» soit élaboré dans les meilleurs délais. Les travaux nécessaires à l'établissement d'un tel document ne pouvaient évidemment pas aboutir pour le projet de loi de finances pour 1994. En revanche, dès vendredi dernier j'ai eu le plaisir de faire livrer à l'Assemblée un document de 170 pages intitulé : «les concours publics à l'agriculture», et qui répond à certaines lacunes importantes dans l'information des parlementaires, qu'il était nécessaire bien évidemment de combler..."

"Dans ce document, je vous présente un recensement de l'effort global en faveur de l'agriculture, qu'il le soit directement ou qu'il prenne le chemin des retours communautaires.

L'innovation majeure de cette nouvelle présentation consiste à distinguer dans les dépenses bénéficiant à l'agriculture celles qui sont directement affectables aux activités et aux produits agricoles.

En revanche, l'évaluation des dépenses fiscales n'y figure pas, et ce volontairement. L'inscription de ce type de dépenses est en effet fort discutable dans son principe -que prendre comme normes de références ? - et donc dans l'évaluation de ses montants.

Pour le reste, je reconnais avec vous qu'il convient d'aller plus loin et de compléter sur un certain nombre de points le document sur les concours publics à l'agriculture.

S'agissant des dépenses des collectivités locales au bénéfice de l'agriculture, il ne m'avait pas échappé que la connaissance de leur ampleur et de leurs domaines d'intervention était absente. C'est pourquoi j'ai lancé dès mon arrivée une étude sur ce thème. Une première estimation faite sur six départements et une région semble montrer que le montant total des interventions de ces deux types de collectivités doit avoisiner 3 milliards de francs...

Dans la même perspective, afin de vous informer comme vous le souhaitez du niveau de la subvention attribuée à chaque office par produit et du montant qu'il aura, en définitive, perçu au titre des années précédant l'année en cours, je me propose de faire figurer dans ce même prochain document sur les concours publics à l'agriculture les indications chiffrées correspondantes, avec la justification des éventuelles différences entre le montant prévisionnel que j'arrête après consultation du CSO et celui effectivement versé.

Ce document comportera également l'indication aussi précise que possible des fonds de concours communautaires attendus -un fonds de concours n'est qu'une espérance, je vous le rappelle- et, pour les années antérieures à l'année en cours, celle de leur produit effectif.

Par ailleurs, j'ai donné des instructions pour que le rapport annuel d'activité du CNASEA soit déposé à l'avenir dans les conditions prescrites par la loi..."

Votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter des décisions importantes, et attendues, prises par le ministre de l'Agriculture. Elles renforcent les pouvoirs de contrôle du Parlement et doivent donc être saluées à ce titre. Il reste à espérer, mais ce n'est probablement qu'une formalité, que les documents transm's à l'Assemblée nationale le soient également au Sénat, et dans les mêmes délais. S'agissant des dépenses fiscales, il conviendra peut être d'affiner l'analyse. En effet, compte tenu de l'existence d'un budget autonome des prestations sociales agricoles, les "dépenses sociales" consenties en faveur des agriculteurs apparaissent officiellement. De plus, un esprit malintentionné pourrait considérer que les mesures récapitulées au Tome II de l'annexe "voies et moyens" sous la rubrique "dépenses fiscales profitant à l'agriculture" sont toutes en "faveur" des agriculteurs. Cette récapitulation apparaît encore sujette à caution : le coût résiduel du privilège viager des bouilleurs de crû y est présenté -310 millions de francs- mais pas celui de l'exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers pour les bio-carburants.

CHAPITRE III

LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE

Dans son rapport précité, la Cour des Comptes a mis en évidence la part importante des fonds de concours communautaires dans l'ensemble des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture. Ces concours ont représenté près de 5,6 milliards de francs en 1993. Ils sont en phase de montée en puissance (+ 21,4 % en 1993 et environ + 10,2 % en 1994), en raison notamment de la réforme de la Politique Agricole Commune. Votre rapporteur spécial s'est efforcé, dans son précédent rapport, de clarifier ces flux financiers qui modifient très sensiblement l'équilibre du budget de l'Agriculture, tel qu'il est présenté en loi de finances initiale.

Il reste toutefois à accomplir de sensibles progrès, parfois très difficiles au plan technique, pour redonner à l'autorisation parlementaire de la dépense agricole une valeur autre qu'estimative. En effet, pour l'exercice 1993, les retours attendus étaient établis à 3,9 milliards de francs (budget voté) alors qu'ils ont atteint, nous l'avons vu, près de 5,6 milliards de francs. Pour apprécier plus justement les flux financiers de l'Union vers la France, il conviendrait en outre de prendre en compte les versements directs au CNASEA.

La distinction entre fonds de concours et versements directs ne repose pas sur des critères économiques, mais sur des critères juridiques, suivant que les aides sont versées aux attributaires par le biais des DDAF ou du CNASEA. Le partage des compétences entre les ADASEA, les DDAF et les Offices mériterait probablement une expertise approfondie.

1 - LA MULTIPLICATION DES COFINANCEMENTS

A. LE POIDS CROISSANT DES FONDS DE CONCOURS DANS LES CREDITS NETS DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE

En raison de la croissance soutenue des fonds de concours rattachés au budget de l'agriculture, leur part dans les crédits nets s'est accrue dans des proportions significatives passant de 5,4 % en 1990 à 10,7 % en 1993. Leur poids est considérable dans les dépenses en capital puisque les rattachements sur le chapitre du titre VI atteignent en 1993 76 % des crédits initiaux inscrits aux titres V et VI. La quasi totalité des fonds provient du budget de l'Union européenne comme le montre le tableau ci-après.

Les fonds de concours rattachés au budget du ministère de l'agriculture

(en millions de francs)

Origine	1990	1991	1992	1993	1990-1993	Taux de croissance moyen annuel
FEOGA-Orientation	1.131,9	1.833,11	2.682,37	2.914,71		
FEOGA-Garantie	956	993,9	1.611,6	2.423,88		
Autres CEE	5,45	39,54	64,96	113,15		
S/Total CEE	2.093,35	2.866,55	4.358,93	5.451,74	14.770,57	37,58 %
Nationaux	104,53	64,63	50,6	165,79		
Total	2.197,7	2.931,18	4.409,53	5.617,53	15.155,94	36,72 %

(Source : Cour des Comptes)

B. LA DIVERSITE DES ACTIONS COFINANCEES

Le tableau ci-après retrace les principales actions cofinancées, soit par fonds de concours (type prime à la vache allaitante) soit par versement direct au CNASEA (type prime à l'herbe). Il fait apparaître la variabilité des clefs de financement et des modalités de remboursement. Il ne tient toutefois pas compte d'une difficulté supplémentaire liée au fait que les exercices "agricoles" ne sont pas les exercices civils.

Clé de répartition Etat-Union et décalage des versements pour les principales actions

Actions	Taux de remboursement (métropole hors Corse)	Taux de remboursement (Corse)	Taux de remboursement (DOM)	Année d'intervention du remboursement
DJA	50 %	50 %	60 %	année n + 2
Extensification	60 % (1)	60 % (1)	60 % (1)	année n + 2
Bonification (PAM)	25 %	50 %	50 %	année n + 2
Bonification (Jeunes agriculteurs)	50 %	50 %	60 %	année n + 2
Agriculteurs en difficulté	25 %	non éligible	25 %	année n
Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes	89 % (2)	89 % (2)	89 % (2)	année n
Indemnités compensatoires	25 %	50 %	60 %	année n + 2
Cofinancements objectifs 1 et 5 b	50 %	50 %	50 %	année n
Programmes agri-environnementaux (ex article 19)	25 %	50 %	60 %	année n + 2
Prime au maintien de l'élevage extensif	50 %	50 %	50 %	année n
Autres actions agri-environnementales	75 %	75 %	75 %	année n
Aide au départ	50 %	50 %	50 %	année n
Retrait des terres (quinquennal)	60 % (1)	60 % (1)	60 % (1)	année n + 2

(1) Sous conditions de plafond

(2) A compter de la campagne 95 : part CEE 120 ECU/UGB

C. L'EXISTENCE DE DEUX FONDS "VERSANT"

1. FEOGA-Garantie

La prime à la vache allaitante est le principal fonds de concours du FEOGA-Garantie et il s'agit du seul crédit du FEOGA-Garantie entièrement géré par le ministère, les autres fonds de la PAC étant gérés par les offices agricoles et dans une moindre mesure par le CNASEA. La prime versée aux agriculteurs se compose d'une part communautaire et d'une part nationale (les crédits budgétaires correspondants sont inscrits au même chapitre) ; son montant est passé de 510 francs par animal en 1990 à 750 francs pour la campagne 1993. En 1992, les versements ont concerné 248 981 exploitations et 3 550 216 vaches primées.

Le chapitre 44-55 constitue ainsi un des chapitres significatifs du ministère : 2,60 milliards de francs en 1993, soit 6,3 % des dépenses nettes de l'ensemble du budget.

2. FEOGA-Orientation

Les fonds de concours européens les plus importants en volume proviennent du FEOGA-Orientation et sont versés à la France au titre des objectifs prioritaires assignés aux fonds structurels par le Conseil européen en 1988 :

- objectif 1 : développement des zones en retard (pour la France et pour la période sous revue, ce sont la Corse et les DOM).
- objectif 5 a : améliorations relatives aux structures agricoles,
- objectif 5 b : développement des zones rurales.

Le montant des fonds rattachés au budget de l'agriculture ne correspond pas au montant versé par la Commission au titre de la politique des fonds structurels dans le domaine de l'agriculture et du développement rural : une partie des versements communautaires (20 % environ) n'est pas retracée au budget de l'agriculture mais est directement versée par l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) à divers organismes, en particulier le CNASEA.

Les fonds du FEOGA-Orientation versés au titre de l'objectif 5 a sont rattachés à une quinzaine de chapitres du ministère ; les montants les plus élevés concernent les prêts bonifiés aux agriculteurs (chapitre 44-42), les indemnités pour les zones agricoles défavorisées (chapitre 44-80) et les dotations aux jeunes agriculteurs (chapitre 44-41).

Les fonds versés au titre des objectifs 1 et 5 b sont rattachés aux chapitres 44-80 et 61-44 depuis 1991, date des premiers versements communautaires. De 1991 à 1993, ce sont plus de 3,1 milliards de francs qui ont été ainsi rattachés, donnant une part prépondérante aux fonds européens dans les dépenses en capital du ministère.

II - LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET LES SUITES QU'IL CONVIENT DRAIT DE LEUR RESERVER

A. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES (Rapport précité p. 272 ssq)

1. Les délais de gestion en phase centrale.

"L'ACCT informe le ministère de l'agriculture de l'arrivée des fonds communautaires et ce dernier doit alors émettre un titre de perception qui permettra à la direction du budget de prendre un arrêté d'ouverture de crédits aux chapitres concernés. Les délais allant de l'encaissement des fonds à l'ACCT au rattachement au budget vont de un à six mois, voire plus dans certains cas."

2. La règle du rattachement à la gestion en cours

Les versements communautaires sont encaissés à l'ACCT et doivent être rattachés à la gestion en cours. Cette règle posée par le décret de 1981 connaissait un assouplissement : pour les versements encaissés durant le dernier trimestre, l'ordonnateur pouvait choisir de rattacher les fonds à la gestion suivante. Cette possibilité a été supprimée par une circulaire du ministre du budget du 20 novembre 1991. Depuis cette date, les versements arrivant en fin d'année à l'ACCT sont d'abord rattachés à la gestion en cours puis doivent faire l'objet d'un arrêté de report avant de pouvoir être utilisés.

Compte tenu des délais de rattachement mentionnés ci-dessus, il n'est pas rare de voir des arrêtés d'ouverture de crédits sur l'exercice N pris en mars de N + 1. Ceci explique le montant élevé des rattachements tardifs constaté depuis 1991.

Ces inconvénients sont aggravés lorsque les reports de crédits interviennent avec des retards anormaux (septembre ou octobre) : il s'est ainsi trouvé que des fonds versés par le FEOGA-Orientation en décembre ne soient disponibles que 10 mois plus tard. Cet inconvénient majeur est atténué pour certains fonds de concours par des arrêtés de reports dits "anticipés" (intervenant en mars) qui mériteraient d'être généralisés.

A ce titre, le dernier état récapitulatif des crédits de fonds de concours souligne que :

"Les procédures de rattachement ont été diligentées afin de mettre à disposition des services gestionnaires les crédits effectivement recouverts dans les meilleurs délais. La mise en oeuvre à compter du 1er janvier 1995 d'une nouvelle application informatique permettra de procéder à des rattachements en temps réel".

3. Les conséquences pour les bénéficiaires

La longueur des délais de gestion en phase centrale est source de difficultés lorsque les fonds de concours ont vocation à cofinancer des opérations en cours comme il est de règle pour les objectifs 1 et 5 b. En effet, des retards excessifs dans l'acheminement des fonds aux bénéficiaires peuvent compromettre l'achèvement des travaux et, par là même, les versements suivants ; en effet, la

Commission ne procède à de nouveaux versements que si elle est en possession de la justification d'un niveau de dépense au titre des versements précédents.

4. Le caractère aléatoire des prévisions budgétaires

Le seul document budgétaire qui récapitule les données relatives aux fonds de concours du budget de l'Etat n'est pas d'une réelle utilité pour ce qui concerne les prévisions. En effet, il existe un important écart entre ces prévisions et les rattachements constatés : en 1993, il était prévu un montant de 3 944 millions alors que 5 617 millions ont été rattachés, soit un écart de 40,6 %. Pour les exercices 1991 et 1992, les écarts entre prévision et exécution ont été respectivement de 18,2 % et 34,5 %.

L'ampleur des écarts s'explique notamment par la difficulté pour l'administration centrale d'évaluer l'état d'avancement des travaux des programmes opérationnels des objectifs 1 et 5 b et donc les montants susceptibles d'être obtenus du budget de l'Union européenne. Il convient d'ajouter que certains fonds de concours ne peuvent être prévus au moment de la réalisation du "vert" : pour les indemnités spéciales de montagne (rattachées au chapitre 44-80), l'Union européenne a procédé, en cours de gestion, à une avance exceptionnelle sur les dépenses à hauteur de 405 millions.

B. LES ACTIONS A ENTREPRENDRE

1. Les précisions à apporter à l'état récapitulatif des fonds de concours

Cet état ("Jaune"), fort précieux, mériterait d'être complété sur plusieurs points, notamment :

- fournir en "bas de bilan" les données relatives aux sommes directement versées au CNASEA, qui s'assimilent en dernière analyse à des fonds de concours. Ces sommes peuvent atteindre des montants considérables (pour 1993) :

• prime au maintien de l'élevage extensif :	525 millions de francs.
• actions agro-environnementales :	146 millions de francs.
• aide au départ :	600 millions de francs
• production, transformation et commercialisation des produits agricoles :	388 millions de francs

- présenter la ventilation par article et non par chapitre. En effet, un chapitre peut contenir plusieurs articles. Ainsi le chapitre 44-21 est agrégé dans le jaune alors qu'il contient deux articles assez différents (DJA et extensification), de même pour le chapitre 44-80 (44-80-30 et 44-80-80).

2. La confection d'un rapport spécifique

Votre rapporteur spécial se félicite de l'adoption, par la commission des Finances de l'Assemblée nationale d'un amendement tendant notamment à permettre l'amélioration de l'information du Parlement sur le fléchage du parcours des fonds de concours d'origine communautaire. A ce titre, le gouvernement devrait déposer chaque année un rapport contenant :

"Un état, par chapitre budgétaire et par action financée, des fonds de concours de provenance communautaire rattachés aux crédits de l'Agriculture pour l'exercice précédent et, à titre prévisionnel, pour l'exercice en cours et l'exercice suivant (visé par le projet de loi de finances). Cet état sera complété d'évaluations pour les mêmes exercices des fonds de provenance communautaire directement rattachés au budget d'organismes publics à vocation agricole".

Il serait en outre souhaitable de pouvoir disposer d'une analyse, fût-elle sommaire, des écarts entre les prévisions et les réalisations. Le ministre a pris des engagements en ce sens, dont il convient de se féliciter.

III - LES PREVISIONS POUR 1995

A. LES FONDS DE CONCOURS COMMUNAUTAIRES

Votre rapporteur spécial souhaite faire état de la diligence et de la compétence du ministère de l'Agriculture qui s'est efforcé, en permanence, d'améliorer les informations fournies au Parlement. Le tableau ci-dessous permet de rendre compte des versements attendus en 1994 sur la base des informations complémentaires parvenues depuis la publication du "Vert", alors que le tableau transmis l'année dernière se contentait de reprendre purement et simplement les données nécessairement obsolètes du "Vert" 1993.

Estimation des Fonds de concours communautaires (actions principales)

Actions	Budget voté 1994	Versements CEE attendus (a)	Total (1)	LFI 1995	Versements CEE attendus	Total (2)	Variations Total (2) Total (1) en %
44-41-21 DJA	573,5	267,0	845,5	578,5	285,0	863,5	2,1
44-41-23 Retrait des terres et extensification	335,0 (b)	16,0 (c)	351,0	215,0	32,0 (c)	247,0	- 29,6
44-42-10 Prêts à l'agriculture : charges de bonifications	3.100,0	590,0	3.690,0	2.730,0	650,0	3.380,0	- 8,4
44-54-80 Actions en faveur des agriculteurs en difficulté	400,5	102,0	502,5	345,0	89,0	434,0	- 13,6
44-55-30 Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes	676,0	3.000,0	3.676,0	395,0	3.600,0	3.995,0	8,7
44-70-20 Lutte contre les maladies des animaux	232,5	37,0	269,5	237,5	15,0	252,5	- 6,3
44-80-30 Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées -dont ISM	1.570,0 1.180,0	471,0 354,0	2.041,0 1.534,0	1.650,0 1.200,0	493,0 375,0	2.143,0 1.575,0	5,0 2,7
44-80-80 et 61-83-10 Cofinancement du FEOGA Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b	-	1.200,0	1.200,0	-	non déterminé (d)	non déterminé (d)	
Total (hors cofinancement au titre des obj. 1 et 5 b)	8.072,5	4.837,0	12.909,5	7.501,0	5.539,0	12.890,0	- 0,2

(a) Montants du "vert 94", actualisés en fonction des informations complémentaires parvenus depuis sa parution.

(b) Hors actions agri-environnementales, inscrites sur le 44-41-24 à compter de 1995.

(c) Au titre de l'extensification uniquement.

(d) Compte tenu de la mise en oeuvre d'une nouvelle génération de programmes en 1995.

**B. LES PREVISIONS RELATIVES AUX COFINANCEMENTS
COMMUNAUTAIRES DIRECTEMENT VERSEES AU
CNASEA**

(en millions de francs)

	1994	1995
Prime au maintien de l'élevage extensif	656,0	770,0
Actions agri-environnementales	220,0	280,0
Aide au départ	708,0	715,5
Production, transformation et commercia- lisation des produits agricoles	400,0	400,0

C. LES QUESTIONS EN SUSPENS

1. La prime à l'herbe

La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs a été instituée en 1993, dans le cadre du plan d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune.

Elle constitue "le socle" des mesures agri-environnementales que la France met en oeuvre en application du règlement communautaire concernant les méthodes de production agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs incite les éleveurs à entretenir leurs surfaces herbagères dont la régression est importante depuis deux décennies. Elle concerne les élevages dont le chargement n'excède pas 1,4 unité équivalent de gros bétail par hectare (UGB) lorsque les prairies représentent plus des trois quarts de la surface agricole utilisée (SAU) et à condition que l'éleveur respecte ses engagements d'entretien pendant 5 ans.

En 1993, la prime avait été fixée à 200 F par hectare en herbe. Ce montant a été porté à 250 F par hectare en 1994 (+ 25 %) et atteindra 300 F (+ 20 %) par hectare en 1995. La dépense correspondante dépassera 1,5 milliard de francs, cofinancée par le budget (770 MF prévus en 1995) et le FEOGA.

Cette prime concerne près de 130 000 éleveurs et plus de 5 millions d'hectares.

La FNSEA estime toutefois que la prime à l'herbe demeure au-dessous de ses ambitions. Elle indique, dans un commentaire du projet de loi de finances, que :

"Au premier plan des ambitions affichées par le ministre de l'Agriculture, l'enveloppe de la prime à l'herbe progresse de 17,4 % pour atteindre 770 millions de francs. Dans le même temps le montant de la prime passe de 250 francs à 300 francs l'hectare, soit 20 % de plus. Il résulte de cela que l'augmentation totale des crédits est inférieure à celle du montant unitaire de la prime. Cela correspond en fait à une réduction des surfaces primables d'environ 110 000 hectares.

Une telle évolution va à l'encontre de la logique qui consisterait au contraire à élargir le champ d'application de la prime à l'herbe à l'ensemble des zones à vocation herbagère pour en faire un véritable outil d'aménagement du territoire."

Cette "réduction" des surfaces primables n'est que théorique, puisque l'évolution a été la suivante, selon les données du ministère de l'agriculture :

- 1993 : 4,97 millions d'hectares

1994 : 5,06 millions d'hectares

- 1995 : 5,25 millions d'hectares (plafond communautaire).

D'après les renseignements communiqués à votre rapporteur spécial, l'écart entre les deux pourcentages (20 % et 17,4 %) résulte des décalages observés dans les procédures de rattachement des fonds de concours communautaires.

2. La prime à la vache allaitante

L'article 44-55-30 est présenté dans le projet de loi de finances en baisse de 281 millions de francs. Cette baisse a donné lieu à une "guerre" de communiqués et à des menaces de manifestation dont la presse s'est fait l'écho.

La prime communautaire, conformément au règlement du 30 juin 1992, passera de 95 écus par vache en 1994 (620 F) à 120 écus (784 F en 1995). Mais la part nationale qui se situait à 35 écus en 1992 et à 25 écus en 1993 et 1994 (soit au niveau plafond autorisé par Bruxelles), devait être abaissée à 15 écus, compte tenu de la bonne tenue des cours de la viande. Toutefois, des engagements ont été pris dans le passé et tendant, semble-t-il, à ce que la part nationale ne soit pas abaissée. Elle sera donc maintenue au plafond légal de 25 écus et la prime atteindra 1.157 F par vache. Cet épisode livre trois enseignements :

- la difficulté de jongler avec les cofinancements et l'obscurité relative des mécanismes en cause ;

- la nécessité de financer une charge non prévue dans les dépenses 1995. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, cette dépense pourra être financée grâce à un jeu subtil de dates de versement et de reports et son montant devrait être sensiblement inférieur à 281 millions de francs ;

- l'obligation d'une lisibilité politique des dépenses agricoles.

Force est de reconnaître que l'attitude initiale de rigueur prise par le gouvernement était économiquement recevable en raison de la bonne tenue des cours et des principes posés par la réforme de la PAC. De surcroît, il ne serait pas judicieux d'introduire des disparités de traitement trop sensibles entre catégories d'exploitants et entre les exploitants et les autres catégories sociales. L'article du "Monde" du 11 octobre dernier illustre ces deux types de déviations. Il y était notamment écrit :

"Pourtant, le gouvernement ne manque pas d'arguments. Les éleveurs de bovins touchent une kyrielle de primes et subventions diverses dont la PMTVA -qui devait, au total, dans les premières esquisses budgétaires, passer de 958 F à 1.077 F, ce qui n'était pas négligeable, et qui atteindra en fait 1.157 F- n'est qu'un élément. Il existe une prime à l'herbe (300 F par hectare en 1995) qui aura progressé de 50 % depuis 1993. La prime aux bovins mâles (animaux pour la boucherie essentiellement) passera à 718 francs l'an prochain

au lieu de 599 F cette année. Enfin, le dispositif prévoit une « indemnité spéciale montagne » (ISM) attribuée dans les zones de montagne ou celles qui présentent des handicaps, et qui bénéficie au total à 155 000 exploitants. Elle varie de 196 F à 940 F par animal selon les zones.

Selon les calculs du ministère, un exploitant de montagne ayant 25 vaches aura vu ses primes augmenter en moyenne de 54 % entre 1992 et 1995. Un paysan installé en région de piémont avec 40 vaches allaitantes aura vu les siennes progresser de 65 %.”

CHAPITRE IV

LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DU FONDS FORESTIER NATIONAL.

L'équilibre recettes/emplois du FFN à l'automne 1993 se caractérisait par l'émergence d'une situation de quasi cessation de paiement, telle qu'elle apparaît clairement dans le tableau ci-dessous.

(millions de francs)

Recettes			Emplois		
	Données octobre 93	Réalisa- tion		Données octobre 93	Réalisa- tion
Taxe forestière	200	207	Dépenses ordinaires	135	131
Remboursement prêts	140	145	Crédits paiement SV	380	331
Divers	10	4	Crédits paiement MN	21	44
Total	350	356			
Prélèvement sur trésorerie	186	150			
Total général	536	506	Total général	536	506

A l'initiative de votre commission des Finances, le Gouvernement est convenu du caractère insupportable de cette situation et a fait voter par le Parlement un ensemble de mesures permettant de consolider le bilan du FFN à un niveau convenable, quoique très inférieur aux "grandes années" récentes.

I - LA REFORME DU FINANCEMENT DU FFN

A. L'EQUILIBRE GENERAL DE LA REFORME

Plusieurs pistes de réflexion ont été explorées pour tenter de dégager des ressources nouvelles et pérennes.

L'affectation d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers – majorée à cet effet d'un demi-centime -- a été envisagée, mais n'a pu être retenue pour diverses raisons d'ordre politique et financier.

Un prélèvement sur les enjeux de la Française des Jeux aurait eu la préférence de la commission des Finances, qui s'était prononcée à l'unanimité en sa faveur. Pour diverses autres raisons, et en particulier le maintien du principe du financement du Fonds forestier national par les opérateurs de la filière bois, le Gouvernement n'a pas cru devoir accepter cette proposition.

La commission des Finances s'est enfin prononcée pour la suppression pure et simple de la taxe BAPSA sur les produits forestiers afin de mettre un terme à une pénalisation du matériau "bois" et à un prélèvement d'ordre social qui n'aurait aucun droit aux redevables. Le Gouvernement a certes accepté de "passer l'éponge" pour les sommes dues depuis le 1er mars au titre de l'exercice 1993, mais s'est refusé à pérenniser cette mesure, puisque la taxe unique sur les produits forestiers a vu ses taux relevés de manière à assurer un produit financier équivalent. Il convient de savoir que le Gouvernement redoutait à bon droit un effet de contagion sur les autres taxes alimentant le BAPSA (taxes dues par les producteurs agricoles mais aussi taxe sur les corps gras et taxe sur les farines).

Dans ces conditions, le nouveau mode de financement du fonds forestier national a pu apparaître insuffisant. De surcroît, il majore – fût-ce faiblement – les prélèvements obligatoires des producteurs de papiers et cartons. Il convient cependant d'apprécier à sa juste valeur l'effort consenti par le Gouvernement en une période caractérisée par une situation préoccupante de nos finances publiques.

B. LES MESURES PRISES

Les mesures prises sont les suivantes :

Taxe forestière (art. 1609 sexdecies CGI)

	Ancien taux	Nouveau taux
1. Sciages, bois de placage, contreplaqués	1 %	1,65 %
2. Panneaux de particules, à l'exclusion de panneaux revêtus d'autres matières que le bois	0,5 %	0,85 %
3. Panneaux en fibres de bois ou d'autres matières ligneuses	0,5 %	0,85 %
4. Panneaux plaqués, exclusivement de bois ou d'autres matières ligneuses	0,5 %	0,85 %
5. Papiers et cartons (4° du 1609 sexdecies)	0,10 %	0,15 %

Taxe BAPSA (art. 1609 novodecies CGI)

Au titre de l'exercice 1993, 70 millions de francs ne seront pas perçus (loi de finances rectificative pour 1994).

A partir de l'exercice 1994, cette taxe est supprimée.

Taxe de défrichement (art. L.314-1 du code forestier)

Son produit est affecté définitivement au Fonds forestier national.

Recettes attendues : 50 millions de francs en 1994.

Ressources budgétaires

+ 10 millions de francs en provenance du budget de l'agriculture (chapitre 61-44) en crédits de paiement (30 millions de francs en autorisations de programme).

- 67 millions de francs de dépenses de personnel prises en charge par le Fonds forestier national.

Récapitulation (exercice 1994)

- Augmentation des taux de la taxe forestière ..	112 MF
- Affectation de la taxe de défrichement	50 MF
- Diminution dépenses de personnel	67 MF
- Dotation budgétaire	10 MF
Total	239 MF

II - LE FFN EN 1994 ET EN 1995

Votre commission des Finances peut à bon droit se féliciter d'avoir pris une part active dans la remise à niveau des ressources du FFN. Les mesures arrêtées dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 1994 ont permis de tripler le montant des autorisations de programme par rapport au projet de loi initial (de 100 à 300 millions de francs). Votre rapporteur estime qu'un régime de croisière à 300 millions de francs d'autorisations de programme est globalement convenable. Mais il suppose un effort sensible au cours des années à venir, compte tenu des décalages entre l'inscription d'une autorisation de programme et l'inscription des crédits de paiement correspondants (séquence : 0,21 - 0,35 - 0,19 - 0,18 - 0,07). Sur la base d'un flux constant de 300 millions de francs d'autorisations de programme à partir de 1994, il faudra dégager 300 millions de francs de crédits de paiement en 1998 et les années suivantes.

A. LES DONNEES DISPONIBLES POUR 1994

Le FFN a été voté en équilibre pour 1994 de la manière suivante :

(millions de francs)

Recettes		Emplois	
Produit net de la taxe forestière ...	312	Dépenses ordinaires	100
Remboursement des prêts	110	Crédits paiement services votés ...	224
Divers	10	Crédits de paiement mesures nouvelles	63
Produit de la taxe de défrichement	50		
Total général	482	Total général	387

Les données actuellement disponibles font apparaître trois écarts entre prévisions et réalisations, d'un montant total de 67 millions de francs :

- la taxe de défrichement ne rapporterait que 25 millions de francs (50 millions de francs budgétés) ;

- la taxe unique sur les produits forestiers ne rapporterait que 280 millions de francs (312 millions de francs budgétés) ;

- le remboursement des prêts ne se ferait qu'à hauteur de 100 millions de francs (110 budgétés).

Les recettes totales s'établiraient ainsi à 415 millions de francs, les dépenses restant au niveau prévu de 387 millions de francs. La reconstitution du fonds de roulement ne s'établirait donc qu'à 28 millions de francs et le retour à l'équilibre est retardé d'autant. Le tableau ci-après retrace ces écarts.

(millions de francs)

Recettes			Emplois		
	Réalisations octobre 1994	Ecart		Réalisations octobre 1994	Ecart
Taxe forestière	280	- 32	Dépenses ordinaires	100	-
Remboursement des prêts	100	- 10	CPSV	224	-
Divers	10		CPMN	63	-
Taxe de défrichement	25	- 25	Reconstitution de trésorerie	28	- 67
Total général	415	- 67	Total général	415	- 67

B. LES DIFFICULTES RENCONTREES

Dans l'esprit de votre commission des Finances, il était clair que la réforme du mode de financement du FFN ne devait pas augmenter les charges des acteurs économiques de la filière bois. C'est en ce sens qu'elle avait compris les propos tenus par le ministre du Budget à la tribune de la Haute assemblée : "Ce schéma n'augmente pas les charges pesant sur la filière, respectant ainsi une contrainte que s'était fixée, dès le départ, le Gouvernement". Il est toutefois apparu que cette contrainte n'a pas été intégralement respectée, dans la mesure où les scieurs et les papetiers ont vu augmenter leur contribution nette.

Il importe toutefois de relativiser la portée de cet accroc, justifié par le souhait, semble-t-il, des services du ministère des Finances de ne pas avoir à retoucher le décret fixant les modalités de calcul de la TUPF, retouche qui aurait dû être notifiée aux services de la Commission de Bruxelles.

Trois opérateurs ont été touchés : les scieries, les fabricants de panneaux et les producteurs de papier carton dont la production n'est pas intégrée. S'agissant des scieries, le passage du régime BAPSA 1 % et TUPF 1,30 % au régime TUPF 1,65 % crée effectivement un très léger accroissement du prélèvement fiscal dans

certains cas de figure ⁽¹⁾. De surcroît, il convient de comparer ce taux de 1,65 % avec le taux de marge nette des scieries en 1993, qui s'établit à près de 2,2 %.

Il convient toutefois de relativiser ces hausses de charge. Ainsi, les entreprises du secteur verront également le taux de la taxe parafiscale affectée aux organismes techniques professionnels baisser en 1994 de 0,02 %, soit environ la moitié de la hausse de la taxe FFN.

Par ailleurs, le ministre du Budget a déclaré :

"J'ai également indiqué aux professionnels représentés au sein de la COPACEL que j'étais disposé à ajuster au mieux la réforme en 1995 à condition de ne pas fragiliser le financement du FFN, et de ne pas rouvrir les conflits qui ont pu exister entre les différents secteurs d'activités de la filière bois. Ces travaux pourront être traduits si besoin était dans la loi de finances pour 1995. Pour 1994, je suis disposé en liaison avec mon collègue Gérard Longuet, ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur à mettre en place une aide de nature budgétaire permettant d'atténuer les conséquences de la réforme. Un accord vient d'être trouvé avec les représentants de la COPACEL et les professionnels du secteur des panneaux. Dix millions de francs leur seront globalement alloués.

En ce qui concerne les entreprises de sciage, le transfert de la taxe BAPSA sur le FFN par l'intermédiaire d'un relèvement du taux de la taxe affectée au FFN s'est traduit par une hausse de 1 % à 1,65 %. Cette hausse avait été calibrée afin de ne pas entraîner d'augmentation globale de charges. En dépit de ces précautions, les professionnels concernés, par la voix du président de la Fédération

1. La Fédération nationale du bois a communiqué à votre rapporteur spécial l'exemple suivant : "La taxe du BAPSA au taux de 1,3 % ne frappait que le coût de la matière première puisque son assiette était la valeur bord de route du bois destiné aux scieries. Par contre, la taxe du FFN est assise sur le prix de vente du produit fabriqué. Il n'est donc pas possible de faire la somme de ces deux taxes pour établir une comparaison avec le coût de la taxe du FFN au taux de 1,65 %. Par ailleurs, si on prend l'exemple d'un sciage de pin maritime, qualité standard, nous obtenons les chiffres suivants :

- coût de la grume rendue bord de route : 270 F/m³
 - pour fabriquer 1 m³ de sciage, il faut 1,8 m³ de grume, soit 270 F × 1,8 = 486 F
 - taxe du BAPSA : 486 × 1,30 = 6,31 F
 - prix de vente du sciage : 1.000 F
 - taxe du FFN = 1.000 F × 1 % = 10 F
- Total des deux taxes : 6,31 F + 10 F = 16,31 F, soit 1,63 % du prix de vente du sciage.*

Au contraire, au titre de 1994, la taxe du FFN va représenter 1,65 % du prix de vente de sciage. Il est donc inexact d'indiquer que le coût des taxes a baissé en 1994, puisqu'il a au contraire augmenté."

nationale du bois, m'ont demandé d'acquitter cette taxe en 1994 sur la base d'un taux de 1,20 %. Ils considèrent en effet que la réforme n'avait pas tenu compte de la situation dégradée du marché et des entreprises du sciage, et qu'elle devait se traduire par une diminution nette de leurs charges, au moins sur 1994.

Après concertation, j'ai décidé d'accorder aux entreprises assujetties à la taxe forestière au taux de 1,65 % la possibilité de ne s'acquitter de cette taxe qu'à hauteur de 1,30 % pour les opérations réalisées entre le 1er février 1994 et le 31 décembre 1994 et de reporter le versement du solde de 0,35 % jusqu'à nouvel ordre."

Cette dernière mesure s'est traduite, en contradiction momentanée avec les engagements du Gouvernement, par un gel provisoire de 45 millions de francs d'autorisations de programme, qui - fort opportunément - a été levé sur décision du Premier ministre.

C. LE FFN EN 1995

Ce fonds est présenté, pour l'heure, sur la base d'une TUPF maintenue à 1,65 % pour les scieurs. Il fait ainsi apparaître un produit estimé à 330,5 millions de francs, qui est donc incertain. Il semble également a priori optimiste de tabler sur un produit de 50 millions de francs de taxe de défrichement. Dans ces conditions, le FFN pourrait présenter en 1995 la physionomie suivante :

(millions de francs)

Ressources	Emplois
Taxe forestière (1) 308	Dépenses ordinaires 100
Remboursement de prêts 98	CPSV 207
Divers 1,5	CPMN 63
Taxe de défrichement 25	Reconstitution de la trésorerie 62,5
Total général 432,5	Total général 432,5

(1) Hors remboursement 1994, sur la base d'un taux de 1,3 % et compte tenu d'un effet base de 10 %.

III - LE FFN ET L'AVENIR DE LA FILIERE BOIS

Sans avoir la prétention d'esquisser un nième rapport sur l'avenir de la filière bois, votre rapporteur spécial estime toutefois que les pistes suivantes doivent être explorées.

A. ASSURER LA COMPETITIVITE DE LA PREMIERE TRANSFORMATION

Pour les raisons indiquées ci-dessus, il importe de maintenir au niveau de 1,30 % la taxe forestière perçue sur les entreprises de sciage. Même si la conjoncture semble s'améliorer, de très nombreuses scieries ont dû fermer leurs portes, nombre des "survivants" sont dans une situation difficile et elles doivent reconstituer leurs stocks. Par ailleurs, les petites scieries (moins de 500 m³) ont un rôle irremplaçable dans l'aménagement du territoire et dans la valorisation de la ressource de proximité. Leur taille et leur souplesse leur permettent d'occuper des "niches" qui n'intéressent pas les grandes entreprises du secteur. Leur disparition serait catastrophique et serait en contradiction évidente avec le souci du Gouvernement de promouvoir un aménagement harmonieux du territoire.

D'une manière plus prospective, il importe de rétablir, là où il a disparu, un contrat de confiance entre les propriétaires forestiers et les scieurs. L'aval de la filière bois estime en effet que sa contribution financière au FFN n'est pas totalement payée en retour. La création d'instruments de filière (par exemple contrats à terme entre les parties avec prise en charge par le FFN de tout ou partie des fluctuations de prix) mériterait une expertise rapide et approfondie.

B. CONFORTER LES RESSOURCES DU FFN

Le remboursement des prêts est en voie de diminution, la taxe de défrichement perçue par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt est d'un rendement incertain, la TUPF a atteint un niveau excessif pour les sciages et l'amélioration du fonds de roulement doit être poursuivie. Il importe donc de conforter les ressources du FFN si l'on souhaite garder le cap des 300 millions de francs d'autorisations de programme et maintenir un niveau convenable aux dépenses ordinaires, ce qui est presque impossible sur la base de 100 millions de francs. Plusieurs pistes sont à explorer :

- augmenter le taux d'intérêt des prêts FFN, actuellement fixé à 1 % en moyenne (prêt au boisement 0,25 % sur 15 à 20 ans et prêt pour équipement à 1,5 %), en le faisant passer à 2 % en moyenne. La hausse doit être cependant psychologiquement et financièrement acceptable par les emprunteurs. La montée en puissance de cette mesure serait assez lente ;

- supprimer le préciput de 15 %, héritage de la réforme de 1991 et, par corollaire, stabiliser à 1,30 % le prélèvement sur les scieries. Ces deux mesures se compensent (environ 50 millions de francs), mais confortent l'équilibre des comptes du FFN.

- informatiser la procédure de recouvrement de la TUPF pour faire disparaître la fraude, estimée à 20 % de son montant, fraude consécutive à la multiplication par 10 du nombre des redevables ;

- la trésorerie du FFN devrait être débitrice de 190 millions de francs au 31 décembre 1994. Compte tenu des dispositions régissant le fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor, les services du Budget pourraient demander à tout moment l'arrêt de toute opération nouvelle. Il conviendra donc d'obtenir des assurances du ministre du Budget. Pour fonctionner convenablement, le FFN devrait avoir un solde créditeur de 400 millions de francs, compte tenu de la durée de ses engagements ;

- connaître le coût de la délocalisation du CTBA à Bordeaux (Centre technique du bois et de l'ameublement) et éviter d'en faire payer tout ou partie par les ressources du FFN. Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le financement de l'opération n'est pas totalement bouclé, notamment en ce qui concerne le préfinancement (vente d'une partie des terrains de Saint-Mandé, aides des collectivités territoriales d'accueil) ;

- compenser le coût de l'assujettissement des instituts de recherche à la TVA, en application de la législation communautaire ;

Délocalisation du CTBA et passage des instituts de recherche à la TVA : deux charges indues qui se profilent.

- majorer la taxe sur les briquets et allumettes à due concurrence des dépenses DFCI (défense contre l'incendie) mises à la charge du FFN ;

- majorer les montants de la taxe de défrichement (1 franc et 3 francs selon les cas) qui n'ont pas été révisés depuis 1985.

**MODIFICATIONS APPORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

En seconde délibération, l'Assemblée Nationale a majoré les crédits de l'agriculture ainsi qu'il suit :

(en millions de francs)

	DO	AP	CP
36-21-71 (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires)	+ 0,4		
43-22-20 (Subventions de fonctionnement aux établissements d'enseignement agricole privés)	+ 8		
43-23-30 (Animation en milieu rural)	+ 0,04		
43-23-40 (Formation et emploi en milieu rural)	+ 0,025		
44-53-10 (interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole)	+ 3,04		
44-80-21 (interventions pour l'aménagement rural)	+ 0,35		
61-21-61 (recherche appliquée au secteur agroalimentaire)		0,15	0,15
61-44-10 (aménagement foncier et hydraulique)		0,1	0,1
61-61-30 (abattoirs publics)		0,2	0,2
64-36-30 (organisation des marchés : produits de la mer)		0,2	0,2
66-20-40 (formation continue et apprentissage)		0,3	0,3

Au total, les DO/CP sont augmentés de 12,805 millions de francs.

Réunie le mardi 8 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur spécial et approuvé les crédits de l'agriculture et de la pêche inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995.