

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER	
L'APPRECIATION DES CONCOURS A L'AGRICULTURE	
I. L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE	7
A. LA PRESENTATION TRADITIONNELLE.....	7
B. LES CONCOURS A L'ACTIVITE AGRICOLE DE PRODUCTION.....	9
II. UN BUDGET SOUS "INFLUENCE" COMMUNAUTAIRE	10
A. LA TRADUCTION D'UNE CERTAINE "RENATIONALISATION".....	10
B. LA COMPLEXITE DE L'ANALYSE BUDGETAIRE.....	12
C. BUDGET COMMUNAUTAIRE : UN DEVOIR DE VIGILANCE.....	13
III. LES ELEMENTS PRINCIPAUX DU PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE POUR 1996	14
A. UN BUDGET CONTRASTÉ.....	14
B. DES PRIORITES AFFICHEES.....	15
C. DES DOTATIONS PARFOIS INSUFFISANTES.....	17
IV. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	19
A. LA GESTION DES AIDES A L'AGRICULTURE.....	19
B. LA MODERNISATION DE LA FISCALITE AGRICOLE.....	20
C. LA PERCEPTION DES RECETTES DU FFN (FONDS FORESTIER NATIONAL).....	20
D. LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE D'ECONOMIES ET L'AVENIR DU CNASEA (CENTRE NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES).....	20

CHAPITRE II

LA RENOVATION DU DISPOSITIF PUBLIC D'APPUI A L'AGRICULTURE

I. LA "MANNE" DU CNASEA	28
A. L'APPRECIATION DE LA COUR DES COMPTES.....	28
B. LA NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE LA PRIORITE DE L'INSTALLATION.....	28
II. LE CARACTERE INADEQUAT DES REGULATIONS	29
A. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.....	29
B. LES REGULATIONS OPEREES EN 1995.....	30
III. LA SIMPLIFICATION DES CIRCUITS ADMINISTRATIFS	31
A. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES.....	31
B. LES PROGRES REALISES DEPUIS QUELQUES ANNEES.....	31

CHAPITRE III

L'EVOLUTION DE LA FISCALITE AGRICOLE

I. LA FISCALITE DE L'HORTICULTURE ET DE LA SYLVICULTURE	33
A. L'HORTICULTURE.....	33
B. LA SYLVICULTURE ET LE BOIS DE CHAUFFAGE.....	34
II. LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITE DES SOCIETES (CSSS)	35
A. L'EXISTENCE D'UN DEBAT DE FOND.....	35
B. LA NECESSITE D'UNE APPROCHE D'ENSEMBLE.....	36

III. L'ACTIVITE AGRICOLE ET LA FISCALITE LOCALE	37
A. L'EVOLUTION DE LA TFPNB (TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES).....	37
B. LA TAXE PROFESSIONNELLE.....	37
IV. LA FISCALITE DES BIOCARBURANTS	39
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	43

INTRODUCTION

L'appréciation du budget de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation pour 1996 implique, au préalable, le **rappel** de toutes les mesures positives qui ont été prises au plan national depuis 1993 en faveur d'une agriculture performante et d'une occupation rationnelle du territoire, mesures nationales qui s'inscrivent par ailleurs dans le cadre de la **renégociation réussie** de l'accord dit de "**Blair House**" et de la "réforme de la réforme" de la Politique Agricole Commune.

L'ensemble de ces mesures nationales, notamment au niveau de **l'abaissement des charges** des exploitations agricoles, qu'elles soient sociales, fiscales ou financières, témoigne de la priorité que représente, pour le gouvernement, l'avenir de notre agriculture.

C'est sur cette toile de fond de la nouvelle politique conduite depuis trois ans qu'il convient de situer un projet de **budget pour 1996** qui, dans la situation difficile de nos finances publiques, **dégage des priorités** et **confirme la poursuite** de toutes les grandes actions tant en faveur des exploitations qu'en faveur des mesures agrienvironnementales.

La signature de la **charte d'installation** et la perspective de la **Conférence Annuelle Agricole** de fin d'année confortent le jugement positif que votre commission a émis en faveur de ce projet de budget.

CHAPITRE PREMIER

L'APPRECIATION DES CONCOURS A L'AGRICULTURE

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

A. LA PRESENTATION TRADITIONNELLE

Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture

(en millions de franc)

	1995	1996	Variation 1996/1995 %	1996 Part du total en %
A. Budget général (partie agriculture) (1)	38.646,25	35.441,35	- 8,29	22,32
B. Budget annexe des prestations sociales agricoles (2)	63.990,00	67.837,00	6,01	42,73
FFN (Fonds forestier national)	370,00	419,00		
FNDAE (Fonds adductions d'eau)	909,00	903,00		
FNHAH (haras)	704,00	843,00		
Total comptes spéciaux du Trésor	1.983,00	2.165,00	9,18	1,36
C. Autres ministères				
Recherche et technologie : INRA et CEMAGREF	3.314,75	3.518,18	6,14	
Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM(3)	nd	nd		
Intérieur : décentralisation de l'enseignement	330,45	342,42	3,62	
Travail, emploi, formation professionnelle	77,60	80,35	3,54	
TOTAL	3.722,80	3.940,95	5,86	2,48
D. Estimation des versements de ressources à l'UE affectés à des dépenses agricoles	47.286,00	49.369,00	4,41	31,10
TOTAL GENERAL (4)	155.628,05	158.753,30	2,01	100,00

(1) Non compris partie pêche : 146,7 millions de francs en 1995 et 190,6 en 1996.

(2) BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'agriculture prise en compte à la ligne précédente.

(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 déterminé en données prévisionnelles.

(4) Non compris en 1995 et 1996 le montant affecté à l'aménagement du territoire.

❶ Cette présentation met en évidence la **difficulté de choisir un indicateur unique**. Il est possible de retenir :

Ensemble des dépenses bénéficiant à l'agriculture	+ 2,01 %
Budget général	- 8,29 %
Budget général hors subvention d'équilibre au BAPSA (6.446 milliards de francs)	- 1,6 %
Budget général hors subvention BAPSA, programmes en voie d'achèvement ¹	+ 1,5 %

❷ Cette présentation est incomplète.

Elle ne tient pas compte des **aides fiscales spécifiques**, même s'il demeure délicat de cerner les contours précis de celles-ci. L'annexe "voies et moyens", dont le contenu est sujet à caution (elle assimile à une aide fiscale à l'agriculture le régime des bouilleurs de cru²) retient un montant de **6,25 milliards de francs**. Il conviendrait en outre de tenir compte, dans une première étape du raisonnement, de la compensation d'exonération de taxes locales dont le montant s'élèverait à **1,774 milliard** de francs en 1995.

Les aides accordées à l'activité agricole par les collectivités locales, dont le montant vient de faire l'objet d'une analyse fine, ont été de **3 milliards de francs en 1992** (2/3 départements et 1/3 régions). Comme l'indique le "blanc" budgétaire : *"il faut donc comparer les 3,004 milliards de francs des collectivités locales aux 13,038 milliards de francs affectés à l'agriculture productive au niveau de l'Etat sur financements nationaux. En ramenant la comparaison des dépenses à ce niveau, on se situe maintenant dans un rapport de 1 à 5 : les dépenses des collectivités locales sont tout à fait significatives"*.

❸ Cette présentation est, par construction, imprécise.

• Les crédits du BAPSA sont, par nature, **évaluatifs** et la subvention du budget général sera le solde, en simplifiant, des dépenses versées et des autres recettes encaissées. Il en va de même des crédits de bonification, sous réserve des files d'attente.

• La prévision des versements à l'**Union européenne** est déterminée en appliquant à la contribution française un coefficient représentatif de la part des dépenses agricoles dans le budget communautaire. Elle est donc

incertaine, notamment en raison du rythme de versement des retours qui n'est pas nécessairement "calé" sur l'exercice budgétaire.

(en milliards de francs)

	Prévision	Réalisation
1992	48,2	53,3
1993	49	73,4
1994	48,7	60,8

• Certains crédits ont "disparu" (FIDAR, FIAM) en raison de la création d'un fonds d'aménagement du territoire dont le montant réservé à l'agriculture n'est pas disponible en données prévisionnelles.

Pour 1994, la LFI retenait un montant de dépenses de 154 milliards de francs ; en exécution, ce montant s'établit à 167 milliards de francs.

B. LES CONCOURS A L'ACTIVITE AGRICOLE DE PRODUCTION

Cette présentation traditionnelle peut donner lieu à des interprétations erronées, qui conduisent à donner une image "budgétaire" à l'agriculture.

Les versements au BAPSA, compte tenu de la parité de l'effort social des agriculteurs sont l'expression d'une solidarité entre les régimes sociaux. Ils ne constituent pas une "dépense en faveur de l'agriculture". Il en va de même pour **l'enseignement agricole**. Il convient de retenir, pour cerner les aides à l'agriculture, l'agrégat "concours publics à l'agriculture productive".

Dans cette nouvelle présentation, le ministère de l'agriculture définit cet agrégat comme : "*les dépenses affectables aux activités et aux produits agricoles*" et dont "*sont exclues toutes les dépenses d'intérêt général (enseignement, recherche, administration), ainsi que les soutiens affectés aux IAA, aux activités hippiques, à la forêt, à l'aménagement de l'espace rural et à la protection sociale des agriculteurs*".

Pour 1994, on obtient les résultats suivants :

Concours nets de taxes de coresponsabilité, en données exécutées

(en millions de francs courants)

Activités agricoles productives	71.751,4
11. Installation et modernisation des exploitations	5.854,4
12 Régularisation des marchés et orientation des productions	53.028,7
13. Maîtrise de l'offre	7.419,6
14. Compensation de handicaps ou de contraintes spécifiques	3.949,2
15. Aides transitoires non liées aux produits	500,5
16. Calamités agricoles	407,0
17. Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	274,0
18. Autres financements en faveur de l'activité agricole productive	318,1

Compte tenu des retraitements statistiques qu'elle suppose, cette présentation n'est pas disponible en prévision. Toutefois, l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) estime que les concours ainsi définis seraient de **62,9 milliards** contre 63,7 milliards en projet de loi de finances 1995, dont 80 % en provenance du budget communautaire. Ce montant est à rapprocher du total des dépenses bénéficiant à l'agriculture, soit 158 milliards de francs. Votre rapporteur spécial souhaiterait que ce montant soit joint aux documents de présentation du budget afin de ne pas laisser libre cours à des interprétations mal fondées de ce montant de 158 milliards de francs.

II. UN BUDGET SOUS "INFLUENCE" COMMUNAUTAIRE

A. LA TRADUCTION D'UNE CERTAINE "RENATIONALISATION"

1. Les fonds de concours communautaires représentent l'essentiel des fonds de concours au budget de l'agriculture. Entre 1991 et 1994 ils se sont accrus de 30 % par an. Ils financent la plupart des grandes actions structurantes, selon des clefs de répartition et des modalités de remboursement spécifiques.

Estimation des fonds de concours communautaires (actions principales)

(En millions de francs)

	Budget 95	Versements attendus	Total 1	PLF 96	Versements attendus	Total 2	Variations Total 2/Total 1 en %
44-41/21 DIA	578,5	286	863,5	645	294	939	8,75
44-42/10 Retrait des terres-extensification	215	0	215	117	0	117	- 45,58
44-42/10 Prêts à l'agriculture : charges de bonification	2.730	650	3.380	2.418	728	3.146	- 6,92
44-54/80 Actions en faveur des agriculteurs en difficulté	345	89	434	203	50	253	- 41,71
44-55/30 Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes	555	3.800	4.355	680	4.180	4.860	11,60
44-70/20 Lutte contre les maladies des animaux	237,5	32	269,5	238,3	35	273,3	1,41
44-80/30 Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées	1.650	517	2.167	1.650	534	2.184	0,78
Total (hors cofinancement au titre des objectifs 1 et 5b)	6.311	5.373	11.684	5.951,3	5.821	11.772,3	0,76
44-80/80 et 61-83/10 Cofinancement du FEOGA Orientation au titre des objectifs 1 et 5b		2.080	2.080		2.050	2.050	
Total	6.311	7.453	13.764	5.951,3	7.871	13.822,3	0,42

2. Pour apprécier l'ensemble des concours communautaires, il convient de prendre en compte les sommes transitant par le CNASEA.

Contributions communautaires versées directement au CNASEA

(en millions de francs)

	1995	1996
Prime au maintien de l'élevage extensif	770	770
Actions agri-environnementales	2890	310
Aide au départ	715,5	670,5
Stockage, transformation et commercialisation des produits agricoles	141	141

La prime au maintien de l'élevage extensif ("**prime à l'herbe**") dont le montant a atteint 300 francs par hectare, suscite l'appréhension des organisations professionnels agricoles qui craignent une réduction progressive de son champ d'application du fait de l'exigence d'une forte spécialisation des bénéficiaires (70 % de la S.A.U. en herbe).

B. LA COMPLEXITE DE L'ANALYSE BUDGETAIRE

1. L'existence de deux sources de financement permet de retenir alternativement la dotation budgétaire stricto sensu ou la dotation totale (concours Union européenne compris). Exemples :

	Part nationale	Financement total
DJA	+ 11,5 %	+ 8,74 %
P.M.T.V.A.	+ 20,7 %	+ 11,6 %

La référence "nationale" est ainsi favorisée cette année, la solution contraire ayant été observée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1995.

2. L'abondement des fonds de concours n'est pas connu avec précision lors du débat budgétaire

Cette imprécision est inévitable par construction. Elle conditionne cependant l'appréciation des crédits. Le tableau ci-après retrace les différences entre certains fonds de concours estimés lors de l'examen du projet de loi de finances 1994 et les fonds de concours définitifs.

	Prévision	Réalisation	Variation en %
44.41 (DJA + extensification) (1)	270	285	+ 5,5
44.42 (Bonifications)	590	677	+ 14,7
44.50 (P.M.T.V.A.)	2.324	3.100	+ 33,3
44.80 Interventions dans les zones agricoles défavorisées	470	625	+ 32,9

(1) Le rapport du contrôleur financier ne présente les comptes budgétaires qu'au niveau du chapitre, et non de la ligne. Il est donc impossible d'isoler certaines actions.

3. Le titre IV en exécution s'écarte sensiblement du titre IV en présentation

Ce titre, qui est le plus important et le plus significatif du budget de l'agriculture (près de 25 milliards de francs sur un budget de 35 milliards de francs) connaît une "vie intense" après l'examen de la loi de finances initiale, ainsi que l'illustre le tableau ci-après. Les pérégrinations du financement du BAPSA expliquent certains mouvements erratiques.

L'importance des écarts, lois de finances rectificatives mises à part, démontre toutefois une relative inadaptation des modalités du consentement parlementaire à la dépense.

	Dotation initiale	Annulations	Reports	Fonds de concours	LFR	Autres mouvements	Dotation nette
1994	37,613	- 0,749	+ 1,660	+ 4,927	+ 0,517	+ 0,112	44,081
1993	30,002	- 0,476	+ 0,623	+ 4,473	+ 6,015	+ 1,985	42,623
1992	27,955	- 1,296	+ 0,698	+ 3,273	+ 2,022	+ 0,358	33,012

C. BUDGET COMMUNAUTAIRE : UN DEVOIR DE VIGILANCE

Dans le projet de budget communautaire pour 1996, l'accroissement des dépenses agricoles s'établit à 10,66 % (dont 58,4 % de la masse totale représentent des aides directes au revenu). Toutefois, pour des raisons diverses, le coût de la "nouvelle" PAC demeure inférieur aux prévisions.

Comparaisons entre les prévisions des coûts de la PAC, la ligne directrice et son exécution

(en millions d'écus)

	1993	1994	1995	1996	1997
Prévision des coûts	34.062	36.743	39.365	41.738	41.306
Ligne directrice	36.657	36.465	37.944	40.828	
Exécution	34.590	33.412	36.987		

C'est ainsi que, compte tenu des marges financières dégagées par l'exécution du budget pour 1995, il devrait être possible de financer le dépassement prévisible des coûts de la PAC en 1996 par rapport à la ligne directrice agricole prévue pour l'exercice prochain (environ 910 millions d'écus).

Il n'en reste pas moins que le projet de budget pour 1996 illustre à nouveau les conséquences financières du corset pesant sur la ligne directrice agricole dont on rappelle que le montant est indexé sur les prix et 74 % du taux de croissance réel. La situation faite à des dépenses obligatoires des Communautés, qui en constituent par ailleurs le véritable fondement historique, est peu satisfaisante.

Comme le signale à bon droit notre collègue Denis Badré :

"Si le projet de budget comporte une réserve monétaire de 500 millions d'écus destinés à couvrir les coûts pouvant résulter d'une nouvelle appréciation de l'écu par rapport au dollar ou de l'appréciation de certaines monnaies européennes vis-à-vis de l'écu, il faut rappeler que la mobilisation de la réserve monétaire pourrait ne pas suffire et que les mesures complémentaires qui pourraient être nécessaires exigent l'unanimité du Conseil. Connaissant les réticences de certains partenaires à l'égard des dépenses agricoles et conscient du contexte malsain qui règne à Bruxelles du fait des prétentions du Parlement tendant au déclassement des dépenses agricoles résultant des désordres monétaires de la catégorie des dépenses obligatoires vers celles des dépenses non-obligatoires, un devoir de vigilance s'impose".

III. LES ELEMENTS PRINCIPAUX DU PROJET DE BUDGET DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE POUR 1996

A. UN BUDGET CONTRASTÉ

Ce budget enregistre une baisse de 8,1 % dont l'essentiel s'explique par la variation de la subvention au BAPSA (de 9,134 à 6,446 milliards) qui repose sur des facteurs exogènes. Hors BAPSA, la baisse est de 1,8 %.

En tendance, cette baisse s'explique par l'évolution des concours communautaires qui prennent le relais des crédits nationaux. Il convient en outre de rappeler que la VAB de la branche agriculture-sylviculture-pêche s'établit à 177 milliards de francs en 1994 (pour des concours publics nets de 71 milliards de francs), soit 2,4 % du PIB total -contre 5 % au début des

années 1970-. La VAB agriculture-sylviculture-pêche-IAA, représente, quant à elle, 5,1 % du PIB 1994.

Cette baisse de 8,1 % résulte des évolutions contrastées suivantes (hors BAPSA-AAH)

(en milliards de francs)

Hausses	Baisses
Personnel - Titre III : + 4,93 % (7,797)	Action économique hors bonification Titre IV : (12,154) - 5,85 %
Fonctionnement - Titre III : + 4,63 % (1,684)	Charges de bonification - Titre IV : (2,418) - 11,43 %
Action éducative - Titre IV : + 10,74 % (2,929)	Action sociale - Titre IV : (7,380) - 26,67 %
	Dépenses en capital CP - Titres V et VI : (1,267) - 9,60 %

Les moyens des services connaissent une hausse de 4,88 % (titre III), les interventions une baisse de 12,23 % (titre IV) hors BAPSA/AAH, les dépenses en capital (CP) une baisse de 9,6 % (titres V et VI).

B. DES PRIORITES AFFICHEES

1. L'installation des jeunes agriculteurs

La DJA voit ses crédits s'établir à 645 millions de francs (+ 11,5 %), en raison notamment de la modification du versement des deux parts, et la dotation consacrée au financement des stages à l'installation à 60 millions de francs (+ 200 %). La charte de l'installation, qui fixe un objectif à terme de 12.000 installations par an, contient en outre diverses mesures, semble-t-il non financées sur le projet de budget 1996, et dont le coût serait de 500 millions de francs (augmentation du plafond du prêt, modification des critères d'éligibilité, création d'un fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL), incitations fiscales à l'accès au foncier en fermage). Le FIDIL englobera les "OGAF" et mobilisera au moins

340 millions de francs dont 220 millions de francs de crédits d'Etat et 120 millions de francs de crédits locaux³.

2. L'enseignement agricole et la formation professionnelle

Secteur public (+ 4,1 % et 160 créations de postes) et secteur privé (+ 11 %, rattrapage prévu par la loi de 1984 sur l'enseignement agricole) voient leurs crédits notablement accrus de 6,7 % globalement (5,749 milliards de francs au total). Ces hausses se situent dans la tendance de moyen terme (+ 6 % l'an).

Les effectifs, toutes classes confondues, s'élèvent à 158.000 élèves, quand le nombre d'installations de jeunes est de l'ordre de 8 à 9.000 par an. L'enseignement agricole, à certains égards, est donc "victime de son succès", en raison notamment de son ouverture croissante sur tous les métiers du monde rural.

Dans l'enseignement technique agricole, la répartition par niveau est la suivante (% des effectifs) :

Niveau V : 54,9 %

Niveau IV : 31,9 %

Niveau III : 13,2 %

3. L'allègement des charges

De très nombreuses mesures (sociales-financières-fiscales) ont été prises sur la période 1993-1995, notamment dans le cadre de la loi de modernisation. Leur traduction, pour les seules mesures fiscales, sera la suivante :

TFNB (suppression totale de la part départementale)	500 millions de francs
TFNB (jeunes agriculteurs)	50 millions de francs
Bénéfices agricoles (jeunes agriculteurs)	66 millions de francs
Droits d'enregistrement (taux à 0,6 %)	40 millions de francs

L'effet 1995 sur les cotisations sociales des mesures prises depuis 1993 est au minimum de **1,9 milliard de francs** (dont 460 millions de francs au titre de la distinction revenus du travail-revenus du capital).

D'autres mesures sont envisagées dans le cadre de la préparation de la Conférence Annuelle Agricole de fin d'année (provision pour variation de cours, meilleure distinction des revenus du travail des revenus du capital). Leur effet n'est donc pas pris en compte dans le budget de l'Etat.

Il convient de souligner l'asynchronie entre le débat budgétaire et le calendrier gouvernemental. Le Parlement est appelé à donner un avis sur un projet de loi de finances qui ne comprend ni les effets de la charte d'installation ni ceux de la Conférence Agricole.

C. DES DOTATIONS PARFOIS INSUFFISANTES

1. La mise aux normes des bâtiments d'élevage

L'application de ce programme ambitieux (d'un coût estimé à 6 milliards de francs sur la période 1994-1998) prend du retard. La contribution budgétaire de l'Etat n'a été que de 71 millions de francs en 1994 et 60 millions de francs en 1995 (soit au total 24 % de sa contribution totale contre 40 % dans le tableau de marche initial)⁴. Les raisons de ce retard sont multiples et complexes. Elles tiennent pour partie à la mise en oeuvre des contrats de Plan. Il semble toutefois que la dotation du chapitre 61-40 (qui comprend également l'aide aux bâtiments d'élevage en zone de montagne) risque d'être insuffisante en 1996 (147 millions de francs soit + 2,6 % en crédits de paiement) au regard des besoins. Selon le ministre de l'agriculture : "*Si des tensions existent dans certaines régions, en raison de l'insuffisance de moyens financiers, les crédits prévus devraient permettre d'accompagner la montée en puissance des besoins exprimés et des opérations à réaliser*".

Si la loi de modernisation a permis d'octroyer le bénéfice de l'amortissement exceptionnel aux investissements de mise aux normes réalisés par des propriétaires exploitants, le problème du régime fiscal applicable aux propriétaires bailleurs n'est pas encore résolu. A la demande de votre commission des finances, le gouvernement s'est engagé à trouver une solution rapide à ce problème.

2. Le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER)

Le FGER sera abondé à hauteur de 400 millions de francs (500 millions de francs pour 1995, mais amputés de 152,5 millions de francs en régulation). Les organisations professionnelles souhaitent qu'il soit doté d'un **financement pérenne** (par exemple, taxe sur l'artificialisation des sols) pour être mis à l'abri des aléas budgétaires. Ce Fonds n'a commencé ses travaux, au plan départemental, que depuis cet automne. Les faibles masses mises en jeu (quelques millions de francs par département et par an) et les nombreuses actions agrienvironnementales ou d'aménagement rural concurrentes ne permettent pas encore d'avancer un jugement définitif sur sa pertinence.

3. Le Fonds Forestier national

Malgré les mesures prises lors de l'examen des projet de loi de finances 1994 et 1995, sur l'initiative de la commission des finances, **plusieurs incertitudes** subsistent. Les ressources 1996, estimées au printemps 1995, semblent surévaluées⁵ en ce qui concerne le rendement de la TUPF (taxe unique sur les produits forestiers) (330 millions de francs contre 400 prévus). Les ressources du Fonds s'établiraient à 450 millions de francs en 1996 (418 en estimation 1995) contre 524 millions de francs prévus dans le projet de loi de finances 1996. Des divergences graves sont apparues sur l'avenir du FFN entre les diverses parties prenantes (propriétaires forestiers, papetiers-marchands de panneaux, scieurs). L'avenir de ce Fonds, qui demeure irremplaçable, semble justifier une baisse du taux de la TUPF sur les scieurs (1,3 % actuellement), taxe qui obère leur compétitivité. **Il conviendrait donc de trouver une ressource nouvelle, extérieure à la filière bois.** Toutefois, l'idée d'une taxe sur l'artificialisation des sols n'emporte guère l'adhésion unanime.

La Cour des Comptes observe en effet, dans son rapport sur la loi de règlement pour 1994 :

"Conformément au plan de redressement du fonds forestier national, les dépenses définitives ont nettement diminué en 1994 (312,8 millions soit - 26,9 %). La réduction a été particulièrement marquée pour les dépenses d'investissement : les dépenses pour le financement d'activités forestières ont baissé de 48,7 % et les subventions de 22,4 %. La diminution des dépenses de fonctionnement (- 23,5 %) résulte de la suppression du remboursement au budget général des dépenses de personnel.

Ce fonds a connu une grave crise financière, en raison de la forte réduction à compter de 1993 des recettes de la vente sur les produits forestiers. Un plan de remise en ordre portant sur 300 millions a été mis en oeuvre en 1994, où l'évolution des dépenses et des recettes a permis une amélioration du solde du compte (+ 208,1 millions) au-delà de ce qui était prévu par le plan de redressement (solde créditeur de 106 millions). Toutefois, il reste largement inférieur au montant des dépenses engagées et non encore payées. **La situation du fonds forestier national n'est donc toujours pas rétablie."**

4. La pêche

L'Etat a engagé un ambitieux programme de restructuration et de modernisation de la filière, notamment à travers la mise en oeuvre d'un plan en faveur de la pêche artisanale. Pour 1996, le projet de budget se traduit par une hausse de 38 % des dotations qui s'établissent à 147 millions de francs. Au sein de ces crédits, la dotation au **FIOM** (Fonds d'intervention et d'orientation des marchés des produits de la mer et des cultures marines) est portée à 125 millions de francs, soit une augmentation de 40 %, permettant ainsi d'amplifier les actions structurelles de modernisation et de réorganisation de la filière. S'agissant des dépenses d'investissement, les autorisations de programme sont reconduites (40,2 millions de francs) tandis que les crédits de paiement progressent de 8,5 % (43,6 millions de francs).

IV. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

A. LA GESTION DES AIDES A L'AGRICULTURE

Malgré des progrès récents (adoption du système intégré de gestion et de contrôle-SIGC ; rapprochement ONIC-SIDO), l'ensemble des circuits de gestion des aides à l'agriculture demeure trop complexe : l'organisme assurant les paiements n'est pas nécessairement celui qui traite les dossiers de demande ni qui assure les contrôles. Il est difficile de revenir sur des procédures bien "rodées", mais les contraintes budgétaires imposent de simplifier un dispositif qui n'a plus de cohérence autre qu'historique. Selon les observations de la Cour des comptes, qui peuvent apparaître excessives : *"Il convient de simplifier considérablement les structures et les procédures. A moyen terme, en opérant progressivement, il pourrait être envisagé de confier la gestion de toutes les aides directes au ministère de l'agriculture lui-même (et le paiement à un TPG central unique), et de fusionner les organismes intervenant sur les*

marchés en deux établissements, l'un pour les productions végétales, l'autre pour les productions animales. Les économies à attendre d'une réforme d'envergure seraient considérables".

B. LA MODERNISATION DE LA FISCALITE AGRICOLE

Elle doit être poursuivie, en prenant en considération **trois contraintes** : la recherche de la **neutralité** vis-à-vis des entreprises non agricoles afin de ne pas susciter de concurrences jugées parfois anormales (pluriactivité, coopératives) ; la prise en compte de la **spécificité agricole** qui appelle des mesures particulières mais qui ne saurait faire oublier que l'impôt n'est pas seulement une charge d'exploitation mais aussi une contribution au financement de l'Etat (principe contributif applicable tant au niveau local qu'au niveau national) ; le risque de contagion à l'ensemble des entreprises individuelles des mesures prises (artisanat, services, professions libérales).

La loi de modernisation a constitué une étape importante sur la voie de cette rénovation de la fiscalité agricole, même si des progrès doivent encore intervenir (régime des provisions, distinction fiscale des revenus du travail des revenus du capital, lissage des plus-values sur cessions d'actif).

La réforme du champ d'application de la contribution sociale de solidarité des sociétés, opérée par la loi de finances rectificative du 4 août 1995, illustre la difficulté de cette modernisation. La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements redéfinissant les modalités d'imposition des coopératives agricoles.

C. LA PERCEPTION DES RECETTES DU FFN (FONDS FORESTIER NATIONAL)

Malgré des observations réitérées, peu de progrès semblent avoir été enregistrés dans la perception de la taxe de défrichement et dans celle de la taxe unique sur les produits forestiers.

D. LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE D'ECONOMIES ET L'AVENIR DU CNASEA (CENTRE NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES)

Dans une **première étape**, l'Assemblée nationale -malgré les observations du ministre- a voté plusieurs amendements de réduction des crédits, d'un montant total de 70 millions de francs.

- Sociétés d'aménagement régional (Titre VI Etat C)	- 5 millions de francs en crédits de paiement
- Moyens de fonctionnement du CNASEA (Titre IV chapitre 44-41)	- 50 millions de francs en dépenses ordinaires
- 44-54 (non identifié)	- 5 millions de francs en dépenses ordinaires
- Moyens de fonctionnement du ministère (Titre III, Etat B)	- 10 millions de francs en dépenses ordinaires

L'économie réalisée sur le CNASEA apparaît **mal ciblée**, et elle devrait porter non sur le fonctionnement mais sur les interventions. La trésorerie fin 1994 s'établissait à 418 millions de francs (trois semaines de versements) et devrait s'annuler fin 1995, ce qui générerait des délais de versement. De plus, les produits de cette trésorerie servent à équilibrer des dépenses de fonctionnement votées en déséquilibre. L'amendement voté exercerait donc des effets préjudiciables sur le bon fonctionnement du CNASEA et des ADASEA. L'effort devrait donc porter sur certaines actions qui connaissent une situation moins tendue que d'autres.

NOTES

1. Les programmes en voie d'achèvement

Ces programmes, dont les dotations passent de 1,412 milliards de francs à 863,3 millions sont les suivantes :

Aide spéciale à l'investissement jeunes agriculteurs (programme 93 à 95)

Retrait des terres, extensification (programme 89 à 91)

Solde du remboursement de l'emprunt du FIRS

Accompagnement des opérations de restructuration des coopératives céréalières

Solde du programme 1994-1995

Solde des PARA (programme d'aide au revenu agricole)

Remboursements FEOGA

Subvention pour fermeture d'abattoirs communaux

Indemnités viagères de départ (IVD)

2. Les aides fiscales à l'agriculture (Analyse du fascicule "Voies et moyens")

Déduction accélérée des intérêts de certains emprunts : **10 millions de francs.**

Aide spécifique à l'investissement : **830 millions de francs.**

Abattement sur les bénéfices réalisés au cours de leurs soixante premiers mois d'activité par les jeunes agriculteurs (exploitants établis jusqu'au 31 décembre 1999) : **200 millions de francs.**

Régime du forfait collectif agricole : **1.900 millions de francs.**

Régime fiscal des stocks agricoles à rotation lente : **250 millions de francs.**

Exonération des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier pour les trois quarts de leur valeur : **70 millions de francs.**

Exonération des bois et forêts et des parts de groupements forestiers à hauteur des biens en nature de bois et forêts (pour les $\frac{3}{4}$ de leur valeur) : **130 millions de francs.**

Exonération de certains employeurs agricoles. Mesure dérogatoire car les exploitants agricoles, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la TVA, sont les seuls employeurs du secteur "productif" qui échappent à la taxe : **300 millions de francs.**

Admission en déduction du revenu imposable des cotisations afférentes à un régime complémentaire d'assurance vieillesse non obligatoire (art. 1122-7 du code rural) : **60 millions de francs.**

Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des biens ruraux loués par bail à long terme : **50 millions de francs.**

Exonération dans certains cas, des parts de GFA pour une partie de leur valeur : **10 millions de francs.**

Exonération des parts de GFA pour une partie de leur valeur : **130 millions de francs.**

Exonération des biens ruraux donnés à bail à long terme pour une partie de leur valeur : **380 millions de francs.**

Mode d'évaluation des immobilisations amortissables en cas de passage du forfait à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel : **270 millions de francs.**

Régime forfaitaire spécial des bois et forêts : **570 millions de francs.**

Imposition au taux réduit de certains produits et des engrais à usage agricole : **400 millions de francs.**

Imposition au taux réduit des éléments constitutifs des aliments pour le bétail : **310 millions de francs.**

Franchise d'impôt accordée aux bouilleurs de cru jusqu'à un maximum de 10 litres d'alcool pur par an et par bénéficiaire. Droit viager pour

les personnes qui en bénéficiaient déjà lors de la campagne 1959/1960 : **300 millions de francs.**

En cas de paiement immédiat : abattement de 10 % sur le droit de consommation sur les alcools dû par les bouilleurs de cru pour les quantités fabriquées en sus de l'allocation en franchise : **90 millions de francs.**

3. Les missions du FIDIL

Selon le gouvernement :

"Dans chaque département, le **FIDIL** garantira la cohérence et la complémentarité des actions conduites par tous ceux qui agissent en faveur de l'installation. Le FIDIL permettra de renforcer les programmes locaux en améliorant la synergie avec les autres actions relevant de l'Etat. La répartition du Fonds entre les régions et les départements tiendra compte des moyens mis en oeuvre par les autres partenaires locaux et de l'évaluation des résultats.

Peuvent être envisagés au titre des mesures relevant du FIDIL :

- les diagnostics d'exploitations sans successeur, permettant à un candidat extérieur de prendre la décision de reprise en toute connaissance de cause,
- les divers systèmes de parrainage favorisant l'installation progressive d'un jeune agriculteur avant la cessation d'activité de l'aîné avec les différents outils de la formation professionnelle,
- les appuis à la mise en place des répertoires départementaux à l'installation, afin de favoriser les contacts entre les candidats et les exploitants sans successeur,
- un soutien à la diversification des activités."

4. La mise aux normes des bâtiments d'élevage

En 1994, le chapitre 61-40 a été doté de 157,9 millions de francs alors que les paiements ne se sont élevés qu'à 104,1 millions de francs.

Selon le ministre de l'agriculture :

"Divers délais ont été constatés dans le lancement du **programme de maîtrise**. Ils ont eu des causes diverses dont les principales sont les suivantes :

- les dispositions du programme n'ont été arrêtées qu'à la fin de 1993 et au début de 1994 ;

- il a fallu intégrer ce dispositif dans les contrats de plan Etat-régions déjà élaborés, et les conventions financières avec les collectivités territoriales ont exigé du temps ;

- la mise au point des modalités de réalisation des études préalables, la formation des techniciens (950 ont été formés pour ces études), l'organisation des guichets uniques départementaux, la coordination entre les financeurs d'un même dossier et l'instruction des premiers dossiers ont entraîné des délais. C'est ainsi qu'à la fin de 1994, première année du programme, seulement 12 millions de francs de crédits d'Etat avaient été engagés sur l'ensemble du territoire (pour 3.236 dossiers d'études préalables et 19 dossiers de travaux).

Au printemps 1995, le ministre de l'Environnement a autorisé les éleveurs intégrables dès 1994 dans le dispositif des agences de l'eau à terminer les travaux à la fin de 1996 (au lieu de 1995). Pour 1995, le rythme de dépôt des demandes d'études préalables et des dossiers de travaux s'est accéléré. En 1996, devront être terminés les travaux des élevages des deux premières années du calendrier et commencés ceux des élevages intégrables dans l'année budgétaire."

5. La situation du Fonds forestier national

Tableau de bord du Fonds forestier national (FFN)
- Exécution des budgets de 1990 à 1994
Loi de finances pour 1995 et estimations réelles pour 1995
- Projet de loi de finances pour 1996 et réalisations probables en 1996

Exécution du budget (en millions de francs courants)

	Ancien FFN	Nouveau FFN				1995		1996	
	1990	1991	1992	1993	1994	LFI votée	Estimations réelles	PLF bleu	Réalisations probables
RECETTES FFN PERÇUES									
Taxe forestière restant au FFN	664	254,5	250	200	276	330,5	318	400	326
Taxe de défrichement	0	0	0	0	25	58	30	32	32
Remboursements et divers	144	131	91	130	110	99,5	70	92	92
TOTAL RECETTES FFN	808	385,5	341	330	411	488	418	524	450
DEPENSES FFN (paiements)									
Dépenses ordinaires (organismes))	238	162	157	135	100	100	100	148,1	148,1
Investissements	416	512	458	401	288	278	278	270,9	270,9
TOTAL DEPENSES (paiements)	654	674	615	536	388	378	378	419	419
INVESTISSEMENTS									
Autorisations de programme	500	557	252	100	300	330	330	301,7	301,7
Variation du Fonds de Roulement (recettes moins dépenses)	+ 154	- 288	- 274	- 206	+ 23	+ 110	+ 40	+ 105	+ 31

CHAPITRE II

LA RENOVATION DU DISPOSITIF PUBLIC D'APPUI A L'AGRICULTURE

Opposer l'augmentation du nombre des fonctionnaires du ministère de l'agriculture au déclin prononcé du nombre des exploitants agricoles relève assez largement du mauvais procès. En effet, comme le ministre l'a fort pertinemment indiqué à la tribune de l'Assemblée nationale :

"Il ne faut d'ailleurs pas interpréter de façon trop hâtive le rapport entre le nombre d'agriculteurs et celui des fonctionnaires du ministère. En effet, les tâches de ce dernier ne se limitent pas à l'administration des questions touchant les exploitants en activité. La moitié des effectifs est aujourd'hui employée à l'enseignement agricole. Pour le reste les effectifs se consacrent à divers domaines : forêt, gestion de la protection de l'environnement, soutien des industries agro-alimentaires, protection vétérinaire et phytosanitaire, et hygiène alimentaire, actions qui bénéficient, en premier lieu, aux consommateurs.

"Par ailleurs, la réforme de la politique agricole commune s'est traduite par la nécessité d'instruire et de contrôler 650.000 dossiers individuels de demandes d'aides répondant aux exigences de la Commission européenne. Si les primes liées à la PAC ont pu être payées aux agriculteurs dès le 16 octobre cette année, c'est grâce au travail de nos fonctionnaires. Plutôt que de leur tirer dessus, l'occasion est bonne de leur rendre hommage".

Votre rapporteur spécial ne peut que partager les propos éloquents du ministre. Il n'en demeure pas moins que la mission de la commission des finances, qui n'est pas toujours agréable, consiste à s'interroger en permanence sur la pertinence des procédures et l'opportunité des dépenses.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1994, la Cour des comptes a actualisé la monographie sur le ministère de l'agriculture qu'elle avait présenté dans son précédent rapport. Plusieurs observations demeurent d'actualité.

I. LA "MANNE" DU CNASEA

A. L'APPRECIATION DE LA COUR DES COMPTES

La Cour fait observer que le CNASEA sert de réservoir naturel où puiser les économies rendues nécessaires par les annulations de crédits :

"La situation financière du CNASEA a conduit à concentrer sur le chapitre 44-41 de substantielles annulations de crédits : en 1991, le chapitre a supporté en moyenne le tiers des annulations, en 1992, la moitié (713 millions) ; en 1993, les réserves du CNASEA ayant été très sollicitées, ce sont "seulement" 200 millions qui ont été annulés sur ce chapitre (soit 29 % du montant total des annulations de la gestion). En 1994, en revanche près de 502 millions ont été annulés sur ce chapitre, soit 58 % des annulations ce qui n'a pas empêché l'organisme d'afficher à la fin décembre 1994 des réserves supérieures à celles du 31 décembre 1993 (418 millions contre 385 millions).

"Au total 1.763 millions de crédits ont été annulés au cours des quatre derniers exercices sur ce chapitre, soit près de 45 % du total des annulations de la période (qui se sont élevées à 3.938,8 millions)".

B. LA NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE LA PRIORITE DE L'INSTALLATION

Votre rapporteur spécial note que la situation hybride du CNASEA, organisme agricole qui ne verse mensuellement "que" 500 millions de francs environ pour l'agriculture contre 1,2 milliard de francs pour le ministère du travail, qui gère en revanche certaines actions agricoles qui pourraient éventuellement être mises en oeuvre par d'autres (pré retraite) appelle une réflexion d'ensemble qui ne saurait être conduite dans le seul souci de réaliser des économies.

En revanche, la politique d'installation des jeunes agriculteurs est au coeur des préoccupations des professionnels et des responsables politiques. La charte nationale pour l'installation des jeunes agriculteurs en est l'illustration parfaite. Et, au plan départemental, la mise en oeuvre des actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs (instruction des dossiers DJA, aide spéciale jeunes agriculteurs...) s'effectue souvent pour une large part par les ADASEA ainsi chargées d'une mission de service public.

Les ADASEA sont également compétentes pour tenir le répertoire qui a été créé par la loi de modernisation. Ce répertoire recense les exploitations qui se libèrent et assure le lien entre les cédants et des candidats à l'installation qui ne disposent pas d'exploitations familiales à reprendre.

Pour pouvoir concrétiser ces actions en faveur de l'installation, les ADASEA doivent être dotées de moyens financiers assurant leur fonctionnement. Or, le projet de budget du ministère de l'agriculture, tel qu'il ressort du vote de l'Assemblée nationale, réduit les crédits de fonctionnement à destination des ADASEA. Cela risque en conséquence de contrarier la relance d'une politique d'installation en agriculture.

II. LE CARACTERE INADEQUAT DES REGULATIONS

4. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

La globalisation des crédits de fonctionnement du ministère de l'agriculture (regroupés au chapitre 34-97) s'est heurtée aux conséquences de régulation. Comme l'a souligné la Cour des comptes :

"De 1991 à 1993 inclus, les avantages escomptés en termes de gestion ont été sensiblement affectés par les opérations de gels et d'annulations de crédits qui n'ont pas épargné ces chapitres. Le principe de responsabilisation des gestionnaires s'accorde en effet difficilement avec des blocages et des annulations pouvant intervenir dès le début de la gestion sans qu'une "règle de jeu" claire soit affichée ; aux annulations et aux blocages officiels des crédits se sont ajoutés des blocages officieux ou semi-officieux".

Cependant, en 1994, les annulations ne se sont élevées qu'à 5,3 millions. Elles ont porté sur le seul chapitre 34-14 - statistiques. A l'inverse, les deux principaux chapitres de crédits de fonctionnement (34-97 et 34-98) ont été abondés par décret d'avance (7,5 millions) et surtout par la loi de finances rectificative de fin d'année (120,54 millions).

Le tableau suivant donne les principaux chiffres de l'exécution budgétaire des chapitres de fonctionnement (ceux de la quatrième partie du titre III).

Chapitres de fonctionnement du ministère de l'agriculture

(En millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	Variation 1994/1991
Crédits initiaux	588,37	715,16	713,63	703,48	19,5 %
Annulations	24,47	30,62	106,4	5,3	- 78,3 %
Crédits nets	687,02	764,83	696,33	911,95	32,7 %
Dépenses nettes	645,88	745,12	670,63	790,24	22,3 %

B. LES REGULATIONS OPEREES EN 1995

Toutefois, l'année 1995 marque un certain retour à des régulations plus marquées. L'arrêté d'annulation associé au collectif du mois de juillet dernier prévoit en effet plus de 90 millions de francs d'annulations sur le titre III dont les chapitres 34-14 et 34-97 (pour 68,8 millions de francs). L'arrêté d'annulation du 15 novembre y ajoute 17,15 millions de francs au chapitre 31-90. Toutefois le chapitre 34-98 a été abondé pour mettre en place le S.I.G.C. (système intégré de gestion et de contrôle).

Votre rapporteur spécial tient en outre à souligner la relative importance des réductions de crédits votées par l'Assemblée nationale pour 1996, soit, au titre III, 1 million de francs au chapitre 34-14 et 9 millions de francs au chapitre 34-97 (moyens de fonctionnement des services).

III. LA SIMPLIFICATION DES CIRCUITS ADMINISTRATIFS

A. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES

La Cour regrette que les services chargés de l'application de la politique agricole soient extrêmement dispersés. En dehors des directions centrales et des services extérieurs du ministère de l'agriculture, on compte en effet, selon la Cour, **des dizaines d'établissements interprofessionnels, de sociétés, d'associations.**

"Cela est particulièrement net et dommageable pour la gestion des crédits communautaires du FEOGA - Garantie depuis la réforme de la PAC décidée en mai 1992. Interviennent, en plus des DDAF, cinq organismes dans le secteur végétal et deux dans le secteur animal, auxquels il faut ajouter les trésoreries générales départementales pour certaines aides directes animales (ICHN et PMTVA), ainsi que divers autres organismes."

La Cour des comptes conclut en ces termes :

"Il convient de simplifier considérablement les structures et les procédures. A moyen terme, en opérant progressivement, il pourrait être envisagé de confier la gestion de toutes les aides directes au ministère de l'agriculture lui-même (et le paiement à un TPG central unique), et de fusionner les organismes intervenant sur les marchés en deux établissements, l'un pour les productions végétales, l'autre pour les productions animales. Les économies à attendre d'une réforme d'envergure seraient considérables."

B. LES PROGRES REALISES DEPUIS QUELQUES ANNEES

Votre rapporteur spécial tient à relativiser des propos, parfois un peu excessifs, sur le "tertiaire agricole". Il est vrai que l'organisation administrative qui permet de gérer les différents régimes d'aides est bien le résultat d'une sédimentation administrative.

Toutefois, l'adoption du SIGC a été l'occasion d'entreprendre un premier effort de rationalisation qui s'est traduit par la création au sein du ministère de l'agriculture, d'une mission de gestion des aides, qui coordonne l'action administrative nécessaire à la mise en paiement de ces différentes aides, avec le souci permanent de simplifier l'organisation administrative pour accroître l'efficacité du dispositif, tant en termes de mise en oeuvre des contrôles que de rationalisation des tâches.

Une deuxième étape a été franchie avec le rapprochement des services de l'ONIC et de la SIDO impliqués dans le paiement des aides. Ces deux établissements ont actuellement un même agent comptable, leurs services informatiques ont été mis en commun pour le paiement des aides, de sorte qu'a été constitué un véritable pôle pour ce qui concerne les aides végétales.

La prochaine étape, qui s'inscrit dans le processus engagé par la réforme de la procédure d'apurement des comptes par la Commission de Bruxelles, consiste à rationaliser les circuits de paiement en réduisant le nombre des intervenants. A cet égard; le ministère de l'agriculture a pour objectif de constituer un pôle dans le domaine animal en confiant dès 1996 à l'OFIVAL la responsabilité du paiement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).

Comme le souligne le ministère de l'agriculture :

"Toute rationalisation d'un dispositif complexe nécessite des changements qui ont un coût, non seulement en termes financiers, mais également au plan de la qualité du service apporté aux bénéficiaires, dans la mesure où chaque modification doit être "rodée". C'est pourquoi la réflexion engagée qui se poursuit en permanence se traduit par des modifications dont la mise en oeuvre se veut progressive".

CHAPITRE III

L'EVOLUTION DE LA FISCALITE AGRICOLE

Le vote de la loi de modernisation agricole, puis la modification de l'assiette de la C.S.S.S. (contribution sociale de solidarité des sociétés) et les mesures envisagées dans le cadre de la Conférence Agricole Annuelle rendent nécessaire une mise au point sur plusieurs éléments d'un dossier particulièrement complexe.

I. LA FISCALITE DE L'HORTICULTURE ET DE LA SYLVICULTURE

Depuis le 1er janvier 1995, les produits de l'horticulture et de la sylviculture relèvent du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée. **Cette imposition est toutefois transitoire et soulève des difficultés d'appréciation.**

A. L'HORTICULTURE

La France avait relevé de 5,5 % à 18,6 % le taux de TVA applicable aux produits de l'horticulture à compter du 1er août 1991. Cette décision, qui anticipait sur l'application de la future directive "taux de TVA", était fondée sur l'accord politique obtenu au Conseil ECOFIN du 18 mars 1991, confirmé le 24 juin 1991.

Au cours du processus de transcription de l'accord politique dans le texte juridique, les Pays-Bas et la RFA, suivis par la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg, ont demandé la réouverture des discussions sur l'horticulture. La Présidence a alors présenté un compromis repris dans la directive n° 92/77 du 19 octobre 1992, qui n'a fait que différer de deux ans la recherche d'une solution (le Conseil devait décider du taux applicable à ces produits avant le 31 décembre 1994, sur la base d'une proposition de la Commission ; dans l'attente, les positions étaient figées).

Au 31 décembre 1994, l'absence de décision du Conseil et la coexistence persistante de taux différents au sein de l'Union européenne, ont

conduit la France à rétablir le taux réduit de TVA sur les produits de l'horticulture (article 20 de la loi n° 95-95 du 1er février 1995).

La proposition de la Commission, connue au mois de janvier 1995, prévoit l'application du taux réduit aux plantes vivantes et autres produits de la floriculture ainsi qu'au bois de chauffage.

Cette proposition a été discutée par les Etats membres au cours du premier semestre 1995. **Aucun consensus n'a pu être trouvé** et le Conseil ECOFIN du 10 juillet 1995 a pris acte de l'échec des négociations. Les produits de l'horticulture demeurent donc soumis au taux réduit jusqu'à ce que ces négociations puissent aboutir.

B. LA SYLVICULTURE ET LE BOIS DE CHAUFFAGE

Depuis le 1er janvier 1995, le taux réduit de la TVA a été rétabli pour les produits de la sylviculture n'ayant subi aucune transformation, dans les mêmes conditions que celles qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991.

Or, avant cette date, la qualité de produit agricole non transformé avait été reconnue aux seuls arbres sur pied, arbres abattus simplement ébranchés et tronçonnés et bois de trituration. Cette qualité avait été étendue aux rondins d'une longueur de plus d'un mètre dès lors que cette définition correspondait aux stères de bois déposés le long des routes en attente d'enlèvement pour être transformés.

Le bois de chauffage en tant que tel présenté sous forme de rondins, briquettes, plaquettes forestières ou sous forme de déchets (sciures, copeaux, écorces) **a toujours été soumis au taux normal de la TVA.**

Toutefois, l'utilisation de produits sylvicoles non transformés (tels les rondins de plus d'un mètre ou tout autre bois de trituration) pour le chauffage a pu laisser penser aux opérateurs que le taux réduit s'appliquait au bois de chauffage selon une distinction arbitraire entre rondins de plus d'un mètre et rondins de moins d'un mètre.

La Commission européenne a fait une proposition de directive en vue de permettre aux Etats membres d'appliquer le taux réduit de TVA aux livraisons de bois de chauffage. Cette proposition, examinée lors du même conseil des ministres du 10 juillet 1995, n'a pas pu être adoptée.

Votre rapporteur spécial, conscient du risque de non conformité d'une telle mesure au droit communautaire, **regrette** toutefois que **le bois de chauffage** demeure soumis au taux normal de TVA, **soit 20,6 %** (le gaz ne

supportant qu'un taux à 5,5 %), ce qui pénalise les utilisateurs non déducteurs de TVA.

II. LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITE DES SOCIETES (CSSS)

A. L'EXISTENCE D'UN DEBAT DE FOND

L'extension de l'assiette de la CSSS aux **coopératives agricoles** (au taux de 0,13 %) a réveillé des passions toujours prêtes à renaître dès qu'il s'agit du régime fiscal comparé des coopératives et des entreprises du négoce agricole. Votre rapporteur spécial souhaite résumer les principaux aspects du débat.

Selon les défenseurs des coopératives, si elles bénéficient d'un régime fiscal généralement favorable, c'est parce qu'elles sont placées dans le prolongement de l'activité agricole et sont soumises à des obligations spécifiques : absence de distribution de dividendes et de répartition des réserves, limitation territoriale, quasi-obligation d'accepter tous les adhérents dans celle-ci, etc...

Ce type de contrainte limite la rentabilité des coopératives : aussi dans le secteur de la transformation des produits agricoles, le ratio résultat net/chiffre d'affaires des coopératives est-il d'environ 0,6 % contre 2,2 % pour l'ensemble du secteur (coopératives et sociétés). Il les oblige aussi à multiplier les échelons (filiales, unions...) et donc les transactions imposées en cascade à la CSSS ; toujours dans le secteur de la transformation, le rapport valeur ajoutée/chiffre d'affaires dans les coopératives est de l'ordre de 12 %, alors qu'il est de l'ordre de 16 % dans l'ensemble des industries agro-alimentaires, ce qui fait apparaître un degré d'intégration plus élevé dans les sociétés que dans les coopératives.

Dans ces conditions, on comprend qu'une taxe sur le chiffre d'affaires au taux de 0,13 % peut conduire à un prélèvement sur le résultat net évalué à 20 % en moyenne par les coopératives.

En revanche, les partisans des entreprises du négoce agricole affirment :

"Les coopératives se proclament être le "prolongement des agriculteurs". De cette affirmation, elles tirent la conclusion "toucher à la

"coop", c'est toucher à l'agriculteur". Le syllogisme est aisé, mais il est dangereux. Il nous faut donc rappeler que :

"- Les entreprises privées travaillent avec plus de 90 % des agriculteurs. La coopération n'a ni l'exclusivité, ni le monopole des agriculteurs.

"- Ces entreprises payent leurs impôts et taxes. Si la CSSS (ou toute autre taxe) est, à travers les coopératives, une charge pour l'agriculture, ceci est également vrai pour les taxes qui pèsent sur les PME qui travaillent avec les agriculteurs. S'il y a nécessité d'alléger les charges, il faut donc étendre cet allègement aux PME du Négoce.

"La CSSS serait une "double contribution" pour les coopératives. Faut-il rappeler que la CSSS, payée uniquement par les entreprises privées, alimente la BAPSA, exclusivement agricole ? C'est-à-dire que pour les PME du Négoce, il y avait triple imposition (celle de la PME pour son propre régime, sa contribution au BAPSA, et sa contribution en compensation de l'exonération des coopératives concurrentes).

"Les coopératives argumentent sur leur rôle "social" et "d'assistance". Un simple rappel des parts de marché traduit, sans équivoque, qui fait quoi et où : les PME du Négoce sont plus présentes dans les zones "difficiles" que dans les zones "riches".

B. LA NECESSITE D'UNE APPROCHE D'ENSEMBLE

Votre rapporteur spécial estime que ce débat, qui est fort ancien, devrait donner lieu à **une analyse globale et objective qui permette d'éclairer l'horizon et de fixer un cadre fiscal convenable.**

Les débats à l'Assemblée nationale, tenus le 15 novembre dernier, ont démontré la nécessité d'une telle analyse. Après que le Ministre eut signalé que : *"la concurrence doit s'exercer sur des bases qui n'opèrent pas de discrimination. Autrement dit, si des agents économiques, sur un marché donné, se livrent à des actes concurrentiels, il paraît important qu'ils soient soumis aux mêmes obligations fiscales. C'est la raison pour laquelle il ne paraît pas judicieux de revenir sur l'assujettissement du chiffre d'affaires des coopératives à la CSSS"*.

L'Assemblée nationale a voté un amendement qui exclut de l'assiette de la CSSS, s'agissant des coopératives, le chiffre d'affaires qu'elles réalisent, au titre des opérations de vente des produits issus des exploitations de leurs

membres, avec d'autres organismes coopératifs régis par les mêmes dispositions ou par l'article L. 531-1 du code rural et dont ils sont associés coopérateurs.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter le débat permanent qui semble opposer "coopératives" et "privés". Ce débat nuit à la recherche d'une synergie entre tous les acteurs de la filière agricole. Il appelle sans doute une réflexion d'ensemble sur la fiscalité de l'entreprise agricole, souvent annoncée, mais à l'évidence difficile à mettre en oeuvre.

III. L'ACTIVITE AGRICOLE ET LA FISCALITE LOCALE

A. L'EVOLUTION DE LA TFPNB (TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BATIES)

La loi de modernisation de l'agriculture du 1er février 1995 prévoit un **écrêtement** généralisé de l'impôt foncier non bâti après actualisation des bases d'imposition. La part régionale de l'impôt foncier non bâti a été supprimée en 1993 et la part départementale est en cours de démantèlement jusqu'en 1996.

L'allègement de l'impôt, après écrêtement, serait d'autant plus grand que le taux d'imposition de la commune sera élevé après l'actualisation des bases. Ainsi, pour un taux d'imposition égal à la moyenne nationale, l'allègement serait de 10 % ; pour un taux deux fois supérieur à cette moyenne de 20 % ; pour un taux trois fois supérieur à cette moyenne, de 30 %. L'allègement maximal est plafonné à 50 %. A l'inverse, dans une commune ayant un taux de moitié inférieur à la moyenne nationale, l'allègement sera de 5 %. Le coût total de cet écrêtement serait de 660 millions de francs par an à compter de 1997.

B. LA TAXE PROFESSIONNELLE

L'article 1450 du CGI dispose que : "*Les exploitants agricoles..... sont exonérés de la taxe professionnelle*". Cette exonération s'éclaire au regard de la définition fiscale de l'activité agricole prévue à l'article 64, article qui, notamment, assimile à des bénéfices agricoles les profits réalisés par les

obtenteurs de nouvelles variétés végétales au sens des articles L.663-1 à L.623-35 du code de la propriété intellectuelle.

Ces dispositions ne vont pas sans exaspérer certains élus locaux qui comptent parmi les entreprises installées sur le ban de la commune des sociétés d'obtenteurs de variétés végétales ne payant pas de taxe professionnelle. Les assemblées parlementaires sont saisies chaque année de ce problème depuis 1992, sans pouvoir trouver de solution réellement satisfaisante.

L'Assemblée nationale s'est saisie à nouveau de ce dossier le 15 novembre dernier. Elle a hésité entre deux dispositifs : soit assujettir tous les producteurs de graines, soit ne les assujettir qu'au dessus d'un plafond de 50 millions de francs de chiffre d'affaires. Le ministre délégué a notamment déclaré :

"Effectivement, les producteurs de graines appartiennent à des catégories économiques différentes et utilisent des procédés de production de même nature. Parmi ces producteurs, on a à la fois des entreprises produisant des semences, des entreprises productrices de céréales, des horticulteurs et des petits exploitants agricoles.

Jusqu'à présent, on n'est pas arrivé à trouver le bon système permettant d'imposer ou de ne pas imposer l'activité de production de graines. L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1992 a soumis l'activité de tous les producteurs à la taxe professionnelle. L'article 33 de la première loi de finances rectificative pour 1993 est revenu à la situation antérieure d'exonération générale. A cela se sont ajoutées des décisions de justice qui ont produit des jurisprudences contradictoires.

Ces hésitations montrent qu'il est difficile de concilier la volonté légitime des collectivités locales de conserver une contribution souvent essentielle pour leurs finances, surtout dans nos petites communes, et le souci de ne pas augmenter les charges des exploitants agricoles, à un moment où certaines entreprises spécialisées sont touchées par les difficultés du monde agricole.

Mon sentiment personnel est que le retour pur et simple à l'imposition de tous les producteurs de graines, comme le propose M. Emmanuelli, risque de provoquer les mêmes difficultés que celles qui se sont fait jour en 1992-1993.

D'un autre côté, l'amendement de M. Lalanne, qui tend à fixer un plafond, est probablement mieux fondé dans la mesure où il institue un critère de distinction entre le producteur industriel et le petit exploitant agricole. Toutefois, le plafond choisi est peut-être un peu haut.

Je suggérerai donc à l'Assemblée d'adopter aujourd'hui l'amendement de M. Lalanne et de voir, dans la suite de la discussion parlementaire, d'une part au Sénat et, d'autre part ici en deuxième lecture, si le plafond qu'il propose est le bon plafond."

Votre rapporteur doute de l'opportunité d'un plafond créant un effet de seuil qui risque d'avoir pour conséquence de conduire certaines entreprises à se "filialiser" pour des raisons purement fiscales, de la même manière que d'autres entreprises ont parfois modifié leur forme juridique pour ne pas avoir à acquitter la C.S.S.S.

L'activité agricole l'est par "nature" et non par référence à un chiffre d'affaires. **Introduire une telle modification** dans la fiscalité agricole est une **initiative** dont il convient de **mesurer la portée**.

Votre rapporteur spécial estime que la réduction nécessaire de l'impôt foncier (part départementale, écrêtement) et l'exonération de taxe professionnelle de certaines activités (élevages hors sol de grande taille, semenciers) posera un problème de plus en plus délicat dans les relations entre les collectivités locales et certaines activités agricoles.

IV. LA FISCALITE DES BIOCARBURANTS

Trois problèmes se posent actuellement sur le plan communautaire :

a) La conformité du dispositif national d'exonération avec les articles 92 et 95 du traité de Rome :

Il y a, selon la commission, matière à application des articles 92 et 95 du Traité dès lors que la France n'étend pas l'exonération à tous les biocarburants, quelles que soient leur provenance et la matière première qui sert à les fabriquer. Le fait que notre dispositif fiscal soit en conformité avec la directive 92/81 ne change rien à la situation.

b) La demande de dérogation de la France destinée à lui permettre d'exonérer les biocarburants produits à plus grande échelle dans des unités industrielles sortant du cadre expérimental (projets pilotes) prévu par la directive 92/81 relative à la structure des accises sur les huiles minérales.

La commission de Bruxelles a demandé que cette question soit portée devant le Conseil Or, tant que la directive biocarburants n'est pas adoptée, cette dérogation est indispensable non seulement pour lancer les investissements relatifs aux nouvelles unités industrielles en projet mais aussi pour nous mettre à l'abri des critiques en ce qui concerne les unités existantes sortant du cadre expérimental autorisé par la directive 92/81.

c) La proposition de directive "SCRIVENER" tendant à exonérer d'accises les biocarburants :

Il semble difficile de parvenir rapidement à l'adoption d'une directive même si la commission formule sans tarder une nouvelle proposition comme le Conseil le lui a demandé. En effet, quelques Etats membres, dont la Grande-Bretagne, demeurent sceptiques à l'égard des biocarburants. Lors du Conseil ECOFIN du 19 juin 1995, cette dernière s'est même déclarée hostile à toute forme d'aide aux biocarburants et a demandé qu'on cesse d'en parler.

ARTICLE 60 RATTACHE

L'article 60 du projet de loi de finances prévoit une augmentation de la **contribution des communes forestières** au financement de l'ONF. L'ONF assure la garderie et l'administration de ces forêts "soumises". Tant le montant de cette contribution que l'efficacité de la gestion de l'ONF font l'objet de controverses. En témoigne le fait que l'Assemblée nationale a dû reporter le débat sur cet article rattaché à l'examen des crédits du ministère de l'agriculture.

Les forêts des collectivités publiques autres que l'Etat soumises au régime forestier, c'est-à-dire gérées par l'ONF, couvrent plus de 2,6 millions d'hectares, appartenant principalement à des communes (2,5 millions d'hectares de surfaces communales et sectionales). La "garderie" qu'y assure l'ONF recouvre différentes prestations rendues par ses agents : surveillance (incendie, maladies, chantiers...), martelage (marquage des arbres à couper), tâches administratives. Les dépenses afférentes pour l'ONF, sont prises en charge d'une part par les collectivités à travers leur contribution, d'autre part par l'Etat qui verse une subvention différentielle. On peut considérer que la participation de l'Etat rend compte des très importantes surfaces de forêts non productives bénéficiant du régime forestier, la contribution des collectivités étant, de fait, assise sur la forêt productive.

Le financement de la garderie des forêts publiques

(en millions de francs (hors TVA))

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Dépenses de l'ONF pour l'entretien des forêts des collectivités	457	697	773	794	818	878	852
Contribution des collectivités	91	96	120	132	115	109	105
Subvention du budget général (hors TVA après 1985)	298	587	675	658	759	781	726

(1) Cette subvention, outre la participation de l'Etat aux frais de garderie, couvre accessoirement d'autres engagements pris vis-à-vis de l'ONF.

Source : Ministère de l'Agriculture.

L'article 60 propose de porter la contribution des collectivités locales à l'entretien des forêts de 8,5 % à 14 % en zone de montagne et de 10 % à 16 % dans les autres zones. Cette contribution est assise sur les produits forestiers (ventes de bois et, en principe, baux de chasse, voire exploitation de carrières) nets des frais d'abattage et de façonnage. Votre rapporteur spécial estime trop brutale cette augmentation des frais mis à la charge des communes forestières.

Sur l'initiative notamment de MM. Christian Poncelet, président, Alain Lambert, rapporteur général, Jacques Delong, Yann Gaillard, Roland du Luart et de votre rapporteur spécial, la commission des finances a adopté à l'unanimité un amendement tendant à porter à 12 % en zone de plaine et à 10 % en zone de montagne la contribution des communes à l'entretien de leurs forêts par l'ONF.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'issue de ses délibérations, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de l'agriculture et de la pêche ainsi qu'il suit :

Agriculture, pêche et alimentation

(en millions de francs)

Chapitre	Majoration (réserve parlementaire)	Minoration 1ère délibération	Minoration 2e délibération	Total
Titre III				
Chapitre 34-14 Statistiques		1		
Chapitre 34-97 Moyens de fonctionnement des services		9		
Chapitre 37-11 Dépenses diverses au profit d'organismes, commissions et manifestations	0,1			
Total Titre III	+ 0,1	- 10		- 9,9
Titre IV				
Chapitre 43-23 Actions de formation et actions éducatives en milieu rural	0,38		3,5	
Chapitre 44-40 Modernisation de l'appareil de production agricole			1,4	
Chapitre 44-41 Amélioration des structures agricoles	1	50		
Chapitre 44-44 Interventions dans le domaine foncier			1,3	
Chapitre 44-50 Valorisation de la production agricole	2		3,5	
Chapitre 44-53 Interventions en faveur de l'orientation et de la valorisation de la production agricole			45	

Chapitre 44-54 Valorisation de la production agricole - Subventions économiques et apurement FEOGA		5		
Chapitre 44-70 Promotion et contrôle de la qualité	0,65			
Chapitre 44-80 Amélioration du cadre de vie et aménagement de l'espace rural			1,2	
Chapitre 44-83 Fonds de gestion de l'espace rural			12	
Chapitre 44-92 Forêts : interventions			2,5	
Total titre IV	+ 4,03	- 55	- 70,4	121,37
Titre VI (C.P.)				
Chapitre 61-21 Recherche	4			
Chapitre 61-61 Développement du stockage , de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer	0,75			
Chapitre 61-84 Actions coordonnées de développement régional		5		
Chapitre 66-20 Enseignement et formations agricoles	0,8			
Total titre VI	+ 5,55	- 5		+ 0,55
TOTAL GENERAL	+ 9,68	- 70	- 70,4	- 130,72

Observations : Les crédits du budget de l'agriculture ont été minorés de 130,72 millions de francs (DO + CP), soit -par rapport à un budget de 35,631 milliards de francs- une baisse de 0,36 %.