

N° 86

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## 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 1997, 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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; 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, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER L'APPRECIATION DES CONCOURS A L'AGRICULTURE</b> .....	7
<b>I. L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE</b> .....	7
<b>A. LA PRESENTATION TRADITIONNELLE</b> .....	7
1. <i>Les crédits communautaires</i> .....	8
2. <i>Les crédits budgétaires</i> .....	8
3. <i>Les crédits globaux</i> .....	9
<b>B. LA PRESENTATION PAR ACTIONS : LES CONCOURS A L'AGRICULTURE PRODUCTIVE</b> .....	10
1. <i>Les concours nets en données exécutées</i> .....	10
2. <i>Les concours par exploitation</i> .....	10
<b>C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	12
1. <i>Le poids de la subvention BAPSA dans l'appréciation de l'évolution des dotations budgétaires</i> .....	12
2. <i>La diminution des effectifs budgétaires sur moyenne période (hors enseignement)</i> .....	13
3. <i>Les effets regrettables de la régulation</i> .....	14
<b>D. LES EVOLUTIONS PRINCIPALES DU PROJET DE BUDGET ET LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b> .....	15
1. <i>Les évolutions principales</i> .....	15
2. <i>Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> .....	16
<b>E. LA FILIERE DE L'ELEVAGE BOVIN</b> .....	17
<b>II. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET</b> .....	18
<b>A. L'INSTALLATION DES JEUNES : UNE PRIORITE MAINTENUE</b> .....	18

B. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, VICTIME DE SON SUCCES ? .....	18
C. L'HYGIENE ET LA QUALITE ALIMENTAIRES : UN EFFORT A PROLONGER .....	19
D. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA) : DES INQUIETUDES ACCENTUEES .....	19
<b>III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>20</b>
A. PROGRESSER VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA DEPENSE FISCALE EN AGRICULTURE .....	20
B. APPRECIER LA SYNERGIE ENTRE LES FINANCEMENTS NATIONAUX ET LES FINANCEMENTS LOCAUX .....	21
C. DEFINIR LE MODE DE FINANCEMENT DU FUTUR SERVICE PUBLIC D'EQUARRISSAGE .....	22
D. STABILISER LE FONDS FORESTIER NATIONAL (F.F.N.) .....	22
E. QUEL AVENIR POUR LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (FGER) ? .....	23
<b>CHAPITRE II L'EVOLUTION DE LA FISCALITE AGRICOLE .....</b>	<b>25</b>
<b>I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997 .....</b>	<b>25</b>
A. LA DEDUCTION POUR INVESTISSEMENT .....	25
1. L'objet de l'article 72 .....	25
2. Le bilan de l'ancien dispositif .....	26
3. Le coût du nouveau dispositif .....	26
B. L'ASSOUPLISSEMENT DU REGIME DE LA MOYENNE TRIENNALE .....	27
1. L'économie du dispositif .....	27
2. La modification apportée par l'Assemblée nationale .....	28
C. LES REGLES D'ASSUJETTISSEMENT A UN REGIME REEL D'IMPOSITION .....	28
1. Les objectifs du gouvernement .....	28
2. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale .....	29

<b>II. LES MODIFICATIONS APORTEES A LA FISCALITE AGRICOLE LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES 1997</b>	30
<b>A. LA TAXE A LA VALEUR AJOUTEE</b>	30
1. <i>Le bois de chauffage</i>	30
2. <i>La viande de boucherie</i>	30
<b>B. LES AUTRES DISPOSITIONS</b>	31
1. <i>Prorogation des contributions additionnelles établies au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles</i>	31
2. <i>Prorogation du système spécifique d'assurance contre la grêle.</i>	32
3. <i>Simplification des formalités relatives à la circulation de certains vins</i>	33
<b>CHAPITRE III LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE BOIS ET LA POLITIQUE FORESTIERE DE L'ÉTAT</b>	35
<b>I. L'AMELIORATION DE LA PERCEPTION DES RECETTES</b>	35
<b>A. LA TAXE DE DÉFRICHEMENT</b>	35
<b>B. LA TAXE FORESTIERE</b>	37
<b>II. LA SITUATION FINANCIERE DU FONDS FORESTIER NATIONAL</b>	38
<b>A. UNE DEGRADATION QUI SE POURSUIT</b>	38
<b>B. LA PERENNISATION DES RESSOURCES DU FFN</b>	39
<b>CHAPITRE IV ARTICLES RATTACHES ET SECONDE DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE</b>	41
<b>I. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES</b>	41
<b>A. ARTICLE 83 : RÉGIME DE PRERETRAITE AGRICOLE</b>	41
<b>B. ARTICLE 83 BIS : FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (F.G.E.R.)</b>	42
<b>C. ARTICLE 83 TER : PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)</b>	43
<b>II. BILAN DES AMENDEMENTS DE CREDITS VOTES EN SECONDE DÉLIBÉRATION PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE</b>	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	45

## INTRODUCTION

En présentant à la tribune du Sénat, le 6 novembre dernier, une déclaration du Gouvernement sur l'agriculture, le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a dressé un bilan exhaustif de la politique agricole conduite depuis l'automne dernier et lancé les réflexions qui devraient servir de trame à la future loi d'orientation.

Conformément aux principes de rénovation de la discussion du projet de loi de finances devant la Haute Assemblée, ce débat "en amont" permet de recentrer le débat budgétaire sur l'analyse des crédits et sur les grandes priorités de notre politique agricole.

Comme l'a déclaré le Président Christian Poncelet lors de ce débat : *"Pour le Sénat, l'agriculture tient une place de premier rang. Cette agriculture dynamique, ceux qui l'ont faite et ceux qui la continuent aujourd'hui, ce sont des femmes et des hommes que nous devons respecter et auxquels nous devons donner les moyens d'exercer leur métier dans les meilleures conditions. Formation, installation, motivation sont trois objectifs qui doivent fonder notre action en ce domaine"*.

Présenté en légère baisse (- 0,8 %), les crédits du ministère de l'agriculture stricto-sensu ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des concours publics à l'agriculture pour 1997 (35 milliards sur 170 milliards de francs). Compte tenu de l'écart -souvent important- qui sépare les réalisations des prévisions, cette légère baisse ne traduit nullement une réduction significative de l'effort des pouvoirs publics en faveur d'une agriculture compétitive et respectueuse de l'environnement. Ainsi, alors que les concours publics à l'agriculture ne devaient progresser, en loi de finances initiale pour 1995, que de 2,01 %, en exécution ces concours ont enregistré une hausse de 8,4 %.



## 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 francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Variation 1997/1996 en %	1997 Part du total en %
Budget général (partie agriculture) (1)	35.314,37	35.036,03	- 0,79	22,45
Budget annexe des prestations sociales agricoles (2)	65.894,00	63.723,00	- 3,29	40,83
FFN	409,00	443,80		
FNDAE	921,00	990,00		
FNHAH (haras)	843,00	932,00		
<b>Total CST</b>	<b>2.173,00</b>	<b>2.365,80</b>	<b>8,87</b>	<b>1,52</b>
Autres ministères				
- Recherche et technologie : INRA et CEMAGREF	3.518,18	3.575,56	1,63	
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	342,42	349,22	1,99	
- Travail, emploi, formation professionnelle	80,35	81,44	1,36	
<b>Total</b>	<b>3.940,95</b>	<b>4.006,22</b>	<b>1,66</b>	<b>2,57</b>
Estimation des versements de ressources à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles	50.932,00	50.933,00	0,00	32,64
<b>Total général</b>	<b>158.254,32</b>	<b>156.064,05</b>	<b>- 1,38</b>	<b>100,00</b>
<b>Total général hors BAPSA</b>	<b>92.360,32</b>	<b>92.341,05</b>	<b>- 0,02</b>	

(1) Non compris partie Pêche : 190,6 en 1996 et 185,7 en 1997.

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

Comme à l'accoutumée, il convient de reconnaître que la multiplicité des sources de financement de l'agriculture ne permet pas de résumer en un seul chiffre la progression des concours publics à l'agriculture.

L'agrégat global est à la fois **incomplet** (dépense fiscale, aides des collectivités territoriales, ...), **excessif** (BAPSA et formation sont des actions qui ne financent pas l'activité agricole stricto sensu), **imprécis** (la dernière ligne du tableau n'évalue pas les "retours agricoles", mais la quote-part du versement français à l'Union Européenne qui est consacrée à des dépenses

agricoles<sup>1</sup>) et d'une interprétation délicate. En effet, la prise en compte de l'exécution 1996 devrait faire apparaître une minoration des dépenses du BAPSA, une majoration du produit des cotisations sociales et une sous-consommation vraisemblable des crédits du FEOGA en 1996.

La "baisse" des crédits à l'agriculture pourrait alors se transformer en "hausse" si l'on prend en compte ces trois postes. **L'analyse sur moyenne période confirme la fiabilité modeste des indicateurs disponibles.**

### 1. Les crédits communautaires

Si l'on s'attache aux seuls crédits communautaires, l'écart entre les estimations et la réalisation peut être important :

*(En milliards de francs)*

	"Prévisions"	Réalisations (1)
1992	48,2	53,4
1993	49	73,8
1994	48,7	61,3
1995	47,3	61,01

*(1) FEOGA net de taxes de coresponsabilité.*

Ces écarts sont dus, pour une large part, à la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC).

### 2. Les crédits budgétaires

Ces retours communautaires, qui transitent pour une part par des fonds de concours avant d'être intégrés en exécution au budget de l'agriculture stricto sensu expliquent également un décalage significatif entre la loi de finances initiale et la loi de règlement

---

<sup>1</sup> A l'Assemblée nationale, le ministre a fait état d'un volume de crédits supérieur à celui figurant dans les documents "officiels" élaborés par ses services : "L'ensemble des concours publics peut être évalué à 170 milliards de francs environ".

(En milliards de francs - avec pêche)

	LFI	% de variation n/n-1	Loi de règlement	% de variation n/n-1
1993	39,9	+ 6,5	50,1	+ 22,5
1994	47,7	+ 19,5	52,25	+ 4,2
1995	38,8	- 18,7	41,04	- 21,5

L'essentiel des variations est imputable à l'évolution du titre IV, ainsi que le met en évidence le tableau ci-après.

#### Exécution du titre IV

(En milliards de francs)

	Dotation initiale	Annulations	Reports	Fonds de concours	LFR	Autres mouvements	Dotation nette
1995	28,350	- 1,998	1,216	4,900	1,275	0,010	33,753
1994	37,613	- 0,750	1,660	4,927	0,518	0,113	44,082
1993	30,002	- 0,476	0,624	4,474	6,015	1,985	42,624

En 1995, les crédits du Titre IV ont été supérieurs de plus de 5 milliards à la dotation initiale. L'écart a même dépassé 12 milliards de francs en 1993.

### 3. Les crédits globaux

(En milliards de francs - hors pêche)

	LFI(J)	% d'évolution affiché en LFI	Exécution	% d'évolution réel
1992	148,3	+ 10,3	153,1	+ 7,6
1993	151,4	+ 2,1	178,9	+ 16,8
1994	154,3	+ 1,9	167,1	- 6,6
1995	155,6	+ 2,01	168,8	+ 8,4

(1) Montant LFI corrigé pour les retours communautaires : par exemple, à l'automne 1993, les versements pour 1994 étaient évalués à 53,4 milliards de francs pour 1994 et à 48,7 milliards de francs à l'automne 1994.

Source : Les concours publics à l'agriculture 1991-1995

Sur la période récente (et en raison notamment de la réforme de la PAC) l'indicateur "concours publics à l'agriculture" est d'une fiabilité statistique que l'on ne saurait qualifier de robuste, même si diverses modifications de nomenclature budgétaire ont été opérées sur la période (dont celles liées au financement du BAPSA).

A une progression modeste des crédits en loi de finances initiale peut être associée, en réalisation, tantôt une forte hausse (1993), tantôt une baisse importante (1994).

## **B. LA PRESENTATION PAR ACTIONS : LES CONCOURS A L'AGRICULTURE PRODUCTIVE**

### **1. Les concours nets en données exécutées**

Les concours du domaine I<sup>1</sup> qui ont bénéficié directement à l'activité agricole (à l'exception des concours indirects qui faussent l'analyse) ont progressé de 56 milliards de francs en 1990 à 71,7 milliards de francs en 1995. Pour 1997, on peut estimer ce montant à près de 76 milliards de francs. **Il s'agit du chiffre le plus représentatif de la dépense agricole stricto sensu.**

### **2. Les concours par exploitation**

Les montants annuels des concours publics par exploitation doivent être considérés avec prudence, ces moyennes masquant inévitablement des disparités liées aux structures et aux orientations de production des exploitations. La croissance constatée entre 1990 et 1995 est le reflet de la modification des modes de soutien, instaurée par la réforme de la PAC et caractérisée par la baisse des prix de soutien, compensée par des aides directes.

---

<sup>1</sup> Les actions du domaine I (Activités productives) regroupent tous les concours affectables directement aux activités et aux produits agricoles (installation, modernisation, régulation des marchés, maîtrise de l'offre, calamités agricoles...).

**Evaluation des concours publics à l'agriculture productive par exploitation**

		1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1)	<b>Total domaine I</b> (concours nets. en MF)	51.814,2	57.978,1	63.582,8	84.034,8	71.492,9	71.668,2
(2)	<b>Nombre d'exploitations</b> (source : SCEES)	938.700	902.100	865.900	820.600	792.800	765.800
(3)=(1)/(2)	<b>Concours par exploitation</b> (en francs)	55.198	64.270	73.430	102.408	90.178	93.586

La baisse régulière du nombre des exploitations et, corrélativement, l'accroissement constant de la taille moyenne des exploitations introduit en effet un biais structurel dans l'appréciation des concours publics par exploitation.

Statut des exploitations	1990	1993	1995
Total (en milliers)	923,6	801,3	734,8
Individuelle	851,1	714,0	637,7
Société, dont :	72,5	87,3	97,1
- GAEC père-fils	20,0	17,4	16,3
- Autre GAEC	22,0	26,3	27,4
- EARL (1)	5,9	20,0	29,7
- Société civile	10,1	11,9	12,8
- Groupement de fait	9,3	6,9	6,1
- Société commerciale ou coopérative	1,9	2,1	2,5
- Autre cas (2)	3,3	2,7	2,3

(1) Création en 1985

(2) Pour le compte d'une personne physique autre que le chef d'exploitation ou pour le compte d'une personne morale telle qu'un établissement d'enseignement.

Source : AGRESTE - Recensements agricoles 1979 et 1988 et enquêtes structures.

### C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Dans la monographie "agriculture" insérée dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1995, la Cour des comptes appelle l'attention du législateur sur un certain nombre de points importants :

#### 1. Le poids de la subvention BAPSA dans l'appréciation de l'évolution des dotations budgétaires

##### Evolution du budget de l'agriculture avec et sans le chapitre 46-32

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	Variation 95/92 (moyenne annuelle)	95/94
Crédits votés						
- avec chapitre 46-32	39,4	45,86	48,42	40,14	+ 1,9 % (+ 0,6 %)	- 17,1 %
- sans chapitre 46-32	26,15	29,18	29,14	30,42	+ 16,3 % (+ 5,2 %)	+ 4,4 %
Crédits nets						
- avec chapitre 46-32	42,27	52,54	54,69	44,3	+ 4,8 % (+ 1,6 %)	- 19,0 %
- sans chapitre 46-32	29,02	33,86	35,42	35,58	+ 22,6 % (+ 7,0 %)	+ 0,5 %

Les variations erratiques de la subvention au BAPSA diffèrent pour la période 1992-1995, de l'évolution du reste du budget. La diminution de cette subvention en 1995 masque une progression forte du budget de l'agriculture (hors chapitre 46-32) depuis trois ans, puisqu'elle atteint en moyenne annuelle 5,2 % pour les crédits votés (contre 0,6 % avec le chapitre 46-32) et 7 % pour les crédits nets (contre 1,6 %). Les résultats globaux font également apparaître :

- un certain gonflement des reports qui représentent 5,5 % des crédits nets en 1995 contre 3 % en 1992 ;

- l'importance de fonds de concours : 13,1 % des crédits nets en 1995 contre 10,4 % en 1992. Sur l'ensemble de la période 1992-1995, les fonds de concours ont atteint 22,16 milliards, soit 12,75 % des crédits votés.

## 2. La diminution des effectifs budgétaires sur moyenne période (hors enseignement)

Le nombre total d'emplois du ministère a augmenté de 2,1 % (30.197 en 1995 contre 29.568 en 1992, soit 629 emplois de plus), mais les évolutions sont contrastées selon les secteurs : les personnels de l'enseignement sont en augmentation de 2,2 % alors que ceux de l'administration centrale et des services déconcentrés diminuent respectivement de 6,6 % et de 3,5 %.

Le tableau suivant, qui compare les effectifs budgétaires selon leur statut (contractuels ou titulaires) et le secteur d'emploi (enseignement, administration centrale et déconcentrée du ministère) montre le poids de plus en plus important des personnels relevant de l'enseignement. Par ailleurs, la réduction du nombre de contractuels reflète la politique de titularisation menée par le ministère au cours de la période sous revue.

Enfin, à partir de 1992, sont créés des emplois pour régulariser la situation d'agents mis à disposition par les collectivités locales après la partition des services consécutive à la décentralisation. Si l'on exclut cet élément, les effectifs du ministère ont diminué de 291 emplois -(soit 1 %) entre 1992 et 1995.

Evolution des emplois 1992 - 1995

Effectifs	1992	1993	1994	1995	1995/1994 en %	Taux moyen de variation annuelle
<b>Total</b>	<b>29.568</b>	<b>29.706</b>	<b>30.122</b>	<b>30.197</b>	<b>0,25</b>	<b>+ 0,7</b>
Administration centrale	2.251	2.193	2.147	1.202	- 2	- 2,3
Services déconcentrés	12.561	12.367	12.250	12.116	- 1	- 1,2
Enseignement	14.116	14.237	14.294	14.424	0,9	+ 0,7
Recherche	101	101	101	101	0	
Partition	496	760	1.292	1.416	9,6	
Autres	43	38	38	38	0	
dont :						
Titulaires	27.337	27.505	28.309	28.413	0,36	+ 1,3
Contractuels	2.177	2.151	1.764	1.735	- 1,6	- 7,3
Ouvriers et militaires	54	49	49	49	0	- 3,2

### 3. Les effets regrettables de la régulation

La mise en place de la globalisation de crédits de fonctionnement, en 1991, a coïncidé avec les premières mesures importantes de régulation budgétaire. De 1991 à 1995, 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 du jeu" soit affichée ; aux annulations et aux blocages officiels des crédits se sont ajoutés des blocages officieux.

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). Mais en 1995, les chapitres 34-97 et 34-98 figurent de nouveau dans l'assiette des annulations. Les trois chapitres de fonctionnement ont subi une annulation de 75,5 millions, soit 10,7 % des crédits initiaux, alors qu'en sens contraire les lois de finances rectificatives ont ouvert 56,4 millions de crédits supplémentaires. Ainsi la gestion de ces chapitres, marquée par les mesures de régulation, pêche par un certain manque de cohérence. L'importance des reports (13,4 % des crédits nets en 1995) témoigne également d'une gestion peu satisfaisante ; elle ne s'explique que partiellement en effet par des ouvertures tardives de crédits.

#### Chapitres de fonctionnement de la quatrième partie du titre III

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	Variation 1995/1992 en %
Crédits initiaux	715,16	713,63	703,48	403,84	- 1,6
Annulations	30,62	106,4	5,3	75,51	+ 147
Crédits nets	764,83	696,63	911,95	906,00	+ 18,5
Dépenses nettes	745,12	670,63	790,24	736,28	- 1,2

**D. LES EVOLUTIONS PRINCIPALES DU PROJET DE BUDGET ET LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

**1. Les évolutions principales**

Le projet du budget s'inscrit dans la perspective de stabilisation des dépenses de l'Etat et affiche une **quasi stabilisation des crédits (- 0,8 %)**. Si l'on prend en compte les économies de constatations (baisse des charges de bonification en raison de la baisse des taux d'intérêt) et la dépense fiscale nouvelle <sup>1</sup> proposée dans le projet de loi de finances (1 milliard de francs de réduction de charges fiscales et sociales à horizon de trois ans, selon les calculs du ministère de l'agriculture), on peut estimer que **l'effort de l'Etat en faveur de l'agriculture est maintenu, voire accentué.**

**Budget de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**

*(En millions de francs)*

	1996 LFI	PLF 1997	1997/1996 (En %)
<b>Dépenses ordinaires (DO)</b>			
<b>Titre III - Moyens des services</b>			
Personnel	7.797,14	7.915,16	1,51
Fonctionnement	1.667,06	1.665,65	- 0,08
<b>Total titre III</b>	<b>9.464,20</b>	<b>9.580,82</b>	<b>1,23</b>
<b>Total IV - Interventions publiques</b>			
Action éducative	2.926,02	3.021,90	3,28
Action économique	14.483,62	13.475,58	- 6,96
Action sociale	7.380,45	8.126,12	10,10
<b>Total titre IV</b>	<b>24.790,09</b>	<b>24.623,60</b>	<b>- 0,67</b>
<b>Total dépenses ordinaires hors BAPSA/AAH</b>	<b>27.221,34</b>	<b>26.351,42</b>	<b>- 3,20</b>
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>34.254,29</b>	<b>34.204,42</b>	<b>- 0,15</b>
<b>Total dépenses en capital (AP)</b>	<b>1.323,45</b>	<b>1.067,16</b>	<b>- 19,37</b>
<b>Total dépenses en capital (CP)</b>	<b>1.250,68</b>	<b>1.017,31</b>	<b>- 18,66</b>
<b>Total budget (DO + CP) hors BAPSA/AAH</b>	<b>28.472,02</b>	<b>27.368,73</b>	<b>- 3,88</b>
<b>Total budget (CO + CP)</b>	<b>35.504,97</b>	<b>35.221,73</b>	<b>- 0,80</b>

<sup>1</sup> Assouplissement de la moyenne triennale et extension du champ de la déduction pour investissement.

Ce tableau fait apparaître notamment :

- une maîtrise des dépenses de fonctionnement (+ 1,23 %), grâce notamment à une baisse de 0,2 % des emplois ;

- une baisse importante des dotations en capital, poursuivant l'évolution observée les années précédentes (- 18,6 %), mais heureusement corrigée par l'Assemblée nationale pour ce qui concerne la prime d'orientation agricole ;

- une croissance très importante des crédits d'action sociale (+ 10,1 %) en raison essentiellement de la subvention d'équilibre au BAPSA qui augmente de 11,7 % (7,853 milliards de francs) ;

- une croissance importante des crédits d'action éducative du titre IV (+3,28 %), mais en infléchissement significatif par rapport à la tendance (+ 10,7 % en 1996) ;

- une diminution importante des crédits d'action économique (près de 7 %) qui laisse toutefois apparaître des évolutions très contrastées poste à poste.

## 2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Titre IV	Chapitre 44-83	FGER	+ 100 millions de francs
	Chapitre 44-41 Article 12	Préretraite	+ 50 millions de francs
Titre VI	Chapitre 61-61 C.P.	Prime d'orientation agricole (P.O.A.)	+ 20 millions de francs
Titre IV	Chapitre 44-41 Article 81	CNASEA	- 150 millions de francs
	Chapitre 44-41 Article 11	I.V.D.	- 10 millions de francs
Titre VI	Chapitre 61-44	Espace rural et forêt	- 5 millions de francs
	Chapitre 61-84	Sociétés d'aménagement régional	- 5 millions de francs

L'Assemblée nationale a abondé les crédits du FGER (supprimés dans le projet de loi de finances), supprimé l'article 83 sur les préretraites et doté de 20 millions de francs la P.O.A. **Elle a intégralement financé ces mesures**

**grâce essentiellement à une nouvelle ponction sur les réserves du CNASEA.**

Ce mode de financement est irritant. Déjà l'année dernière 50 millions de francs ont été prélevés sur les réserves du CNASEA. Le CNASEA n'est pas une "tirelire" : s'il l'était, des mesures d'ajustement structurel devraient être prises. C'est la conclusion à laquelle nous invite la Cour des comptes (Rapport sur l'exécution du budget 1995, page 438) :

*"La situation financière du CNASEA a conduit à concentrer sur le chapitre 44-41 de substantielles annulations de crédits : en 1992, le chapitre a supporté la moitié (713 millions) des annulations ; 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, 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). En 1995, les annulations sur ce chapitre se sont élevées à 316 millions, soit 13,8 % des annulations totales. Il est vrai que par ailleurs le chapitre a bénéficié d'une ouverture nette de crédits de 77,08 millions au collectif de juin pour financer le passage de 60 % à 70 % du premier versement de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA). Les annulations nettes sur le chapitre 44-41 se sont donc établies à 239 millions de francs en 1995. La trésorerie du CNASEA a en conséquence fortement diminué : les réserves de l'établissement ne s'élevaient plus qu'à 63 millions à la fin de 1995.*

*"Au total 1.731 millions de crédits ont été annulés au cours des quatre derniers exercices sur ce chapitre."*

### **E. LA FILIERE DE L'ELEVAGE BOVIN**

Les problèmes de cette filière ne sauraient se réduire à la seule analyse des moyens financiers mis en oeuvre. Toutefois, il n'est pas inutile de souligner que ces derniers ont été très significatifs, même s'ils demeurent difficiles à individualiser et si certains d'entre eux devraient figurer dans la prochaine loi de finances rectificative. Par ailleurs, **le projet de budget pour 1997 ne tient officiellement pas compte des péripéties éventuelles du dossier de l'E.S.B.**

Au plan national, toutes sources confondues, il est estimé que **1,44 milliard** de francs ont été prévus avant l'été, et déjà partiellement dépensés, pour financer le programme en faveur de l'élevage. Ce montant vient d'être abondé de **230 millions** de francs.

Au plan communautaire, la France vient d'obtenir une seconde revalorisation exceptionnelle du soutien aux éleveurs de bovins (770 millions de francs), qui porterait l'ensemble des concours communautaires à **2,21 milliards de francs.**

## II. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET

### A. L'INSTALLATION DES JEUNES : UNE PRIORITE MAINTENUE

Après le creux de 1993, l'installation aidée repart (estimations de 8.500 en 1996 et 9.500 en 1997), majoritairement sous forme sociétaire (51,5 % en 1995). La collectivité y consacre un effort financier très important (budgétaire, fiscal et social) mais il convient de souligner, pour le regretter, qu'il n'existe **aucun document de synthèse** permettant de regrouper et de mesurer toutes ces aides.

Pour 1997, les crédits D.J.A. (dotation aux jeunes agriculteurs) sont stables (part nationale), mais augmentent de 3,72 % si on prend en compte les retours communautaires. **L'ensemble des crédits budgétaires** (DJA + FIDIL + stages de préparation à l'installation) s'établit à **874 millions de francs** (+ 2,2 %). De surcroît, la baisse des taux d'intérêt (pour les prêts non aidés) et l'amélioration des donations partages facilitent la transmission-installation, même si une réflexion plus approfondie sur la transmission des exploitations devrait être conduite dans le cadre de la future loi d'orientation agricole.

La **charte nationale** pour l'installation des jeunes du 6 novembre 1995 a reçu les traductions nécessaires en termes de réglementation, et le Fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL) a été institué par un décret du 14 avril 1996. Il est doté de 150 millions de francs en 1997, comme en 1996.

### B. L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, VICTIME DE SON SUCCES ?

Les **effectifs** de l'enseignement technique agricole se sont **accrus de 28 % entre 1991 et 1996** (+ 5 % en moyenne). Sur la même période, les crédits ont augmenté de 6 % l'an en moyenne. Les crédits pour 1997 s'établissent à 5,956 milliards de francs, en hausse de 2,6 % "seulement", ce qui traduit une maîtrise de la dépense obtenue essentiellement par un calibrage sur la base d'une évolution de + 2 % des effectifs. En conséquence, et sauf ajustements, les établissements devront gérer une situation assez délicate.

**Cette rupture de tendance est un signal fort** : la loi d'orientation agricole devra à l'évidence refonder la politique de l'enseignement agricole à moyen terme (choix des filières, contraintes de l'aménagement rural, affirmation ou dilution de la spécificité...).

Il convient enfin de noter que l'enseignement agricole n'est pas mis à contribution dans le cadre de la politique d'économies sur les dépenses publiques de personnel (67 créations nettes de postes dans l'enseignement public, si l'on ne prend pas en compte la suppression de postes déjà "gelés").

### ***C. L'HYGIENE ET LA QUALITE ALIMENTAIRES : UN EFFORT A PROLONGER***

Les dépenses en ce domaine ont atteint un niveau très élevé qui témoigne de l'excellence" française en la matière. Les moyens budgétaires sont, pour l'essentiel, reconduits en matière de contrôle et de santé animale (229,7 millions de francs) :

- création de 45 postes de vétérinaires inspecteurs (25 en 1996) ;

- modernisation du laboratoire d'analyses vétérinaires et alimentaires de Rungis (6 millions de francs) et renforcement du potentiel de recherche du CNEVA (Centre National d'Etudes Vétérinaires et Alimentaires à 175,2 millions de francs +2,2 %-).

En matière de qualité, on soulignera la permanence d'un effort élevé en faveur de l'identification permanente généralisée des bovins (14 millions de francs). Enfin, l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) bénéficiera de la création de dix postes supplémentaires, tout comme en 1996. La légère diminution de la subvention de l'Etat (66,2 millions de francs, soit - 1,9 %) sera, par ailleurs, compensée par un accroissement des ressources propres de l'établissement. Il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur le partage souhaitable entre les financements étatiques et les financements professionnels.

**D'une manière plus générale, une politique plus dynamique en faveur de l'agro-alimentaire serait souhaitable, plus particulièrement en direction des PME/PMI qui financent des investissements de maîtrise de la qualité.**

### ***D. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA) : DES INQUIETUDES ACCENTUEES***

L'insuffisance des crédits avait déjà été signalée, à juste titre, l'année dernière. En effet, le ministre a reconnu qu'en exécution 1996 le **déficit de crédits devrait s'établir à 150 millions de francs**. Cette somme pourrait être en partie prélevée sur le FNDAE en étendant ses compétences à cet effet.

Toutefois les redevances ne seraient pas augmentées en 1997. Cette "ponction" sur le FNDAE est de nature à perturber les plans départementaux pluriannuels d'adduction. Des précisions sont donc à fournir aux élus locaux.

La profession estime à 350 millions de francs l'insuffisance de ces crédits. Pour 1997, les crédits augmentent de 45 millions de francs pour atteindre le niveau de 165 millions de francs (+ 27,3 %) en autorisations de programme.

D'une manière générale, le coût d'ensemble du programme semble avoir été gravement sous-estimé (**dépense totale** pouvant atteindre **16 milliards de francs** pour une **estimation initiale de 6 milliards de francs**), les délais de mise en oeuvre mal appréciés, les spécifications techniques retenues trop ambitieuses et la forte mobilisation des éleveurs en faveur de la protection de l'environnement insuffisamment prise en compte. **Votre rapporteur spécial estime qu'en cas d'insuffisance de crédits il faudra étaler le programme dans le temps et y adapter rapidement le système de pénalités correspondant.**

Le défaut d'individualisation des crédits correspondants, dénoncé l'année dernière par le Sénat, ne facilite pas l'analyse. Il devient indispensable de séparer en nomenclature les crédits PMPOA des dotations à la modernisation des bâtiments d'élevage en zone de montagne.

### III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

#### A. *PROGRESSER VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA DEPENSE FISCALE EN AGRICULTURE*

La Cour des comptes reconnaît l'intérêt qui s'attacherait à une réflexion plus approfondie sur la dépense fiscale en faveur de l'agriculture :

*"Elle ne sous-estime pas les difficultés d'un recensement exhaustif en la matière. Il est par exemple difficile de chiffrer le coût de certaines mesures fiscales propres à l'agriculture. Il peut en outre s'avérer impossible d'isoler la part de l'agriculture, dans le coût de mesures qui bénéficient également à d'autres secteurs etc..."*

*"Il serait souhaitable et il est sans doute possible, au moins en partie, que le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et le service de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances, tentent de préciser l'analyse."*

En effet cette dépense est multiforme (31 mesures recensées) et significative (6 à 7 milliards de francs selon les critères retenus). Elle serait encore plus importante si l'effet induit sur les cotisations sociales pouvait être mesuré (une mesure jouant sur l'impôt sur le revenu peut se traduire par de moindres rentrées de cotisations et donc par un ajustement de la subvention budgétaire d'équilibre versée au BAPSA).

**B. APPRECIER LA SYNERGIE ENTRE LES FINANCEMENTS NATIONAUX ET LES FINANCEMENTS LOCAUX**

Phénomène longtemps mal recensé statistiquement, la connaissance des aides des collectivités locales à l'activité agricole a connu de réels progrès depuis l'année dernière (hors aides directes éventuelles des communes). Le tableau ci-après en rend compte.

(En millions de francs courants)

Ensembles		Régions			Départements			Régions et départements		
		1992	%	1993	1992	%	1993	1992	%	1993
Hydraulique	11	271		203	409		309	680		512
Remembrement	11	25		29	510		496	535		525
Installation	11	45		49	61		63	106		112
Autres modernisations	11	259		280	216		222	475		502
<b>Total 11</b>		<b>600</b>	<b>62</b>	<b>561</b>	<b>1.196</b>	<b>60</b>	<b>1.090</b>	<b>1.796</b>	<b>61</b>	<b>1.651</b>
Soutien des produits	12	102	11	110	47	2	48	149	5	158
dont promotion		79		79	38		38	117		117
Maîtrise de l'offre	13	57	6	62	35	2	36	92	3	98
Compensation des handicaps	14	36	4	39	22	1	23	58	2	62
Soutien des revenus	15	6	1	6	26	1	26	32	1	32
Calamités agricoles	16	20	2	20	50	3	50	70	2	70
Lutte contre les maladies	17	27	3	29	151	8	156	178	6	185
Laboratoires	18	2		2	240		247	242		249
Autres aides	18	111		120	231		238	342		358
<b>Total 18</b>		<b>113</b>	<b>12</b>	<b>122</b>	<b>471</b>	<b>24</b>	<b>485</b>	<b>584</b>	<b>20</b>	<b>607</b>
<b>Total général</b>		<b>961</b>	<b>100</b>	<b>949</b>	<b>1.998</b>	<b>100</b>	<b>1.914</b>	<b>2.959</b>	<b>100</b>	<b>2.863</b>

Il conviendrait toutefois de s'assurer de la synergie entre les différents dispositifs, plus particulièrement en ce qui concerne l'installation des jeunes ou les aides directes. La mise en place des commissions départementales d'orientation agricole devrait permettre à terme d'y voir plus clair et d'assurer la meilleure allocation possible des fonds publics.

### **C. DEFINIR LE MODE DE FINANCEMENT DU FUTUR SERVICE PUBLIC D'EQUARRISSAGE**

Le dispositif transitoire de financement de l'équarrissage arrive à échéance au 31 décembre 1996. Comme l'a indiqué le ministre à la tribune de l'Assemblée nationale (JO du 2 octobre 1996, page 5060) : "*ni les éleveurs ni les petites communes rurales n'ont les moyens de supporter en ce moment une charge supplémentaire*". Votre commission des finances tient en outre à ajouter **qu'il ne saurait non plus être question d'appeler les départements à financer le nouveau dispositif**. Le mode de financement du service public national financé sur ressources propres devrait être déterminé dans la prochaine loi de finances rectificative pour 1996. Il s'agirait d'une taxe fiscale additionnelle à la redevance sanitaire d'abattage (article 302 bis nouveau du code général des impôts), affectée au CNASEA sur une ligne spécifique permettant de vérifier que les recettes encaissées sont intégralement utilisées au financement du service public d'équarrissage.

### **D. STABILISER LE FONDS FORESTIER NATIONAL (F.F.N.)**

Depuis 1993, le Fonds forestier national a connu de multiples réformes destinées à asseoir son financement à un niveau tout juste convenable. **L'exécution 1996 confirme les craintes** que l'on pouvait avancer l'année dernière : les recettes s'établiraient à environ 405 millions de francs contre 514 en prévision, essentiellement en raison d'une baisse de rendement de la TUPF (taxe unique sur les produits forestiers). Dans ces conditions, 50 millions de francs d'autorisations de programme ont été "gelés" en août 1996 et les prévisions 1997 ont été remises à niveau (443,8 millions de francs) et pourraient encore pêcher par ambition. **Le fonds de roulement demeure très négatif.**

Par ailleurs, **malgré le passage de 1,3 à 1,2 %** du taux de la taxe applicable aux entreprises de première transformation du bois, la **profession** estime que cette contribution est encore trop élevée et représente une "**seconde taxe professionnelle**". Si des mesures ont été prises, à la demande de votre commission des finances, pour améliorer le rendement de la perception de la taxe de défrichement, il n'en va pas de même pour la TUPF, une enquête spécifique nécessitant -semble-t-il- des moyens d'investigation assez considérables.

Sur ce point de l'avenir financier, et donc des missions, du Fonds forestier national, la loi d'orientation agricole devrait s'attacher à la remise à plat qui semble s'imposer.

Les difficultés du Fonds forestier national doivent être interprétées au regard de la politique forestière d'ensemble, qui connaît une progression importante de ses crédits (+ 170 millions de francs au titre du versement compensateur à l'**Office national des forêts**, mais diminution des autres modalités d'intervention).

**E. QUEL AVENIR POUR LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (FGER) ?**

Avant l'examen du budget de l'agriculture par l'Assemblée nationale, le fonds n'était pas doté de crédits pour 1997. Après cet examen, le chapitre 44-83 a été doté à hauteur de 100 millions de francs. A l'Assemblée nationale, le ministre a déclaré que cette dotation "*permettrait en 1997 la poursuite de l'action en se concentrant sur les actions les plus pertinentes*". Il a ensuite déclaré au Sénat que "*nous avons ouvert une ligne budgétaire dont les crédits se cumuleront avec des reports de crédits 1996*". Les sommes disponibles en exécution 1997 pourraient donc être supérieures à 100 millions de francs (200 millions de francs selon le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, entre 200 et 250 millions de francs selon le ministre de l'agriculture). Doté de 388 millions de francs pour 1996, le FGER a déjà fait l'objet de deux annulations successives à hauteur de 170 millions de francs.

Le Fonds de gestion de l'espace rural, créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a pour objet de soutenir les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, d'éléments naturels du paysage et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est de nature à aggraver les risques naturels.

Le FGER n'est pas encore parvenu à sa "vitesse de croisière", et la mobilisation des départements a été très inégale. Votre commission des finances, tout en reconnaissant le caractère novateur et encore expérimental de ce fonds, maintient sa position constante qui est de **douter de la pertinence de cet outil financier spécifique**. Est-il vraiment nécessaire de créer une commission départementale ad hoc et d'élaborer une programmation pluriannuelle pour gérer quelques millions de francs de crédits par département ? Peut-on mesurer toutes les intersections avec le FIDIL (entretien de l'espace), la DDR (actions en faveur des espaces naturels), la DGE deuxième part des départements (travaux d'équipement rural), la partie déconcentrée du FNADT qui a repris les missions des anciens FIAM et FIDAR, les actions spécifiques des diverses collectivités territoriales, les multiples dispositifs agri-environnementaux, les OGAF, voire les actions diverses en faveur du patrimoine rural non protégé ?

**Si le FGER est encore expérimental et si des doutes subsistent sur sa pertinence, force est de reconnaître que des variations erratiques de dotations budgétaires ne risquent pas de lui permettre de faire ses preuves dans les meilleurs délais.**

## **CHAPITRE II**

### **L'EVOLUTION DE LA FISCALITE AGRICOLE**

#### **I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997**

Le projet de loi de finances pour 1997 contient trois mesures importantes et attendues par la profession agricole car elle figurent dans le relevé de conclusions de la Conférence Annuelle Agricole de 1996 :

- l'aménagement de la dotation pour investissement (DPI) ;
- l'assouplissement du régime de la moyenne triennale ;
- les modifications des règles d'assujettissement au régime réel d'imposition.

Ce projet de loi contient également plusieurs autres dispositions relatives à la fiscalité agricole. De plus, les débats parlementaires ont permis de mettre en évidence certaines dispositions du code général des impôts appelant des modifications. L'examen du projet de loi d'orientation agricole, au printemps prochain, devrait utilement contribuer à la modernisation de la fiscalité agricole.

#### **A. LA DEDUCTION POUR INVESTISSEMENT**

##### **1. L'objet de l'article 72**

L'article 72 a pour objet, d'une part, de relever les taux et les plafonds de la déduction pour investissement prévue en faveur des exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition par l'article 72 D du code général des impôts et, d'autre part, de permettre de rapporter cette déduction au résultat d'un exercice antérieur à la cinquième année suivant sa réalisation, dès lors

qu'il est inférieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents.

## 2. Le bilan de l'ancien dispositif

L'application de l'ancien régime de la DPI, pour les exercices clos en 1994, représente un montant total de 2,03 milliards de francs concernant 36.250 exploitations.

### Répartition par tranches de déduction des exploitants au régime réel normal pratiquant une déduction pour investissement (exercices clos en 1994)

Tranches de déduction	Exploitants concernés		Montant total des déductions pratiquées (en milliers de F)
	Nombre	Pourcentage	
Inférieure à 10.000 F	2.649	7,31 %	26.024
10.000 F à 20.000 F	1.687	4,65 %	31.113
20.001 F à 30.000 F	2.474	6,83 %	67.262
30.001 F à 40.000 F	2.802	7,73 %	100.577
40.001 F à 50.000 F	9.306	25,67 %	427.762
50.001 F à 60.000 F	5.386	14,86 %	296.435
60.001 F à 74.999 F	3.585	9,89 %	239.883
75.000 F	3.090	8,53 %	231.750
Supérieure à 75.000 F (1)	5.268	14,53 %	607.937
<b>TOTAL</b>	<b>36.247</b>	<b>100 %</b>	<b>2.028.743</b>

(1) Les montants de déduction supérieurs au plafond de 75.000 F s'expliquent par le fait que pour les GAEC et les EARL, les limites de déduction sont multipliées par le nombre d'associés.

Source : Ministère de l'économie et des finances

## 3. Le coût du nouveau dispositif

Ce nouveau dispositif, qui sera pratiqué par environ 100.000 contribuables chaque année, devrait, selon le ministère de l'économie et des finances, avoir un coût fiscal de 130 millions de francs en 1998, de

255 millions de francs en 1999 et de 380 millions de francs à partir de l'an 2000 lorsqu'il aura été pleinement assimilé par les intéressés.

En ce qui concerne le coût social de ces nouvelles dispositions (les cotisations sociales sont assises sur les revenus professionnels et donc sur les bénéfiques), le ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation estime qu'il devrait être équivalent à deux fois et demie le coût fiscal, soit près de 950 millions de francs par an.

S'agissant des "aléas climatiques, épizootiques et économiques exceptionnels", le rapporteur général de l'Assemblée nationale observe avec beaucoup de sagesse que :

*"Ainsi, un exploitant connaissant un exercice difficile et n'envisageant plus de réaliser l'investissement projeté, ne sera plus tenu d'attendre la cinquième année suivant la réalisation de la déduction pour investissement pour la rapporter à son résultat en raison de sa non-utilisation conformément à son objet. Il pourra désormais la rapporter au résultat de ce mauvais exercice et, de cette façon, ne pas être affecté par la progressivité de l'impôt sur le revenu lors de l'exercice ultérieur au cours duquel la déduction aurait dû normalement être réintégrée.*

*"On peut donc constater que la réintégration de la déduction n'apporte, pour l'exercice difficile, aucun avantage de trésorerie : cet avantage est reporté à un exercice ultérieur (au cours duquel la déduction n'aura pas à être rapportée)."*

L'Assemblée nationale a estimé opportun d'accroître la portée de ce dispositif, déjà très favorable, en créant un régime particulier pour les investissements spécifiques de mise au norme des bâtiments d'élevage.

## **B. L'ASSOUPLISSEMENT DU REGIME DE LA MOYENNE TRIENNALE**

### **1. L'économie du dispositif**

L'article 73 du projet de loi de finances propose de donner un caractère quinquennal (et donc plus définitif) à l'option pour la moyenne triennale visée à l'article 75 OB du code général des impôts. Cette faculté est ouverte aux exploitants soumis au régime transitoire ou à un régime réel d'imposition. Ledit article prévoyait de ne plus accorder l'option l'année de la cession ou de la cessation d'activité.

Rappelons que pour les exercices clos depuis le 1er janvier 1986, le bénéfice agricole retenu pour l'assiette de l'impôt sur le revenu peut, sur option irrévocable des contribuables relevant du régime transitoire ou d'un régime réel d'imposition (normal ou simplifié), être égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux années précédentes.

Ce système permet donc d'atténuer les effets de la progressivité de l'impôt. Il est d'autant plus avantageux que le revenu est irrégulier et que des bénéfices importants sont réalisés une année donnée.

L'option doit être exercée lors du dépôt des résultats du premier exercice concerné. Elle ne peut toutefois être exercée pour l'imposition des deux premières années d'application du régime transitoire ou d'un régime réel d'imposition.

## **2. La modification apportée par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a voté un amendement permettant d'exercer l'option pour l'année au cours de laquelle l'exploitant fait apport de son exploitation à une société.

### ***C. LES REGLES D'ASSUJETTISSEMENT A UN REGIME REEL D'IMPOSITION***

#### **1. Les objectifs du gouvernement**

L'article 74 du projet de loi de finances propose de soumettre au régime réel d'imposition les sociétés et groupements agricoles qui ont déjà l'obligation de tenir une comptabilité en application des règles juridiques et comptables qui leur sont propres. Cette mesure s'appliquerait aux exploitations nouvellement créées mais ne concernerait pas les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) compte tenu de leur nature particulière. Toutefois, les associés de GAEC en âge de prendre leur retraite ne seraient plus pris en compte pour le calcul des seuils d'assujettissement aux différents régimes d'imposition.

L'article 302 *ter*-2 du code général des impôts, issu de l'article 29 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle (loi "Madelin"), exclut déjà du régime du forfait les sociétés ou organismes dont les résultats sont imposés selon le régime des sociétés de personnes défini à l'article 8 dudit code, c'est-à-dire les sociétés soumises à

l'impôt sur le revenu. Cependant, un amendement adopté par le Sénat avait permis de ne pas appliquer cette disposition aux sociétés civiles soumises au régime du bénéfice forfaitaire agricole.

Le présent article vise donc à aligner le régime fiscal des nouvelles sociétés agricoles soumises à l'impôt sur le revenu sur celui des autres sociétés de personnes soumises à cet impôt. Deux justifications sont avancées par le gouvernement :

- d'une part, même si aucun texte ne prescrit formellement la tenue d'une comptabilité pour l'ensemble des sociétés civiles, la plupart des statuts de ces sociétés imposent la tenue d'une comptabilité dont les documents sont identiques à ceux tenus par les exploitants imposés au régime réel. En effet, la tenue d'une comptabilité s'avère indispensable puisque leurs membres, qui sont personnellement placés sous le régime du bénéfice réel, doivent être soumis à ce régime pour l'ensemble de leurs profits, y compris la part leur revenant dans les bénéfices du groupement ou de la société. Il appartient alors à ce groupement ou à cette société de leur fournir les renseignements nécessaires ;

- d'autre part, il semblerait que des exploitants agricoles sur le point d'être imposés d'après leur bénéfice réel (c'est-à-dire des exploitants dont les recettes devraient dépasser une moyenne de 500.000 francs mesurée sur deux années consécutives) choisissent le passage en société dans le seul but de continuer à bénéficier du régime du forfait durant les deux premiers exercices (en effet, les exploitations nouvelles relèvent automatiquement du régime du forfait l'année de leur création et l'année suivante). Le présent dispositif vise à mettre fin à cette pratique contestable.

## **2. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a exclu les exploitations en métayage du régime fiscal des sociétés de personnes, en raison des difficultés d'application du régime réel d'imposition à ces petites entreprises agricoles. En revanche, contre l'avis du gouvernement, elle a supprimé une disposition favorable à l'installation des jeunes. Cette disposition prévoyait qu'à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 1997, il ne serait plus tenu compte des associés âgés de plus de 60 ans au premier jour de l'exercice pour calculer la limite spéciale permettant de déterminer le régime d'imposition des GAEC. Cette mesure visait à inciter les associés concernés à quitter les groupements pour prendre leur retraite.

## **II. LES MODIFICATIONS APPORTEES A LA FISCALITE AGRICOLE LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES 1997**

### **A. LA TAXE A LA VALEUR AJOUTEE**

#### **1. Le bois de chauffage**

Avec l'accord du gouvernement, le Sénat a adopté un amendement permettant d'appliquer le taux réduit de TVA aux ventes de bois de chauffage à usage domestique.

Le 26 juin dernier, une directive européenne est venue en effet clore le désaccord entre Etats membres sur le taux de TVA applicable aux produits de la floriculture et de l'horticulture. La position de la France, qui avait rétabli en 1995 son taux réduit de 5,5 %, a été ainsi confortée. Cette directive autorise également l'application d'un taux réduit au bois de chauffage. Le Sénat a mis à profit la faculté ainsi offerte par le droit communautaire pour simplifier le régime de TVA du bois de chauffage, en lui appliquant de façon uniforme le taux réduit.

Actuellement, le bois de chauffage en tant que tel est soumis au taux normal, mais peut bénéficier du taux réduit lorsqu'il est assimilable à un produit agricole n'ayant subi aucune transformation.

On aboutit ainsi à une distinction un peu byzantine entre les rondins de moins d'un mètre de long, taxés à 20,6 %, et les rondins de plus d'un mètre de long, taxés à 5,5 %.

L'article additionnel adopté par le Sénat a pour effet de soumettre au taux réduit de TVA toutes les formes de bois de chauffage dont il est fait un usage domestique. Cette extension du taux réduit se ferait sans préjudice de la large exonération qui existe par ailleurs au bénéfice des déchets de bois issus des scieries. Le coût de cette mesure peut être estimé à 10 millions de francs, sachant qu'une part vraisemblablement considérable du commerce du bois de chauffage s'effectue aujourd'hui en dehors des circuits légaux de la TVA.

#### **2. La viande de boucherie**

L'article 10 bis, introduit par l'Assemblée nationale, tend à reconduire pour une période de quatre ans une disposition favorable du régime de la TVA

agricole, qui prévoit l'application d'un taux super-réduit de TVA de 2,1 % aux ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des non assujettis.

## **B. LES AUTRES DISPOSITIONS**

### **1. Prorogation des contributions additionnelles établies au profit du Fonds national de garantie des calamités agricoles**

L'article 82 a pour objet de sauvegarder les capacités d'indemnisation du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) afin qu'il puisse indemniser les dommages consécutifs à la sécheresse de 1996. A cet effet, il tend à :

- supprimer le 1er janvier 1997 la surtaxe de 2 % sur les conventions relatives aux cultures et à la mortalité du bétail, ramenant ainsi le taux correspondant à 5 % ;

- proroger d'un an le taux des autres taxes sur les conventions relatives aux bâtiments ;

- prolonger pour une nouvelle période de 10 ans la taxe sur les véhicules à moteur.

Avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale, on observera que l'Etat impose aux exploitants la reconduction des majorations des contributions additionnelles alors que, dans le même temps, la subvention inscrite au budget de l'Etat baisse de 40 millions de francs.

Cette subvention, d'un montant de 200 millions de francs pour 1997, est d'ailleurs très loin d'être égale au produit des contributions additionnelles (hors celles concernant les conventions d'assurance relatives aux véhicules utilitaires) qui s'élèverait, pour la même année, à 432 millions de francs. Or, l'article L. 361-5 du code rural fixe un principe de parité entre ces deux ressources du Fonds. Il convient néanmoins de préciser que l'Etat supporte d'autres dépenses liées directement à la procédure de calamités : bonification des prêts calamités, dégrèvement de l'impôt foncier non bâti au titre des pertes de récoltes. En outre, dans les périodes les plus difficiles pour le Fonds, l'Etat lui a attribué des subventions allant bien au-delà du principe de parité. Enfin, l'Etat cherche également à développer d'autres mécanismes de compensation des risques. Ainsi, l'article 72 du présent projet de loi autorise l'affectation de la déduction pour investissement à la compensation des variations de revenus, variation qui peut précisément s'expliquer par la survenance d'une calamité agricole.

## **L'Assemblée nationale a réduit de 10 ans à 4 ans la prolongation de la taxe sur les véhicules à moteur**

### **2. Prorogation du système spécifique d'assurance contre la grêle.**

Même si ce dossier n'a pas reçu de traduction normative dans le projet de loi de finances, il convient de rappeler que le Gouvernement a rétabli en 1994, une participation du Fonds de garantie liée aux efforts des conseils généraux, pour aider les arboriculteurs à s'assurer contre le risque grêle. Grâce à ce dispositif, 38 départements représentant les 2/3 de la production arboricole ont institué un système d'aide ; de son côté, le fonds des calamités a engagé à ce titre 20 millions de francs en 1994.

Ce dispositif a été prorogé et amélioré en 1995, afin de permettre aux producteurs de fruits et légumes, de bénéficier d'une prise en charge de leur prime d'assurance à hauteur de 5 % dans tous les départements, et d'une prise en charge de 10 % dans les départements où le Conseil général accordait une aide elle-même supérieure à 5 %. En 1995, 38 départements ont mis en place un système d'aide (ce qui recouvre une certaine variation par rapport à 1994, 5 départements ayant abandonné l'incitation et 5 départements ayant institué une aide en 1995). L'incitation à l'assurance-grêle a donné lieu à 15,8 millions de francs de subventions départementales et 28 millions de francs de subvention du fonds national de garantie des calamités agricoles en 1995.

Pour 1996, le dispositif qui vient d'être retenu tient compte des conclusions de la conférence annuelle du 8 février 1996 ainsi que de la charte pour l'installation signée le 6 novembre 1995 : ainsi les taux d'aide du fonds national de garantie des calamités agricoles sont-ils portés à 7,5 % dans tous les départements, 10 % dans les départements où le Conseil général accorde une aide supérieur à 5 %, et 15% dans ceux où le Conseil général accorde une aide supérieure à 10 % ; par ailleurs, pour les jeunes agriculteurs ayant bénéficié d'une aide à l'installation depuis moins de 3 ans, ces taux sont portés respectivement à 10 %, 15 % et 20 %. Le budget prévisionnel du fonds pour cette mesure est de 45 millions de francs.

En ce qui concerne le nombre d'exploitants ayant bénéficié de l'incitation, il s'élève à 13.905 en 1995 (tous départements), au lieu de 9.600 en 1994 (sur 38 départements seulement).

Dans le même temps les capitaux assurés sont passés de 3.141 millions de francs en 1994 (donnant lieu à 293 millions de francs de primes) à 3.896 millions de francs en 1995 (donnant lieu à 348 millions de

francs de primes) pour le secteur des fruits et légumes bénéficiant de l'incitation.

Le montant des dommages subis par les agriculteurs et dûs à la grêle a été en 1993 de 1.800 millions de francs, dont 850 millions de francs pour le secteur des fruits. En 1994, ces chiffres peuvent être estimés respectivement à 1.680 millions de francs et 760 millions de francs. En 1995, le montant des dommages subis régresse fortement, et s'établit à 600 millions de francs pour l'ensemble des productions.

D'après les estimations actuellement disponibles, le pourcentage d'exploitants assurés serait de l'ordre de 50 %, avec de fortes variations selon les productions : ainsi 75 % des vergers seraient assurés. On peut rapprocher également le nombre de bénéficiaires de la mesure d'incitation à l'assurance grêle en 1995 (13.905) du nombre d'exploitants spécialisés en fruits et légumes, tel qu'il ressort de l'enquête "structures" du SCEES parue en 1993 (32.000).

**Compte tenu des améliorations déjà apportées en 1995 et 1996 et de la nécessité soulignée par tous les professionnels de "stabiliser" le dispositif d'incitation, il est envisagé de le proroger en 1997.**

### **3. Simplification des formalités relatives à la circulation de certains vins**

Sur amendement de M. Charles de Courson, l'Assemblée nationale a adopté un amendement simplifiant les formalités relatives à la circulation de certains vins vendus par des caves coopératives ou de viticulteurs, lorsque les produits sont achetés par des particuliers.



## **CHAPITRE III**

### **LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE BOIS ET LA POLITIQUE FORESTIERE DE L'ÉTAT**

Dans son précédent rapport, votre commission avait souligné la nécessité d'améliorer les modalités de perception de la taxe de défrichement et de la taxe unique sur les produits forestiers et d'assurer l'équilibre du financement du Fonds Forestier National. L'exercice 1996 a permis d'obtenir certains éclaircissements, mais tous les problèmes de fond sont loin d'être résolus.

#### **I. L'AMELIORATION DE LA PERCEPTION DES RECETTES**

##### **A. LA TAXE DE DÉFRICHEMENT**

Le ministère de l'agriculture a clairement répertorié les problèmes suivants :

En janvier 1996, le directeur de l'espace rural et de la forêt a demandé aux préfets d'une cinquantaine de départements de procéder à une réflexion sur l'écart présumé entre les surfaces ayant fait l'objet d'une autorisation de défrichement et l'estimation des surfaces apparaissant comme défrichées dans les données du SCEES et de l'IFN. Par ailleurs, les 15 départements où les écarts sont présumés les plus importants durant la période récente se sont vus proposer une dotation exceptionnelle de fonctionnement pour mener une investigation approfondie sur ce sujet.

Sur la base de l'ensemble des réponses reçues, il est d'ores et déjà possible d'identifier certaines pistes :

1) Un petit nombre de départements a été particulièrement concerné au cours de la décennie écoulée par des opérations de grande ampleur qui ne sont pas soumises à une autorisation de défrichement, telles que la réalisation de grands ouvrages linéaires de type autoroutier, ou une politique particulièrement active d'installation de jeunes agriculteurs ;

2) Un grand nombre de DDAF mettent en avant l'insuffisance des moyens humains disponibles pour contrôler les actions de défrichement. Certains départements justifient par ailleurs le faible niveau de priorité accordé à la mise en oeuvre de la réglementation sur le défrichement par une contestation du bien-fondé de la législation en vigueur dans des zones déjà fortement boisées. Tout en rappelant la responsabilité des services déconcentrés dans la mise en oeuvre des mesures législatives et réglementaires sur le défrichement, la DERF a donc décidé de mener une réflexion sur une éventuelle modulation de la réglementation sur le défrichement en fonction du taux de boisement cantonal ;

3) Il apparaît qu'un certain nombre de DAF rencontrent des difficultés pour articuler l'application de la réglementation sur le défrichement avec les DDE qui délivrent les certificats d'urbanisme et sont généralement maîtres d'oeuvre sur des travaux routiers ou d'infrastructures, conduits pour le compte de collectivités publiques et qui ne bénéficient pas de l'exemption d'autorisation ;

4) Avec le temps se sont développées certaines pratiques qui n'ont pas de fondement réglementaire. Dans certains départements, les défrichements effectués par les SAFER ont été exemptés de la procédure d'autorisation de défrichement. Il existe même des pratiques totalement illégales, reposant sur l'assimilation de tout défrichement à but agricole à la remise en culture d'anciens vergers. De même, les dispositions de l'article L 314.4 concernant les équipements d'intérêt public sont parfois abusivement étendues à toute opération menée par des collectivités locales, sans tenir compte de la définition jurisprudentielle restrictive de l'intérêt public. Le service de la DDF en charge de la réglementation sur le défrichement n'est pas systématiquement informé de certaines opérations de défrichement à but agricole, connues du service d'économie agricole de la DDAF, alors qu'elles ne rentrent pas dans le cadre des exemptions prévues par le code forestier. Plus exceptionnellement, ce déficit de circulation d'informations peut concerner le service chargé des équipements publics ruraux ou des procédures d'aménagement foncier. Ce genre de situation relève de la responsabilité de coordination du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt ;

5) D'une façon plus générale, il apparaît qu'un certain nombre d'acteurs administratifs ou économiques de l'aménagement du territoire se révèlent être mal informés de l'existence de la réglementation sur le défrichement, et en contestent énergiquement le bien-fondé dès lors qu'ils la découvrent tardivement comme une contrainte qui pénalise l'équilibre économique d'un projet situation qui rend l'intervention des services de l'Etat particulièrement délicate.

Après l'examen des écarts entre surfaces effectivement défrichées et surfaces ayant fait l'objet d'une autorisation de défrichement, une deuxième phase de l'étude devrait permettre de comparer les montants de taxe liquidés par les DDAF avec ceux qui sont recouverts par les services de la DGI, afin de déterminer le taux de recouvrement des taxes liquidées et le niveau auquel se produisent d'éventuels déficits de rentrées.

En conclusion, alors que l'assiette de la taxe se réduit incontestablement, il paraît relativement difficile d'escompter un relèvement significatif et durable du recouvrement de la taxe, compte tenu notamment des moyens humains que les DDAF peuvent y consacrer et des problèmes difficiles que l'application de la législation sur le défrichement peut poser dans les relations d'une DDAF avec d'autres administrations ou les collectivités territoriales. Le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a rappelé aux préfets les problèmes constatés, en demandant que des solutions soient trouvées. Par ailleurs, cette question sera prise en compte dans les prochaines missions d'inspection générale concernant l'application de la politique forestière par les services déconcentrés.

## **B. LA TAXE FORESTIERE**

Selon le ministre de l'agriculture, l'écart entre les prévisions budgétaires et les sommes effectivement recouvrées au titre de la taxe forestière demeure préoccupant depuis la réforme de l'ancienne taxe unique sur les produits forestiers et la création de la taxe forestière entrée en vigueur au 1er janvier 1991.

C'est pourquoi les services concernés du ministère des finances ont été sensibilisés, à différentes reprises et depuis plusieurs années, sur l'intérêt que revêtait une amélioration du recouvrement de la taxe forestière pour le FFN. Il apparaît en effet que l'évasion fiscale pourrait être importante pour certaines catégories de produits taxés. Toutefois, dans la mesure où la déclaration du montant de la taxe due s'effectue selon les mêmes formalités que la TVA, mais sur la base d'une assiette différente, une enquête spécifique auprès des entreprises assujetties exige des moyens d'investigation considérables.

C'est pourquoi une approche globale a été retenue. Dans le cadre du Comité d'orientation du FFN, un groupe de travail interministériel a redéfini, produit par produit, l'assiette de la taxe forestière sur la base de nomenclatures statistiques en vigueur.

En outre, l'instruction des dossiers d'investissement dans le cadre de la procédure ADI Bois a mis en évidence certaines insuffisances du système

actuel. En particulier, il semble que la réglementation relative aux emballages légers doit être réexaminée, afin de parvenir à un niveau de taxation comparable aux produits similaires.

## II. LA SITUATION FINANCIERE DU FONDS FORESTIER NATIONAL

### A. UNE DEGRADATION QUI SE POURSUIT

Le tableau ci-après illustre la dégradation de la situation financière du Fonds Forestier National (FFN).

#### Exécution du budget

(En millions de francs)

	Ancien FFN	Nouveau FFN					1996		1997	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	LFI	Réalisations probables	PLF bleu	Réalisations probables
<b>Recettes forestières</b>										
Taxe forestière restant au FFN	664	254,5	250	200	276	313	390	283	317	289
Taxe de défrichement	0	0	0	0	25	30	32	32	34	34
Remboursements divers	144	131	91	130	110	108	92	90	92,8	92,8
<b>Total recettes FFN</b>	<b>808</b>	<b>385,5</b>	<b>341</b>	<b>330</b>	<b>411</b>	<b>451</b>	<b>514</b>	<b>405</b>	<b>443,8</b>	<b>415,6</b>
<b>Dépenses FFN (paiements)</b>										
Dépenses ordinaires (organismes)	238	162	157	135	100	100	146,6		152,1	152,1
Investissements	416	512	458	401	288	253	262,4		291,7	291,7
<b>Total dépenses (paiements)</b>	<b>654</b>	<b>674</b>	<b>615</b>	<b>536</b>	<b>388</b>	<b>353</b>	<b>409</b>		<b>443,8</b>	<b>443,8</b>
<b>Investissements</b>										
Autorisations de programme	500	557	252	100	300	327	291,7		291,7	291,7
Variation des fonds de roulement (recettes moins dépenses)	+ 154	- 288	- 274	- 206	+ 23	+ 98	+ 105		0	- 28

Pour 1994 et 1995, le "sauvetage" du Fonds Forestier National (FFN) a pu être entrepris grâce au Sénat, et notamment à sa commission des

finances, à un niveau de recettes certes beaucoup plus modeste qu'en 1990 mais ne descendant pas en-dessous d'un minimum indispensable à son rôle d'instrument fondamental de la politique forestière française.

En 1996 la situation s'est dégradée :

- parce que le taux de la taxe sur les sciages et contre-plaqués a été ramené de 1,3 % à 1,2 % par la loi de finances pour 1996 sans compensation de recettes pour le FFN par une ressource externe ;

- parce que les recettes prévues par la loi de finances en provenance de la taxe forestière pour 390 millions de francs ont été surévaluées par la loi de finances pour 1996 et n'atteindront guère plus de 283 millions de francs.

C'est pourquoi, afin de ne pas trop aggraver la situation du fonds de roulement du FFN, il a été procédé en 1996 à un gel partiel des autorisations de programme, ce qui est dommageable pour la politique forestière française (50 millions de francs).

## **B. LA PERENNISATION DES RESSOURCES DU FFN**

Le problème de la pérennisation des ressources du FFN a fait l'objet d'un débat au Sénat lors de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 1997.

S'agissant de la taxe d'artificialisation des sols, le ministre délégué au budget a déclaré :

*"Est-ce que la technique fiscale et ses modalités, tendant à taxer l'"artificialisation", sont les plus adaptées ?*

*"Le gouvernement a étudié en 1996 la possibilité de créer une taxe de ce genre pour compenser la réduction des recettes de l'ONF provenant des collectivités locales. Mais la notion d'"artificialisation" est trop imprécise.*

*"De nombreuses opérations de développement du territoire, d'équipement en infrastructures, seraient renchéries par cette taxe, qui pèserait aussi sur la construction. Une nouvelle taxe sur l'urbanisme créée pour un objet extra-urbain serait difficile à faire admettre. En outre, le produit des taxes d'urbanisme a diminué de 24 % depuis 1994, du fait de la conjoncture immobilière. Bref, des raisons tant techniques que psychologiques et politiques interdisent de créer la taxe que vous proposez, qui pénaliserait de nombreux Français.*

*"Notez en revanche que les dotations budgétaires des outils de la politique forestière progressent. L'ONF disposera de 170 millions de francs supplémentaires pour l'exercice 1997."*

**Par ailleurs, plusieurs amendements ont été déposés, tendant à réduire de 1,2 % à 1 % la taxe due par les scieurs.**

A la suite de la mise en demeure de Bruxelles adressée au gouvernement français, l'approvisionnement du FFN par une taxe à son profit qui était assise jusqu'en 1990 sur les produits à l'entrée de la scierie et sur ceux qui en sortaient, a été modifiée. C'est pourquoi les scieurs qui en 1990 avaient versé au FFN 664 millions de francs (+ 161 millions de francs de taxe BAPSA, maintenant supprimée, soit un total de 825 millions de francs), ont vu leur contribution au FFN être diminuée. Avec un taux de 1,30 % en 1995, on peut estimer leur contribution à 53 % de 313 millions de francs, soit 166 millions de francs du produit de la taxe allant au FFN. Pour 1996, avec la baisse de 1,30 % à 1,20 % du taux de la taxe les concernant, cette contribution passe à 50 % de 283 millions de francs, soit environ 142 millions de francs. Le versement des scieurs serait ainsi passé de 825 millions de francs en 1990 à 142 millions de francs prévus pour 1996.

Il n'en demeure pas moins qu'une taxe de 1,2 %, compte tenu des marges du secteur, est élevée, et que **les opérateurs la qualifient à bon droit de "seconde taxe professionnelle"**. C'est pourquoi, en réponse aux auteurs des amendements tendant à réduire de 1,2 à 1 % le taux de la TUPF, le rapporteur général du Sénat a déclaré :

*"Ces amendements ont été signés par les plus éminentes personnalités de notre Assemblée et leur préoccupation rejoint celle de la commission des finances. Mais la mesure proposée ferait perdre 26 millions de francs au Fonds Forestier National, que le gouvernement ne pourra pas compenser. C'est pourquoi je vous demande de retirer ces amendements, étant entendu que notre détermination n'est pas en cause. L'histoire de cette taxe montre que des réductions ont déjà été décidées, et c'est la volonté de la commission des finances d'y parvenir une nouvelle fois. Mais nous ne sommes pas en mesure de trouver 26 millions de francs immédiatement. Je vous fixe donc rendez-vous à la prochaine loi d'orientation agricole. C'est un acte de responsabilité collective et non de renoncement que de maintenir le taux actuel. Mais je confirme que le rendez-vous ultime sera bien la loi d'orientation agricole, où il faudra absolument réaliser cette baisse."*

## CHAPITRE IV

### ARTICLES RATTACHES ET SECONDE DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

#### I. EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES

##### A. ARTICLE 83 : REGIME DE PRERETRAITE AGRICOLE

La loi de modernisation de l'agriculture de février 1995 a fixé au 15 octobre 1997 la fin du régime de préretraite agricole. Sous bénéfice de diverses dérogations (éleveurs spécialisés de bovins allaitants, agriculteurs en difficulté), l'article 83 prévoit de faire passer dans le droit commun, c'est-à-dire de 55 à 57 ans, le régime de ces préretraites, "pour les restructurations effectuées à partir du 1er janvier 1997". Cette mesure remettrait en cause des opérations en cours, nécessairement longues (congé adressé au bailleur par des fermiers qui auront 55 ou 56 ans en 1997 par exemple) et pénaliserait l'installation de jeunes. L'Assemblée nationale a supprimé cet article, avec l'accord du ministre qui a déclaré :

*"S'agissant de l'aménagement du régime de la préretraite prévu par le texte, j'avais reconnu que la mesure était politiquement difficile. Vous m'avez convaincu qu'elle l'était aussi techniquement. J'ai entendu l'ensemble de vos remarques, relatives, notamment, à son incidence pour des agriculteurs qui ont entre 55 et 57 ans, qui avaient déjà préparé leur départ et dont le projet tomberait, faute pour eux d'avoir anticipé la mesure.*

*"Je suis également conscient de ses conséquences sur l'installation des jeunes prenant la suite d'agriculteurs partant en préretraite.*

*"C'est pourquoi, au nom du gouvernement, j'accepte la suppression de l'article 83".*

**Votre commission vous propose de maintenir la suppression de cet article.**

**B. ARTICLE 83 BIS : FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (F.G.E.R.)**

Texte en vigueur	Texte voté par l'Assemblée nationale
Art. L. 112-16 - Le fonds de gestion de l'espace rural contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural. Il doit être <b>en priorité affecté aux agriculteurs</b> ou à leurs groupements	Le fonds de gestion de l'espace rural contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural et <b>dont les agriculteurs ou leurs groupements sont parties prenantes.</b>

Cet article, qui n'a pas clairement sa place en loi de finances, remplace assez subtilement une "priorité" par des "parties prenantes", afin de renforcer la vocation agricole du fonds. Comme l'a indiqué le ministre : *"il n'était pas apparu souhaitable d'accorder une exclusivité aux agriculteurs, le cadre global de la gestion de l'espace rural allant au-delà du monde agricole"*. Cette rédaction pourrait présenter l'inconvénient de **faire apparaître le FGER comme un simple démembrement du budget de l'agriculture et souligner son absence de spécificité** et partant justifier la disparition progressive de ses crédits. La loi d'orientation agricole constituera probablement l'occasion prochaine de revenir sur une rédaction qui n'emporte pas totalement la conviction.

Le ministre de l'agriculture n'a pas semblé parfaitement convaincu par l'augmentation avancée par les initiateurs de cet article additionnel. Il a notamment déclaré :

*"Créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le fonds de gestion de l'espace rural est un outil que vous avez jugé fort efficace. La loi précise, à la suite, d'ailleurs, d'un amendement d'origine parlementaire, que ce fonds doit être affecté en priorité aux agriculteurs ou à leurs groupements, ce qui a d'ailleurs été assez largement le cas depuis le début de sa mise en oeuvre. Mais il n'était pas apparu souhaitable d'accorder une exclusivité aux agriculteurs, le cadre global de la gestion de l'espace rural allant au-delà du monde agricole. Peut-être n'est-il pas nécessaire de modifier, comme vous le proposez, le cadre législatif du FGER dans la mesure où la souplesse du texte de loi permet précisément une adaptation à la situation actuelle où les agriculteurs, nous l'avons vu, bénéficient pleinement de cette priorité.*

*"Par conséquent, la modification que propose cet amendement ne me paraît pas de nature à résoudre les difficultés présentes. Toutefois, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée."*

**Votre commission ne vous propose pas de vous opposer à l'adoption en l'état de cet article additionnel.**

**C. ARTICLE 83 TER : PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)**

Cet article prévoit le dépôt, l'année prochaine, d'un rapport sur le PMPOA (notamment appréciation des coûts et des cofinancements). Il n'a pas non plus clairement sa place en loi de finances, sauf à faire de celle-ci la "mère de toutes les lois".

Il est ainsi rédigé :

"Le gouvernement déposera au Parlement, durant la session ordinaire de 1996-1997, un rapport sur le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole et son incidence sur le budget de l'Etat : ce rapport présentera les engagements pris par les différentes parties intéressées, en particulier l'Etat, et les financements qu'elles ont apportés depuis le début de ce programme ; il en évaluera le coût global ; il énoncera des propositions pour le mener à bonne fin."

**Votre commission vous propose d'adopter conforme cet article additionnel.**

**II. BILAN DES AMENDEMENTS DE CREDITS VOTES EN SECONDE DÉLIBÉRATION PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a majoré de 15 millions de francs les crédits du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche. Le détail de ces majorations figure dans le tableau ci-après.

**Majorations de crédits sur le projet de budget de loi de finances du ministère de l'agriculture pour 1997 adopté en  
seconde délibération à l'Assemblée Nationale**

<b>Titre</b>	<b>Dénomination</b>	<b>Chapitre et article</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>
<b>III</b>	Diffusion de l'information et relations publiques	37-11 (10)	0,03
<b>Total</b>			<b>0,03</b>
<b>IV</b>	Animation en milieu rural	43.23 (30)	0,04
	Formation et emploi en milieu rural	43-23 (40)	0,4
	ONIFLHOR	44-54 (12)	0,05
	Office des plantes à parfums aromatiques	44-54 (13)	0,03
	Office des vins	44-54 (21)	0,1
	Divers	44-54 (79)	0,155
	Intervention pour l'aménagement rural	44-80 (21)	0,015
<b>Total</b>			<b>0,790</b>
<b>VI</b>	Modernisation des exploitations	61-40 (30)	8
	Amélioration du cadre de vie et du développement rural	61-44 (20)	0,1
	Grands aménagements régionaux	61-84 (10)	0,05
	Equipements hippiques	61-85 (20)	0,6
	Développement du stockage, de transformation...	61-61 (10)	4,85
	Abattoirs publics	61-61 (30)	0,45
	Enseignement technique agricole privé	66-20 (20)	0,2
<b>Total</b>			<b>14,250</b>
<b>Total Général</b>			<b>15,07</b>

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits consacrés au budget du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé la diversité des indicateurs susceptibles de rendre compte de l'évolution des concours publics à l'agriculture, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué que les concours, estimés à 170 milliards de francs par le ministre de l'agriculture, connaîtraient une évolution positive en 1997.

Il a considéré toutefois qu'il serait illusoire de mesurer cette évolution d'une manière convaincante en la résumant à un seul chiffre, compte tenu des incertitudes subsistant tant sur le chiffrage de la dépense fiscale associée que sur les "retours" communautaires.

Le projet de budget – stricto sensu – qui enregistre une baisse de 0,8 %, fait apparaître une maîtrise des dépenses de fonctionnement, une baisse significative des dotations en capital ainsi qu'une croissance des crédits d'action sociale et d'action éducative. Après avoir décrit le détail des modifications de crédits votées par l'Assemblée nationale, le rapporteur spécial a dressé un bilan de l'ensemble des moyens, tant nationaux que communautaires, consacrés à pallier les effets de la crise connue par la filière bovine. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite exposé les grandes orientations du projet de budget soumis à l'appréciation du Sénat.

La priorité en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs est maintenue, l'ensemble des crédits s'inscrivant en hausse de 2,2 %. Les crédits consacrés à l'enseignement agricole s'accroissent certes de 2,6 %, mais dans le même temps, le nombre d'élèves inscrits continue de progresser sur un rythme tendanciel de + 5 à + 6 %, ce qui appelle une réflexion d'ensemble qui devra être conduite dans le cadre de la prochaine loi d'orientation. L'effort en faveur de l'hygiène et de la qualité alimentaires est poursuivi, même si un effort supplémentaire pourrait être consenti au profit des petites et moyennes entreprises du secteur agro-alimentaire effectuant des investissements de maîtrise de la qualité. Enfin, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole demeure insuffisamment doté alors même que le coût d'ensemble paraît avoir été largement sous estimé.

Le rapporteur spécial a ensuite souligné la nécessité de progresser vers une meilleure connaissance de la dépense fiscale en agriculture et vers une meilleure appréciation de la synergie entre les financements nationaux et les financements locaux en faveur de l'agriculture. Il a décrit le mode de financement du futur service public de l'équarrissage en insistant sur l'impossibilité pour les départements d'y être appelés à contribution. Il a décrit les difficultés rencontrées par le fonds forestier national (FFN) et par les entrepreneurs de la filière bois qui le financent pour partie ; sur ce point, il a jugé indispensable que soient au moins stabilisées les ressources de ce fonds, en décroissance régulière. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est enfin interrogé sur l'avenir du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont les missions imprécises et le financement chaotique ne lui ont pas encore permis de faire la preuve de sa pertinence au service de l'entretien et de la réhabilitation de l'espace rural.

Un large débat a succédé à l'exposé du rapporteur spécial, auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Roland du Luart, Denis Badré, François Trucy, Philippe Adnot, Henri Torre et Philippe Marini**.

En réponse aux intervenants, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé la définition du concept d' "estimation des versements de ressources à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles", qui n'était pas celle des "retours" communautaires. Il a indiqué que les modifications de crédits votées par l'Assemblée nationale ne concernaient pas les dotations consacrées aux acquisitions de forêts (nomenclature 61-44-30). Il a rappelé que l'augmentation des crédits alloués à l'office national des forêts (ONF) s'expliquait par les décisions prises l'année dernière par le Parlement en matière de frais de garderie des forêts communales. Il est convenu de l'intérêt de conduire des investigations sur l'effort de recherche dans le secteur agricole et agro-alimentaire ainsi que sur la coordination des différentes procédures et des multiples fonds ayant l'aménagement rural pour objet. S'agissant du fonds de gestion de l'espace rural, il a reconnu que la critique de "saupoudrage" pouvait dans certains cas lui être appliquée, qu'il convenait d'interpréter sagement sa mission afin qu'elle puisse s'exercer, notamment en faveur de la réhabilitation des cours d'eau et de leurs berges. Il a, par ailleurs, estimé que le nouveau prélèvement sur le fonds de roulement du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ne devrait pas être de nature à lui créer des problèmes de trésorerie en 1997.

S'agissant du fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE), **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que l'Assemblée nationale venait de voter un amendement permettant au FNDAE de financer dorénavant le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), sans augmentation de la redevance pour 1997, alors que le

Gouvernement a annoncé son intention de consacrer 150 millions de francs à cette compétence nouvelle. Après en avoir largement débattu, la commission a estimé qu'il fallait, même en prenant en considération la faible augmentation du prix de l'eau qui en résulterait, évoquer en séance publique la possibilité d'augmenter cette redevance afin de ne pas perturber le financement des programmes départementaux d'adduction d'eau.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a **adopté**, sans les modifier, **les articles 83** (régime de préretraite agricole), **83 bis** (compétences du FGER) et **83 ter** (rapport du Gouvernement sur le PMPOA). Elle a **enfin adopté les crédits du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.**

**Réunie le 20 novembre 1996 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat, sur le rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>  
minitel : 36-15 - code SENATEL  
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies  
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101007-3



9 782111 010079

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 5 80 F