

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

(Compte spécial : développement agricole et rural)

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »	7
A. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » (APFAR) NE REGROUPE PAS L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE AGRICOLE.....	7
1. <i>Des crédits communautaires largement contributifs</i>	7
2. <i>Un nouveau contexte communautaire issu de la réforme de la PAC</i>	8
B. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION APFAR POUR 2006	11
1. <i>Quatre programmes d'inégale importance</i>	11
2. <i>Les orientations stratégiques de la mission pour 2006</i>	12
3. <i>La présentation des dépenses par titre témoigne de l'importance des dépenses d'intervention de la mission</i>	13
4. <i>La définition de trois types de budget opérationnel de programme (BOP) dans le cadre de la mission APFAR</i>	14
C. LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS POUR 2006	15
1. <i>Le plafond d'autorisation de la mission</i>	15
2. <i>Le plafond d'autorisation ministériel</i>	16
D. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT ÉQUIVALENTES, EN CRÉDITS DE PAIEMENT, AUX DÉPENSES DE LA MISSION APFAR.....	17
II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION	19
A. PROGRAMME 154 : GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL	19
1. <i>Les principales caractéristiques du programme</i>	19
2. <i>Une justification au premier euro très documentée</i>	25
3. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	28
B. PROGRAMME 227 : VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS	30
1. <i>Les principales caractéristiques du programme</i>	30
2. <i>Une justification au premier euro satisfaisante</i>	33
3. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	37
C. PROGRAMME 149 : FORÊT	38
1. <i>Les principales caractéristiques du programme</i>	38
2. <i>La justification au premier euro révèle le poids des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs</i>	41
3. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	42
D. PROGRAMME 215 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....	43
1. <i>Les principales caractéristiques du programme</i>	43
2. <i>La justification au premier euro comporte une anomalie inexplicable à ce stade</i>	47
3. <i>Les objectifs et indicateurs</i>	47

III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	49
A. LE DISPOSITIF PRÉEXISTANT À LA CRÉATION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	49
1. <i>La définition du contenu de la politique de développement agricole</i>	49
2. <i>La mise en place de l’Agence de développement agricole et rural (Adar) concourant au financement des programmes de développement agricole</i>	50
B. LA CRÉATION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	53
1. <i>Les recettes et dépenses du CAS</i>	53
2. <i>La justification de la création du CAS</i>	53
C. LES ÉLÉMENTS FIGURANT DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE RELATIF AUX COMPTES SPÉCIAUX	54
IV. EXAMEN DE L’ARTICLE 74 RATTACHÉ	57
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	59
EXAMEN EN COMMISSION	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principales observations de votre rapporteur spécial sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

1) Au 10 octobre, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial n'avait reçu que **73 % des réponses** au questionnaire adressé au ministre de l'agriculture et de la pêche ;

2) La **présentation des crédits de la mission doit être relativisée** pour trois raisons :

- **cette mission ne regroupe pas l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture**, puisque les crédits communautaires sont très largement contributifs (à hauteur de 10,5 milliards d'euros en 2006) ;

- **les dépenses fiscales, qui s'élèveront à 2,5 milliards d'euros en 2006, représentent un montant équivalent aux crédits de paiement pour 2006**. La présentation de ces mesures fiscales doit être améliorée et aurait du intégrer les mesures prévues par le projet de loi d'orientation agricole ;

- **cette mission bénéficiera de 9 millions d'euros de crédits rattachés par fonds de concours, soit 0,3 % des crédits de paiement de la mission pour 2006**. L'origine de ces fonds et leur utilité ne sont pas explicitées dans le projet annuel de performance. Les crédits de ces fonds de concours sont rattachés à trois programmes différents : le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » (3,5 millions d'euros), le programme « Forêt » (2,85 millions d'euros) et le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (2,563 millions d'euros) ;

3) **Les dépenses de personnel**, qui représentent 24,4 % des crédits de la mission, **sont concentrés sur deux des quatre programmes, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF** ;

4) La **lecture des schémas de déversement analytique est complexe**. Une réflexion doit être menée par le ministère de façon à intégrer au sein de chaque programme les crédits de personnel nécessaires à sa mise en œuvre ;

5) Un **effort de rationalisation des effectifs** doit être souligné avec la réduction de 205 emplois équivalents temps plein (ETPT) ;

6) Des **efforts s'agissant de la définition des objectifs et indicateurs** ont été effectués afin de tenir compte des remarques de votre commission des finances et d'introduire dans chaque programme des indicateurs d'efficience ;

7) Les **opérateurs de programme constituent une faille dans l'application de la LOLF** : l'année 2006 constitue une année de transition s'agissant de l'élaboration de leur budget. La principale difficulté réside dans la gestion des personnels des opérateurs et dans l'absence d'outils permettant de mesurer la performance des opérateurs.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

A. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » (APFAR) NE REGROUPE PAS L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE AGRICOLE

1. Des crédits communautaires largement contributifs

L'ensemble des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France s'est élevé à 10,1 milliards d'euros en 2004, 10,3 milliards d'euros en 2005, et la prévision pour 2006 est de 10,5 milliards d'euros.

Au sein des concours publics à l'agriculture et aux territoires ruraux, **les financements communautaires sont particulièrement importants dans les domaines de la régulation des marchés, des aides aux produits et de la maîtrise de l'offre.** Ces ensembles regroupent en effet la quasi-totalité des mesures relevant des organisations communes de marché (OCM), financées par le budget de l'Union européenne ; les plus importantes en termes financiers concernent les produits des grandes cultures et la viande bovine (aides directes versées aux exploitations agricoles et dépenses de soutien des marchés). Ils regroupent également de nombreuses aides d'orientation de la production et de soutien à l'organisation économique des marchés, de montant plus modeste, notamment dans les secteurs des fruits et légumes, de la production viticole et des productions animales.

Les participations du budget de l'Union européenne sont également importantes dans les ensembles qui regroupent les principales mesures relevant du règlement européen de développement rural (RDR), en particulier pour l'installation et la modernisation des exploitations, la compensation de handicaps naturels et les mesures agro-environnementales. Le taux de participation financière de l'Union européenne pour ces aides est, en général, fixé à 25 %. Pour les aides agro-environnementales et forestières, le taux de cofinancement, qui était déjà de 50 %, passe à 60 % en 2006. En revanche, un certain nombre de mesures en faveur de la modernisation des exploitations ne relèvent pas du RDR et sont entièrement financées par des crédits nationaux, comme le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). De même, les mesures concernant la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux relèvent très largement des financements de l'État.

2. Un nouveau contexte communautaire issu de la réforme de la PAC

La réforme des modalités d'application de la politique agricole commune (PAC) a véritablement débuté en 1992 avec la mise en œuvre de **trois types de mesures visant à réduire le coût budgétaire de la PAC et à résorber les excédents** : la baisse des prix garantis à la production afin d'amoinrir les incitations à produire et développer les débouchés ; le mécanisme de mise en jachère et de gel des terres pour stériliser une fraction des capacités de production, variable selon les évolutions du marché ; des aides directes aux agriculteurs, destinées à compenser les conséquences des baisses des prix sur leur revenu.

Ainsi, la progression des dépenses de la PAC a été contenue : en 2002, ces dépenses représentaient la moitié du total des dépenses du budget européen, soit environ 40 milliards d'euros pour l'Europe des Quinze. En outre, plus de la moitié des dépenses de la PAC (21 milliards d'euros) était versée sous forme de paiements directs aux agriculteurs.

En France, sur un total d'aides publiques à l'agriculture de 16,4 milliards d'euros en 2004 (hors protection sociale agricole), les financements communautaires s'élevaient à 10,1 milliards d'euros, soit 61,2 % de l'ensemble des concours publics.

Depuis 1992, la PAC a donc évolué d'une politique de soutien par les prix à une politique d'aides directes aux agriculteurs, de plus en plus indépendantes de la nature et des quantités de denrées produites. Un nouveau cap a été franchi avec les accords de Luxembourg de juin 2003 sur la « nouvelle PAC ». Cette réorientation de la PAC a été largement dictée par les négociations internationales à l'OMC.

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

Le Conseil européen des ministres de l'agriculture du 26 juin 2003 a décidé une réforme approfondie de la PAC dans le cadre des accords dits de Luxembourg.

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

Ainsi, la nouvelle politique agricole commune introduit deux mesures principales, d'une part le découplage des aides, d'autre part, la conditionnalité des aides désormais soumises au respect des règles essentielles de la législation européenne, notamment en matière d'environnement et de bien être des animaux. Le découplage introduit le principe de « droit à paiement unique » d'aides par exploitation, fixé sur la

base d'une période de référence 2000 à 2002. L'année 2005 permettra une simulation en grandeur réelle de la réforme.

Ainsi, chaque agriculteur connaîtra précisément les caractéristiques de son exploitation au regard des droits à paiement qu'il pourra faire valoir pour bénéficier des aides uniques. A cet égard, la France a choisi de conserver la référence historique par exploitation afin de permettre à chaque agriculteur de continuer à bénéficier d'un niveau équivalent d'aides. L'envoi des références historiques à chaque agriculteur a eu lieu de 15 octobre 2005 et le découplage partiel des aides s'appliquera à compter de 2006.

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

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

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

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

c) Les perspectives financières pour 2007 – 2013

Dans le cadre des négociations communautaires sur les perspectives financières de l'Union européenne pour les années 2007 à 2013, les éléments suivants ont été actés (Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002) :

- le budget consacré au 1^{er} pilier de la PAC (aides directes et interventions sur les marchés) est stabilisé jusqu'en 2013 pour une Europe à 25 : ainsi l'entrée des dix nouveaux Etats membres n'aurait pas de conséquences sur le niveau des aides perçues par les Quinze¹ ;

- la proposition initiale de la Commission concernant les perspectives financières 2007-2013 consistait à relever les plafonds de dépenses agricoles à concurrence de la totalité des dépenses nécessaires au nouvel élargissement prévu en 2007. Dans sa dernière proposition de compromis (juin 2005), la présidence luxembourgeoise ne prévoyait d'augmenter les plafonds de dépenses que d'une partie des dépenses nécessaires à cet élargissement. La proposition n'ayant pas permis un accord, cette question sera débattue dans le courant de l'année 2006 ;

¹ Les dépenses relevant du 1^{er} pilier de la PAC ont été fixées à un montant annuel exprimé en euros courants (45,3 milliards d'euros prix 2006) prenant en compte un taux annuel d'actualisation de 1 % pour tenir compte de l'inflation. Cet accord concernait une Europe à 25 Etats membres. Aucune décision n'avait alors été prise concernant le financement de l'élargissement de l'UE à la Roumanie et à la Bulgarie en 2007.

- les enveloppes budgétaires consacrées à l'agriculture française resteraient inchangées : elles sont stabilisées au montant reçu par les agriculteurs français à l'issue de l'Agenda 2000.

B. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION APFAR POUR 2006

1. Quatre programmes d'inégale importance

La mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » rassemble, pour 2006, près de 4,33 milliards d'euros en autorisations de programmes (AE) et 2,95 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Cette mission se décompose en quatre programmes d'inégale importance :

- le **programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »**, placé sous la responsabilité du directeur général de la forêt et des affaires rurales, qui représente 2,38 milliards d'euros en AE et 1,474 milliard d'euros en CP, soit 55 % des crédits de la mission en AE et près de 50 % des crédits de la mission en CP ;

- le **programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »**, placé sous la responsabilité de la direction des politiques économique et internationale, en liaison avec la direction des affaires financières et de la logistique quant à la gestion des aléas de production et à la mobilisation des crédits des offices. Ce programme représente 1,19 milliard d'euros en AE et 741,4 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 27,5 % des crédits de la mission en AE et 25 % des crédits de la mission en CP ;

- le **programme « Forêt »**, placé sous la responsabilité du directeur général de la forêt et des affaires rurales, représente 294,56 millions d'euros en AE et 303,4 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 6,8 % des crédits de la mission en AE et 10,3 % des crédits de la mission en CP. Il s'agit du plus petit programme de la mission APFAR ;

- le **programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**, qui constitue le programme « support » de la mission APFAR, est piloté par le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable de l'allocation de l'ensemble des moyens des services. Il représente 461,8 millions d'euros en AE et près de 432 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 10,6 % des crédits de la mission en AE et 14,8 % des crédits de la mission en CP.

En outre, au-delà de ses crédits propres, **la mission APFAR devrait être abondée par plusieurs fonds de concours rattachés aux programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », « Forêt » et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », pour**

un total de près de 9 millions d'euros en 2006, ce qui représente **0,3 %** des crédits de paiement de la mission pour 2006.

Si votre rapporteur spécial se félicite de la transparence accrue permise par la présentation des crédits rattachés à la mission APFAR par voie de fonds de concours, il regrette cependant que l'origine de ces fonds de concours et leur utilité ne soient pas explicitées dans le projet annuel de performance.

2. Les orientations stratégiques de la mission pour 2006

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en avant six priorités pour la mission APFAR en 2006 :

- **concilier activités économiques et préservation des milieux** : le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » vise en particulier à concilier viabilité économique des exploitations et équilibre écologique, par l'encouragement des bonnes pratiques agricoles et la promotion d'une gestion durable des ressources halieutiques. Ainsi, certaines aides, dites « agro-environnementales », sont calculées en fonction d'un cahier des charges de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. De même, un dispositif comme le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) se fixe pour objectif de prendre en charge, en 2006, 153.500 tonnes d'azote maîtrisable, en augmentation de 67 % par rapport à 2005 ;

- **favoriser l'attractivité des territoires ruraux** : cet objectif qui se rattache également au programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », vise à favoriser la préservation de territoires ruraux dynamiques et créateurs de valeur, par le maintien de leur population, notamment agricole, le développement de l'emploi et la diversification des activités. Il est évalué par des indicateurs tels que le taux de renouvellement des chefs d'exploitation ou le nombre d'emplois dans la filière cheval ;

- **renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires** : cet objectif, rattaché au programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », vise à améliorer les conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Il repose sur un renforcement de l'organisation économique du secteur par le regroupement des organisations de producteurs et le développement des activités à forte valeur ajoutée (agriculture biologique, produits laitiers à forte valorisation), qui font l'objet d'objectifs chiffrés ;

- **accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois** : cet objectif du programme « Forêt » vise à valoriser au mieux la ressource forestière disponible, dans un cadre de gestion durable et à utiliser pleinement le potentiel de production biologique des forêts

françaises. Il est évalué notamment par l'indicateur relatif au pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique naturel ;

- **mettre en œuvre les politiques agricoles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service** : la mise en oeuvre des politiques agricoles et la gestion des aides, qu'elles soient communautaires ou nationales, mobilisent des moyens importants du ministère de l'agriculture et des établissements placés sous sa tutelle (CNASEA, offices agricoles...). La mise en oeuvre efficiente de ces politiques constitue un objectif majeur de l'ensemble des programmes de la mission. Elle répond à un triple impératif : assurer le paiement dans des conditions optimales, de délai, de conformité avec la réglementation européenne et de coût. Ainsi, en 2006, le ministère se fixe pour objectif de ramener le coût de gestion des aides à 6,5 % du montant des aides versées et de réduire le montant des pénalités financières (refus d'apurement).

3. La présentation des dépenses par titre témoigne de l'importance des dépenses d'intervention de la mission

La présentation des crédits de la mission APFAR par programme et par titre est représentative du poids des dépenses d'intervention de cette mission pour 2006, puisque celles-ci représente, en crédits de paiement, plus de 55 % des dépenses totales de la mission.

En outre, il faut souligner que **les dépenses de personnel de la mission sont concentrées sur deux programmes** : les programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui constitue, en outre, le programme support de la mission. Ces dépenses de personnel recouvrent **24,4 % des crédits de la mission** et se partagent équitablement entre les deux programmes précités.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir, un effort particulier soit effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche afin de faire correspondre à chaque programme de la mission APFAR les dépenses de personnel correspondantes. En effet, deux programmes sur quatre de cette mission, les programmes « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » et « Forêt » ne sont pas dotés en moyens de personnel mais font l'objet d'un « déversement analytique » des autres programmes de la mission, ce qui rend peu lisible la conduite des politiques publiques concernées et obère sans doute la marge de manœuvre des responsables de programme dans la conduite de leurs actions.

Cette concentration des dépenses de personnels sur deux des quatre programmes de la mission n'est pas conforme au principe de responsabilité inscrit dans la LOLF.

Présentation des crédits par programme et titre de la mission APFAR

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertures en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006	Ouvertures en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
154. Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1.844.832.891	2.382.003.367	3.564.000	1.489.357.891	1.474.651.777	3.564.000
Titre 2. Dépenses de personnel	374.267.274	383.061.004	10.000	374.267.274	383.061.004	10.000
Autres dépenses	1.470.565.617	1.998.942.363	3.554.000	1.115.090.617	1.091.590.773	3.554.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	108.685.578	113.254.362	3.461.000	108.758.578	113.554.362	3.461.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	4.297.000	4.297.000		4.296.000	4.296.000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	1.357.583.039	1.881.391.001	93.000	1.002.036.039	973.740.411	93.000
227. Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	722.052.455	1.191.273.168		709.319.455	741.413.908	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	169.622.634	180.542.581		169.622.634	180.542.581	
Titre 6. Dépenses d'orientation	552.429.821	1.010.730.587		539.696.821	560.871.327	
149. Forêt	312.105.000	294.560.930	2.850.000	321.081.000	303.398.906	2.850.000
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	198.874.619	197.057.802		196.593.557	196.864.225	
Titre 5. Dépenses d'investissement	4.920.000	4.820.000	350.000	4.914.000	4.815.687	350.000
Titre 6. Dépenses d'intervention	108.310.381	92.683.128	2.500.000	119.573.443	101.718.994	2.500.000
215. Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	430.850.966	461.789.421	2.563.000	433.684.966	431.992.210	2.563.000
Titre 2. Dépenses de personnel	317.077.314	336.206.421	83.000	317.077.314	336.206.421	83.000
Autres dépenses	113.773.652	125.583.00	2.480.000	116.607.652	95.785.789	2.480.000
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	91.133.619	88.097.859	2.480.000	91.133.619	74.541.079	2.480.000
Titre 5 : Dépenses d'investissement	21.427.498	36.099.488		24.261.498	19.859.057	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	1.212.535	1.385.653		1.212.535	1.385.653	
Totaux pour la mission	3.309.841.312	4.329.626.886	8.977.000	2.953.443.312	2.951.456.801	8.977.000
<i>Dont :</i>						
Titre 2. Dépenses de personnel	691.344.588	719.267.425	93.000	691.344.588	719.267.425	93.000
Autres dépenses	2.618.496.724	3.610.359.461	8.884.000	2.262.098.724	2.232.189.376	8.884.000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	568.316.450	578.952.604	5.941.000	566.108.388	565.502.247	5.941.000
Titre 5. Dépenses d'investissement	30.644.498	45.216.488	350.000	33.471.498	28.970.744	350.000
Titre 6. Dépenses d'intervention	2.019.535.776	2.986.190.369	2.593.000	1.662.518.838	1.637.716.385	2.593.000

Source : projet annuel de performance (PAP) relatif à la mission APFAR pour 2006

4. La définition de trois types de budget opérationnel de programme (BOP) dans le cadre de la mission APFAR

Dans le cadre de la définition d'unités de gestion de crédits, le ministère de l'agriculture et de la pêche a défini trois types de budgets opérationnels de programme, les BOP : il s'agit des BOP centraux, des BOP mixtes et des BOP déconcentrés.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, d'ici 2007, l'objectif d'une gestion totalement déconcentrée de l'ensemble des

crédits de personnel et de fonctionnement du ministère est recherché et le BOP déconcentré du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission a vocation à inclure, d'ici 2007, les personnels permanents des services. Ainsi, la perspective retenue par le ministère de l'agriculture et de la pêche est de déconcentrer progressivement les décisions affectant tant les équivalents temps plein (personnels permanents et vacataires) que les masses financières correspondantes.

A cet égard, votre rapporteur spécial note que, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, a souligné la perspective d'une déconcentration progressive de la gestion des différents BOP mais s'est inquiétée de la mise en place d'instruments propres à préserver, à l'échelon central, la maîtrise des diverses actions ministérielles, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Dès lors, votre rapporteur spécial sera particulièrement vigilant aux conditions de mise en œuvre territoriale des politiques publiques associées à la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

C. LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS POUR 2006

1. Le plafond d'autorisation de la mission

La mission APFAR représente **13.045 emplois autorisés**, soit 0,55 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Ce plafond d'emplois autorisé pour 2006, exprimé en ETPT, se répartit comme suit :

- 7.942 ETPT autorisés pour le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » ;

- 5.103 ETPT autorisés pour le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, l'évolution des effectifs de la mission entre 2005 et 2006 a été effectuée sur la base suivante figurant dans le tableau suivant.

Evolution des effectifs de la mission APFAR entre 2005 et 2006

	Programme 154	Programme 215	Total
Socle 2005	8.047	5.203	13.250
Suppression d'emplois de titulaires	-56	-40	-96
Suppression d'emplois non reconductibles de vacataires	-300	0	-300
Création d'emplois de vacataires au titre du DPU	75	0	75
Transfert d'agents MAD vers les établissements publics	0	-152	-152
<i>Sous total</i>	<i>-281</i>	<i>-192</i>	<i>-473</i>
Total ETPT lettre plafond 2006	7.766	5.011	12.777
Transferts et autres mesures			
Transfert vers la Polynésie française	-2	0	-2
Transfert d'emplois de l'INSEE	0	157	157
Transfert d'emplois vers les services du premier ministre	0	-3	-3
Solde partition des services de l'Etat	1	0	1
Régularisation d'emplois au titre des agents mis à disposition remboursés	16	23	39
Transferts inter-programmes	<i>161</i>	<i>-85</i>	<i>76</i>
<i>Sous-total</i>	<i>176</i>	<i>92</i>	<i>268</i>
Total ETPT du plafond de la mission en 2006	7.942	5.103	13.045

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

Ainsi, tirant notamment profit du nombre élevé de départs à la retraite, les effectifs de la mission diminueront de 205 ETPT en 2006.

En outre, il faut souligner que **les emplois exprimés en ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élèvent pour 2006 à 16.230** conformément à la consolidation des emplois des opérateurs qui figure dans le projet annuel de performance. Il convient de noter que l'essentiel de ces ETPT est concentré sur les opérateurs du programme « Forêt » de la mission (11.042), à savoir l'Office national de la forêt (ONF) et les Centres de la propriété forestière.

Ainsi, les emplois consolidés de la mission s'élèvent à 29.275 ETPT, pour 2006, dont seulement 44,5 % relèvent directement du ministère de l'agriculture et de la pêche.

2. Le plafond d'autorisation ministériel

Enfin, il convient d'indiquer que le niveau du plafond **ministériel** d'autorisation d'emplois ETPT fixé pour 2006 à 39.914, ce qui correspond à un solde de créations et de suppressions d'emplois pour le ministère de l'agriculture de (- 1.136 emplois). Un réel effort de rationalisation des effectifs a donc été effectué par votre ministère.

Détermination du plafond d'emplois ministériel pour 2006

Socle 2005	40.393
Suppression d'emplois de titulaires	-200
Suppression d'emplois non reconductibles de vacataires	-300
Création d'emplois de vacataires au titre du DPU	+75
Transfert d'agents MAD vers les établissements publics	-255
<i>Sous total</i>	<i>-680</i>
Total ETPT lettre plafond 2006	39.713
Transferts et autres mesures	
Transfert vers la Polynésie française	-2
Transfert d'emplois de l'INSEE	+157
Transfert d'emplois vers les services du premier ministre	-3
Solde partition des services de l'Etat	+1
Création d'emplois dans le secteur « recherche »	+8
Régularisation d'emplois au titre des agents mis à disposition remboursés	+40
<i>Sous total</i>	<i>+201</i>
Total ETPT du plafond ministériel 2006	39.914

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

D. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT ÉQUIVALENTES, EN CRÉDITS DE PAIEMENT, AUX DÉPENSES DE LA MISSION APFAR

Le projet annuel de performance de la mission APFAR fait état, pour 2006, des dépenses fiscales associées à la mise en œuvre de chaque programme de la mission, seuls les trois premiers programmes étant concernés.

Votre rapporteur spécial note que sur 34 mesures fiscales dont l'objet principal contribue aux programmes de la mission, sept ont un rendement qui n'est pas chiffré et huit ont un rendement non significatif. Votre rapporteur spécial souhaite donc savoir si le ministère de l'agriculture et de la pêche entend supprimer les mesures fiscales de faible portée, procéder au

réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût est inconnu et réexaminer les dispositifs dérogatoires dont les effets sont insuffisants, ainsi que l'a recommandé le Conseil des impôts¹.

S'agissant des mesures chiffrées, votre rapporteur spécial note que le total des dépenses fiscales rattachées à la mission APFAR s'élève à 2,485 milliards d'euros, soit un montant quasi-équivalent à celui des crédits de paiement de la mission pour 2006.

Ces dépenses fiscales se répartissent de la manière suivante :

Montant des dépenses fiscales rattachées à la mission APFAR

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable	477
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1.910
Forêt	98
Total	2.485

Source : projet annuel de performance relatif à la mission APFAR pour 2006

Votre rapporteur spécial regrette, toutefois, que les mesures fiscales comprises dans le projet de loi d'orientation agricole², présenté en Conseil des ministres le 18 mai 2005, et actuellement en discussion devant le Parlement après avoir fait l'objet d'une lecture unique devant les deux assemblées, ne soient pas mentionnées dans le projet annuel de performance relatif à la mission APFAR. Ces mesures fiscales devraient, en effet, avoir un coût non négligeable en 2006.

Coût fiscal des mesures contenues dans le présent projet de loi d'orientation agricole

(en millions d'euros)

Article	Mesure	2006	2007	2008
6	Plan crédit-transmission	2	4	6
9	Aide au remplacement	51	51	51
12	Exemption de taxe intérieure de consommation pour les huiles végétales brutes	1	1	1
20	Adaptation de la DPI / DPA	8,5	8,5	8,5
24	Crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique	18	15	15
Total		80,5	79,5	81,5

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

¹ Propositions 10 à 12 du Conseil des impôts, XXI^{ème} rapport au Président de la République, septembre 2003, « La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales ».

² Projet de loi d'orientation agricole n° 2341 (XII^{ème} législature).

II. PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

A. PROGRAMME 154 : GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

1. Les principales caractéristiques du programme

a) Les orientations stratégiques du programme

Ainsi que le précise le projet annuel de performance relatif à la mission APFAR, le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » doit permettre la définition et la mise en œuvre, par le ministère de l'agriculture et de la pêche, d'une politique lisible et cohérente en faveur du monde rural.

Dès lors, les **principales finalités** de ce programme sont les suivantes :

- la prise en compte des évolutions de la politique agricole commune (PAC) et plus particulièrement des aides du deuxième pilier, c'est-à-dire les soutiens communautaires au développement rural par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA, outil de la politique agricole commune ;

- la prise en compte des contraintes environnementales de la pratique agricole et rurale ;

- la conciliation de l'équilibre écologique du monde rural et la viabilité économique des exploitations, par le biais de la mise en œuvre de mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs et du développement de l'emploi en milieu rural ;

- enfin, dans le domaine des pêches maritimes, le développement d'une politique cohérente avec les objectifs généraux de la politique commune de la pêche (PCP) et qui vise à une exploitation durable des ressources halieutiques conciliant préservation de la biodiversité et rentabilité des entreprises de pêche, dans le respect des équilibres territoriaux.

En outre, il faut noter que ce programme intègre, d'une part, les financements nationaux du volet de la PAC relatif au développement rural, d'autre part, des crédits de l'Union européenne au titre du second pilier. Toutefois, **les informations figurant dans le « bleu » budgétaire à propos des dépenses de l'Union européenne ne mentionnent que les dépenses exécutées en 2004 ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale des crédits participant à la mise en œuvre du programme pour 2006.**

Votre rapporteur spécial estime qu'un effort devrait être fait par le ministère de l'agriculture et de la pêche afin d'associer à la présentation des crédits de la mission celle des crédits issus de financements communautaires prévus pour l'année à venir.

b) Les sept actions structurant le programme

Le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » est composé de sept actions d'inégale importance.

Votre rapporteur spécial constate notamment que :

- l'action n° 5 « Mesures agro-environnementales et territoriales » est prioritaire au sein de ce programme, puisqu'elle regroupe près de 34 % des crédits de paiement demandés pour 2006 et plus de 30 % des AE pour 2006. Cette action comprend les mesures agro-environnementales dont l'application est obligatoire et cofinancée par le règlement communautaire de développement rural et qui sont notamment mises en oeuvre à travers le contrat d'agriculture durable (CAD) et la prime herbagère agro-environnementale (PHAE). L'action a par ailleurs pour objectif de favoriser le maintien d'une activité agricole dans les zones à handicaps naturels ou défavorisées. Elle s'appuie sur la mesure correspondante du règlement communautaire de développement rural ;

- l'action n° 7 « Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt » regroupe essentiellement l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Les moyens de fonctionnement et d'investissement communs à l'ensemble des services en sont exclus puisqu'ils sont inclus dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission. Cette action regroupe plus de **32 % des crédits de paiement du programme pour 2006.**

Présentation, par action, des crédits demandés pour 2006

(en euros)

	CP 2006	CP 2006 en %	Hors titre 2	Justification au premier euro				Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro
				Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total	
01 Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	42.299.128	2,9	42.299.128	1.367.129	40.635.999	296.000	42.299.128	0
02 Politique du cheval	48.564.346	3,3	48.564.346	33.010.390	15.553.956		48.564.346	0
03 Appui au renouvellement des exploitations agricoles	236.203.513	16,0	236.203.513	4.530.920	231.672.593		236.203.513	0
04 Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	139.218.698	9,4	139.218.698		139.218.698		139.218.698	0
05 Mesures agro-environnementales et territoriales	499.573.165	33,9	499.573.165		499.573.165		499.573.165	0
06 Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	32.010.000	2,2	31.980.000	7.380.000	24.600.000		31.980.000	0
07 Mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	476.782.927	32,3	93.751.923	71.265.923	22.486.000		93.751.923	0
Total	1.474.651.777	100,0	1.091.590.773	117.554.362	973.740.411	296.000	1.091.590.773	0

Source : PAP 2006

c) Les opérateurs associés à la mise en œuvre du programme

Les opérateurs participant à la mise en œuvre du programme sont les suivants :

- le **Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)**¹, établissement public national dont la mission, comme organisme payeur des nombreuses aides concernant les structures des exploitations agricoles, a été élargie dans le cadre de l'application de la nouvelle politique européenne relative au développement rural ;

¹ Pour une analyse des missions du CNASEA, se reporter au rapport d'information n° 276 (2003-2004) de votre commission des finances, intitulé « Pour une évolution des missions du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles » établi en application de l'article 58-2 de la LOLF.

- les **Haras nationaux**, établissement public administratif chargé de la valorisation de la filière équine et de la promotion du cheval dans les politiques de développement rural ;

- l'**ONIC** (Office National Interprofessionnel des Céréales), établissement public à caractère industriel et commercial chargé du paiement de certaines aides agroenvironnementales du deuxième pilier de la PAC ;

- la **Mutualité sociale agricole** (MSA) qui contribue à la mise en oeuvre de la politique sociale agricole définie par le ministère et s'inscrit dans l'action destinée au soutien aux acteurs ruraux ;

- l'**OFIMER** (Office National Interprofessionnel de la Mer), établissement public à caractère industriel et commercial, office d'intervention dans le secteur des pêches et de l'aquaculture, organisme payeur agréé par la Commission européenne, qui met en oeuvre les crédits du FEOGA et intervient sur les marchés au niveau de la commercialisation des produits de la mer et de l'aquaculture.

Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2005 et 2006

(en euros)

	LFI 2005		PLF 2006	
	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	71.116.866	71.116.866	76.137.390	76.437.390
Transferts ou dotations	984.888.581	810.596.615	1.595.349.678	811.521.307
Total	1.055.932.447	881.713.481	1.671.487.068	887.958.697

Source : PAP 2006

d) Un schéma de déversement analytique particulièrement complexe

Votre rapporteur spécial regrette le manque total de lisibilité du schéma de déversement analytique associé au programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable ».

Tout d'abord **au sein du programme**, l'action « Mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des marchés et de la forêt » regroupe l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). A ce titre, les moyens de cette action sont répartis entre les actions du programme, à partir de données obtenues par une enquête annuelle auprès des agents des directions départementales.

Entre programmes, il faut noter que le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » bénéficie de crédits en provenance des actions du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », au titre des moyens de l'administration centrale, moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) et des moyens communs. Là encore, la répartition des moyens des DRAF entre les actions du programme est réalisée à partir d'une enquête annuelle menée auprès des directions régionales. En outre, les moyens de l'administration centrale et les moyens communs sont répartis entre les programmes soit directement en ce

qui concerne les coûts de fonctionnement et de personnel directement imputables aux structures, soit indirectement, pour les coûts des fonctions transversales.

En outre, il faut noter que le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » reçoit également des moyens de fonctionnement issus du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la mission APFAR, consacrés à la mise en œuvre du plan d'aide aux bâtiments d'élevage et à celle des mesures agro-environnementales. De même, l'action « gestion durable des pêches et de l'aquaculture » recourt à des prestations assurées par les services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en matière de police de la pêche maritime.

Le tableau suivant permet de prendre la mesure du déversement analytique opéré sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ».

Présentation, par action, des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	42.299.128	+170.485.210	+39.375.808	252.160.146
Politique du cheval	48.564.346		+15.480.226	64.044.572
Appui au renouvellement des exploitations agricoles	236.203.513	+35.681.032	+14.610.881	286.495.426
Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	139.218.698	+22.335.524	+5.762.591	167.316.813
Mesures agro-environnementales et territoriales	499.573.165	+38.819.589	+36.111.259	574.504.013
Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	32.010.000	0	+41.593.484	73.603.484
Mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	476.782.927	-267.321.355	-209.461.572	0
Total	1.474.651.777	0	-56.527.323	1.418.124.454

Source : PAP 2006

En outre, le tableau suivant retrace la provenance ou la destination des crédits de soutien ou de gestion de politique qui transite par le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ».

(en euros)

Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes	+ 56.527.323
PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET REGULATION DES MARCHES (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)	+ 78.492.573
PROGRAMME FORET (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)	+ 27.316.514
PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)	- 91.071.826
PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRES DE L'ALIMENTATION (Mission Sécurité sanitaire)	+ 5.975.296
PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE (Mission Enseignement scolaire)	+ 5.224.543
PROGRAMME PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS (Mission Ecologie et développement durable)	+ 3.696.916
PROGRAMME GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITE (Mission Ecologie et développement durable)	+ 63.319.141
PROGRAMME SECURITE ET AFFAIRES MARITIMES (Mission Transports)	- 7.189.530
PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'EQUIPEMENT (Mission Transports)	- 29.236.304

Source : PAP 2006

e) Une caractéristique spécifique du programme : le montant des autorisations d'engagement en 2006

Votre rapporteur spécial a pu constater l'importance des autorisations d'engagement demandées pour 2006 du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ».

En effet, elles s'élèvent à près de 2,4 milliards d'euros alors que les crédits de paiement pour 2006 sont estimés à 1,474 milliard d'euros. Dès lors, les autorisations d'engagement pour 2006 représentent plus de 160 % des crédits de paiement pour 2006.

En outre, si l'on tient compte de l'incidence des autorisations de programme engagées avant 2006, estimées sur la base de la nomenclature de l'ordonnance organique de 1959, les autorisations d'engagement totales pour le programme s'élèvent à 3,431 milliards d'euros, soit plus du double des crédits de paiement demandés pour 2006.

Votre rapporteur spécial considère que le niveau très important des autorisations d'engagement est de nature à limiter les marges de manœuvre, pour l'avenir, du responsable de programme. D'aucun pourrait y voir le signe d'une « agriculture de guichet » caractérisée par le versement d'aides et de

subvention sans réel souci de mesure de l'efficacité ou de la performance de ces dispositifs, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF.

Echéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »

(en euros)

	Autorisations d'engagement demandées pour 2006 et engagement antérieurs	Crédits de paiement	
		Demandés pour 2006	A ouvrir après 2006
Incidence des autorisations d'engagement demandées pour 2006	2.382.003.367	945.158.026	1.436.845.341
Incidence des autorisations de programme engagées avant 2006 (estimation)	1.049.595.285	529.493.751	520.101.534
Total sur le programme	3.431.598.652	1.474.651.777	1.956.946.875

Source : PAP 2006

2. Une justification au premier euro très documentée

Votre rapporteur spécial note qu'un effort particulier a été réalisé par le ministère de l'agriculture et de la pêche s'agissant de la justification au premier euro et permet une lecture aisée du financement des dispositifs considérés comme prioritaires au sein du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable ».

a) La justification au premier euro permet d'identifier les dispositifs considérés comme prioritaires au sein du programme

• **L'action n° 1 « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux »**, qui vise à favoriser l'attractivité des territoires ruraux par le maintien de la population, notamment agricole, le développement de l'emploi, la diversification des activités et l'animation du milieu rural, est dotée, pour 2006, de 33,85 millions d'euros en AE et de 42,3 millions d'euros en CP.

La justification au premier euro relative à cette action permet de faire état des dispositifs prioritaires pour 2006, à savoir :

- le **financement de l'hydraulique agricole**, dont la quasi-totalité des crédits est inscrite dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et qui résulte de subventions à des projets d'ouvrage hydrauliques. Il faut noter que les crédits de paiement pour 2006 s'élèvent à 14,6 millions d'euros, soit plus du double des autorisations d'engagement demandées pour 2006 car ces dernières correspondent uniquement à des nouveaux dossiers ;

- le **financement des organisations professionnelles agricoles**, pour un montant total, en AE et CP, pour 2006, de plus de 18 millions d'euros, répartis entre les syndicats agricoles.

· **L'action n° 3 « Appui au renouvellement des exploitations agricoles »** est principalement destinée à favoriser l'installation, dans le cadre familial ou hors cadre familial, et accompagner les restructurations et le départ des agriculteurs en difficulté. Elle est dotée pour 2006 de 570 millions d'euros en AE et de 236,2 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial note que les dispositifs considérés comme prioritaires en 2006 sont les suivants :

- le **financement des aides au départ (anciens dispositifs)** qui bénéficient pour 2006 d'un montant de 63,29 millions d'euros en AE et CP. Votre rapporteur spécial note cependant que ces dispositifs ne comptent plus de nouveaux entrants depuis 1990 mais continuent de faire l'objet d'un financement deux fois et demi supérieur aux autres aides à la cessation d'activités actuellement en vigueur ;

- le **financement de la dotation aux jeunes agriculteurs et des autres aides à l'installation**, qui s'élève, pour 2006, à 79,4 millions d'euros en AE et à 62,2 millions d'euros en CP. Il faut noter que le montant des autorisations d'engagement résulte notamment du fait que, depuis 2005, la DJA est versée en une seule fois aux jeunes agriculteurs, si bien que les engagements pour 2006 sont bien supérieurs aux engagements ;

- le **financement des charges de bonification** des prêts à moyen et long terme, bonifiés par l'Etat et destinés au financement de l'installation des jeunes agriculteurs ou d'autres bénéficiaires. Il faut noter un **écart important entre les AE demandés pour 2006 qui s'élèvent à plus de 353 millions d'euros et les CP pour 2006 qui s'élèvent à 55,63 millions d'euros**. Ce montant important d'AE résulte du poids des engagements antérieurs à 2006, qui représentent en effet 287,24 millions d'euros et sont encore composés pour 8,6 % de charges de bonification générées par les prêts accordés avant 1990 ;

- enfin, le **financement des aides en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF)** bénéficie, pour 2006, de près de 10 millions d'euros en AE et CP. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'exécution budgétaire de ces dépenses car il considère que ce dispositif, destiné à des exploitations endettées, est primordial et doit être conservé.

· Un **effort particulier est réalisé en faveur de l'action n° 4 « Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions »** avec le renforcement des aides au renouvellement des bâtiments d'élevage et du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), dotés respectivement de 72 et 80 millions d'euros en AE et de 45 et 39 millions d'euros en CP.

b) Les enjeux liés aux opérateurs

Les principaux opérateurs du programme sont l'OFIMER, le CNASEA et l'établissement public « Les Haras nationaux ».

S'agissant des opérateurs, votre rapporteur spécial souhaite faire plusieurs remarques :

1- de manière liminaire, il convient de souligner que **l'année 2006 constitue une année de transition s'agissant des budgets des opérateurs puisque ces derniers ne seront pas encore élaborés en mode LOLF.**

En effet, la circulaire relative à la préparation des budgets des établissements du 1^{er} août 2005 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précise que la fongibilité asymétrique doit être la règle au sein des trois enveloppes de personnels, de fonctionnement et des dépenses de transfert : les mouvements de crédits au sein de ces enveloppes sont de la compétence de l'ordonnateur. **Toutefois, pour les établissements dont les règles budgétaires et comptables sont celles des établissements publics à caractère industriel et commercial, les règles habituelles de fongibilité totale sont maintenues.** Cette circulaire précise qu'à terme, l'objectif est d'autoriser, sans décision modificative, les mouvements entre ces trois enveloppes. La fongibilité serait alors totale.

La principale difficulté réside dans la **gestion des personnels des opérateurs, les administrations de tutelle n'ayant pas encore réglé la question des modalités de suivi des personnels en équivalent temps plein travaillés (ETPT).**

En outre, l'OFIMER et le CNASEA ne disposent pas d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel actualisé.

Votre rapporteur spécial considère que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et ces opérateurs dans les plus brefs délais est indispensable dans une perspective d'évaluation de la performance de ces opérateurs et de leurs actions menées pour le compte de l'Etat ;

2- **la consolidation des emplois des opérateurs n'est pas satisfaisante** : en effet le « bleu » mentionne, pour 2006, 2.781 ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère tout en précisant que, pour l'année 2006, seul l'effectif ETPT de l'OFIMER est disponible, soit 47 emplois, et que, les ETPT de 2005 pour les Haras nationaux et les effectifs 2005 pour le CNASEA ont donc été inscrits par défaut ;

3- **la présentation du budget prévisionnel des Haras nationaux pour 2005 fait apparaître un déficit d'exécution de l'établissement public de l'ordre de 1,5 million d'euros.** Votre rapporteur spécial souhaiterait obtenir des précisions supplémentaires sur les raisons de ce déficit d'exécution et sur les modalités de financement de ce déficit ;

4- les informations relatives aux principaux opérateurs de ce programme contenues dans le bleu paraissent insuffisantes pour juger de la performance de ces établissements.

3. Les objectifs et indicateurs

De manière générale, votre rapporteur spécial tient à souligner que **le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est engagé avec sincérité dans une démarche de performance** et que beaucoup des remarques formulées par votre commission des finances¹ sur la définition des critères de performance – objectifs et indicateurs – de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ont été suivies d'effet. Ainsi, de nombreux objectifs et indicateurs portent spécifiquement sur l'évaluation de l'impact des dispositifs de soutien à l'agriculture et des politiques d'intervention mises en œuvre par le ministère. En outre, sur les 36 indicateurs que comportait le pré-PAP 2005, 10 ont été supprimés et autant de nouveaux ont été créés tandis que 13 ont été modifiés. **Un effort particulier a été fait pour introduire des indicateurs d'efficience dans chaque programme.**

Toutefois, **il convient de noter que certains des indicateurs qui avaient fait l'objet de critiques demeurent ce qui est regrettable :**

- l'indicateur n° 1 « Part des surfaces sous engagement agro-environnemental / surface agricole utile » de l'objectif n°1 « Concilier activités économiques et préservation des milieux » comporte deux biais statistiques qui peuvent influencer sur son mode de calcul et donc son interprétation ;

- l'indicateur n° 4 « Etat des ressources halieutiques exploitées par les navires français » du même objectif présente un mode de calcul particulièrement complexe.

Votre rapporteur spécial note avec satisfaction la création de nouveaux indicateurs destinés à appréhender l'efficacité de l'ensemble de la politique mise en œuvre par le programme. Ainsi, un nouvel indicateur relatif à la filière cheval a été créé au sein de l'objectif n° 2 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux ».

Enfin, votre rapporteur spécial constate la création d'un nouvel objectif n° 5 « Mettre en œuvre les actions des DDAF dans des conditions optimales de coût et de qualité de service ». Toutefois, il regrette que l'indicateur unique de cet objectif présente un mode de calcul particulièrement complexe.

¹ *Rapport d'information n° 220 (2004-2005) intitulé « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance », présenté par M. Jean Arthuis, président.*

**Principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 154
« Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »**

1) Ce programme bénéficie pour sa mise en œuvre de **cofinancements communautaires**. Or, le projet annuel de performance pour 2006 ne mentionne, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées en 2004. A l'avenir, le PAP devra intégrer des informations actualisées relatives aux prévisions des dépenses communautaires pour l'année à venir ;

2) **Le schéma de déversement analytique associé à ce programme est particulièrement complexe** : il conviendra de simplifier ce schéma par l'intégration dans les actions de ce programme de l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement concourant à leur mise en œuvre ;

3) **Le montant des autorisations d'engagement du programme 154 pour 2006 correspond à plus de 160 % des crédits de paiement demandés pour 2006** : ce niveau très important est-il de nature à entraver les marges de manœuvre du responsable de programme pour l'avenir ?

4) **La justification au premier euro est très documentée et permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2006**, notamment l'appui au renouvellement des exploitations agricoles avec la poursuite des actions en faveur des agriculteurs en difficulté et de l'installation des jeunes agriculteurs, ainsi que la modernisation des exploitations et la maîtrise des pollutions d'origine agricole ;

5) **Certains indicateurs manquent encore de pertinence**, en raison de leur dimension purement statistique ou de leur complexité.

B. PROGRAMME 227 : VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS

1. Les principales caractéristiques du programme

a) Les orientations stratégiques du programme

Ainsi que le précise le projet annuel de performance relatif à la mission, le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » vise à soutenir et favoriser le développement économique des exploitations et des entreprises, notamment orienté vers des produits de qualité, dans des secteurs confrontés à des marchés nationaux et internationaux souvent instables.

Les principales finalités du programme, qui s'inscrit en outre dans le cadre du principal volet de la politique agricole commune que sont les organisations communes de marché (OCM), sont les suivantes :

- **améliorer la compétitivité des produits ;**
- **adapter la production à la demande ;**
- **développer les débouchés tout en assurant un revenu équitable aux producteurs à un coût raisonnable pour le consommateur.**

S'agissant de ce programme, votre rapporteur spécial regrette, ainsi qu'il l'a exprimé pour le programme précédent, l'absence de données actualisées s'agissant des cofinancements communautaires intervenant dans sa mise en œuvre.

b) La structuration du programme en quatre actions distinctes

Le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » est composé de quatre actions qui appellent les remarques suivantes :

- **l'action n° 1 « adaptation des filières à l'évolution des marchés »,** qui recouvre les diverses interventions sectorielles ou multisectorielles à caractère structurel en faveur des marchés **est majoritaire au sein du programme puisqu'elle représente, pour 2006, 67,6 % de ses crédits en AE et 65,7 % de ses crédits en CP ;**

- **l'action n° 4 « Gestion des aides nationales et communautaires »,** qui regroupe notamment les moyens alloués aux opérateurs (offices agricoles ayant le statut d'organismes payeurs) chargés de la mise en œuvre et du paiement des mesures communautaires et nationales entrant dans le cadre du programme, constitue près du quart des crédits du programme en CP pour 2006 et 14 % de ses crédits en AE.

Présentation, par action, des crédits demandés pour 2006

(en euros)

	CP 2006	CP 2006 en %	Hors titre 2	Justification au premier euro				Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro
				Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total	
01 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	487.149.492	65,7	487.149.492	15.673.210	471.476.282		487.149.492	0
02 Gestion des aléas de production	55.110.361	7,4	55.110.361		55.110.361		55.110.361	0
03 Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	34.601.750	4,7	34.601.750	317.066	34.284.684		34.601.750	0
04 Gestion des aides nationales et communautaires	164.552.305	22,2	164.552.305	164.552.305			164.552.305	0
Total	741.413.908	100,0	741.413.908	180.542.581	560.871.327		741.413.908	0

Source : PAP 2006

c) Les opérateurs associés à la mise en œuvre du programme

La mise en œuvre du programme repose, pour une large part, sur l'intervention d'établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Il s'agit principalement des offices et agences d'intervention agricole et de l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2005 et 2006

(en euros)

	LFI 2005		PLF 2006	
	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	168.655.568	168.655.568	179.575.515	179.575.515
Transferts ou dotations	0	379.402.365	656.630.948	367.472.365
Total	168.655.568	548.057.933	836.206.463	547.047.880

Source : PAP 2006

d) Un schéma de déversement analytique peu lisible

De même que pour le programme précédent, votre rapporteur spécial constate, avec regret, le manque de lisibilité du schéma de déversement analytique associé au programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

S'agissant des **moyens de gestion de politique**, il faut noter que **l'action « gestion des aides nationales et communautaires » du programme porte l'ensemble des dotations de fonctionnement (subventions pour**

charge de service public) des offices d'intervention agricole et de l'ACOFA (agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole). Elle inclut l'ensemble des dépenses supportées par le budget national dans le cadre des différents programmes gérés par le ministère de l'agriculture et de la pêche, au sein de ses différents services et opérateurs, pour la mise en oeuvre du premier pilier de la PAC : dépenses de personnel, de fonctionnement et contreparties d'aides obligatoires à la charge de l'Etat-membre. Si les opérateurs interviennent majoritairement dans la mise en oeuvre des mécanismes et le paiement des aides de la PAC, **une partie de leur activité contribue également à la réalisation des actions « adaptation des filières à l'évolution des marchés » et « promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français ».**

S'agissant des **fonctions de soutien**, le programme bénéficie de **crédits en provenance de l'action « mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt »** du programme « Gestion durable de l'agriculture de la pêche et développement rural » qui regroupe l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Le programme bénéficie aussi des **crédits en provenance des actions du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »** : moyens de l'administration centrale, moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, moyens communs.

Le tableau suivant retrace la ventilation des crédits entre programmes et au sein du programme issue du schéma de déversement analytique.

Présentation, par action, des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique du programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
Adaptation des filières à l'évolution des marchés	487.149.492	- 12.892.331	+ 42.049.344	516.306.505
Gestion des aléas de production	55.110.361	0	+ 10.416.570	65.526.931
Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	34.601.750	+ 1.892.424	+ 4.150.857	40.645.031
Gestion des aides nationales et communautaires	164.552.305	+ 10.999.907	+ 90.434.063	265.986.275
TOTAL	741.413.908	0	+ 147.050.834	888.464.742

Source : PAP 2006

En outre, le tableau suivant retrace la provenance ou la destination des crédits de soutien ou de gestion de politique qui transite par le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

(en euros)

Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes	- 147.050.834
PROGRAMME GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE (mission Agriculture, pêche et affaires rurales)	- 78 492 573
PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)	- 68.558.261

Source : PAP 2006

2. Une justification au premier euro satisfaisante

a) L'identification des dispositifs prioritaires du programme

La justification au premier euro figurant dans le projet annuel de performance permet de mettre l'accent sur les dispositifs considérés comme prioritaires au sein de ce programme.

· Ainsi, **l'action n° 1**, qui est la principale action en volume du programme, recouvre des dépenses d'intervention de plus de 460 millions d'euros en CP pour 2006 et de plus de 790 millions d'euros en AE. Elle permettra notamment :

- le **financement de l'aide prévue pour les éleveurs au titre de la part nationale de la prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA)**, avec une dotation de 221,63 millions d'euros en AE et 162,75 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial note un écart significatif entre les AE et les CP, de l'ordre de 60 millions d'euros, qui correspond à la reprise liée au passage à une gestion en AE et en CP des engagements antérieurs constitués par le solde dû au titre de la campagne 2005 et des reliquats des années précédentes. A cet égard, votre rapporteur spécial relève donc que ce dispositif a fait l'objet de difficultés d'exécution, qu'il faudra surveiller à l'avenir ;

- le **financement des aides versées dans le cadre des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre par les offices agricoles**, qui recouvre plus de 267 millions d'euros en CP pour 2006 et plus de 500 millions d'euros en AE, soit un différentiel de plus de 258 millions d'euros qui correspond à un reste à payer sur des conventions d'aide aux filières qui n'ont pas encore été soldées (16 millions d'euros) et à des subventions notifiées mais non versées (242 millions d'euros).

· **L'action n° 2 « Gestion des aléas de production »** recouvre uniquement des dépenses d'intervention qui permettent notamment de financer :

- les **prêts bonifiés pour aléas**, qui concernent les prêts en faveur des victimes de calamités agricoles et les mesures d'aménagement de dette mises en œuvre en cas de crise conjoncturelle. Leur montant s'élève, pour 2006, à près de 145 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP.

Là encore, l'écart constaté entre les AE et les CP, de l'ordre de 115 millions d'euros, résulte des engagements au titre des années antérieures qu'il est nécessaire de couvrir du fait du passage à une gestion en AE et en CP et aux engagements nouveaux pris en 2006 ;

- le **développement de l'assurance récolte**, dont le dispositif d'incitation destiné à maîtriser les risques auxquels sont exposées les exploitations, expérimenté en 2005, voit sa dotation doubler à 20 millions d'euros en 2006.

Toutefois, votre rapporteur spécial émet un doute sur la capacité des crédits prévus pour répondre à l'encouragement de l'assurance récolte. En effet, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005 devraient s'avérer deux fois inférieurs aux besoins de financement prévisionnels pour l'année 2005, soit 20 millions d'euros.

b) Les enjeux liés aux opérateurs

L'action n° 4 « Gestion des aides nationales et communautaires » regroupe l'ensemble des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme, pour un montant de 164,55 millions d'euros en AE et en CP pour 2006.

Ces montants correspondent aux subventions de fonctionnement versées aux neuf offices d'intervention agricole par filière et à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole.

A cet égard, votre rapporteur spécial tient à souligner que **la présentation de ces subventions issue de la justification au premier euro donne le sentiment d'un versement de crédits « incompressibles » aux opérateurs, d'autant plus que les budgets des opérateurs de programme ne sont, ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, pas soumis aux principes de la LOLF.**

En outre, **les informations relatives aux principaux opérateurs de ce programme contenues dans le bleu paraissent insuffisantes pour juger de la performance de ces établissements.**

La réforme des offices agricoles prévue par le projet de loi d'orientation agricole

L'article 29 du projet de loi d'orientation agricole précité vise à tenir compte de la réforme organisationnelle des offices agricoles et à créer un nouvel établissement public, dénommé « *Agence unique de paiement* » ayant pour objet la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales en faveur de l'agriculture et des industries qui lui sont liées.

Les offices agricoles recouvrent à l'heure actuelle dix établissements publics spécialisés par filière agricole. De taille très variable, ils emploient près de 2.200 agents, essentiellement de droit public, et gèrent un volume annuel d'aides aux différents produits agricoles de l'ordre de 10 milliards d'euros, dont plus de 90 % financés par le FEOGA Garantie.

Une réforme de l'organisation et du fonctionnement des offices agricoles a été lancée au moment de la présentation du budget pour 2005. Cette réforme consiste, d'une part, dans la **mise en place d'une agence de paiement unique des aides européennes**, d'autre part, dans le maintien du principe d'une concertation interprofessionnelle par politique de filière. Les intentions du gouvernement sont, d'abord, de conserver les conseils d'orientation de chacun des six offices agricoles existants, ensuite de regrouper ces six offices en **trois structures distinctes** :

- l'une dédiée aux grandes cultures regroupant l'ONIC, l'ONIOL et le FIRS¹ ;
- l'autre dédiée à l'élevage regroupant l'OFIVAL et l'ONILAIT² ;
- la dernière dédiée aux cultures spécialisées regroupant l'ONIVINS et l'ONIFLHOR³.

Le regroupement de ces offices devrait avoir lieu à l'horizon 2007.

Cette réforme répond à trois enjeux majeurs : l'évolution de la PAC, le renforcement des actions de développement des filières et la sécurisation du paiement des aides.

De même, l'article 29 du projet de loi d'orientation agricole vise à **tenir compte des évolutions de la politique agricole commune (PAC) engagées avec les accords de Luxembourg (26 juin 2003) qui prévoient la mise en place, d'une part, du découplage des aides, d'autre part, du principe de conditionnalité qui subordonne l'octroi des aides au respect d'exigences en matière de santé animale ou de respect de l'environnement**. Ces décisions ont, par nature, affaibli le lien existant entre les aides distribuées et les filières de production, d'où la proposition faite par cet article de regrouper le paiement des aides dites du premier pilier autour d'une Agence unique de paiement et d'adapter, en conséquence, les missions des différents offices agricoles.

L'adaptation des missions des offices agricoles

Les **objectifs assignés** aux offices agricoles sont en partie modifiés par l'article 29 du présent projet de loi puisqu'il remplace la notion d'emploi optimum des facteurs de production par celle de « *compétitivité des entreprises* » et précise les **domaines dans lesquels peuvent intervenir ces offices**, à savoir ceux de « *la production de biens agricoles et alimentaires ou de bien non alimentaires issus des matières premières agricoles, ainsi que [celui] des produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle* ».

¹ Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL), Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS).

² Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT).

³ Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS), Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR).

En outre, il est précisé que ces offices sont des établissements publics industriels et commerciaux placés sous la tutelle de l'Etat et exerçant leur compétence sur l'ensemble de la filière correspondant aux produits donc ils sont chargés, sous réserve des missions confiées à la nouvelle Agence unique de paiement.

L'article 29 du projet de loi d'orientation agricole introduit également dans la loi la possibilité de créer des offices multifilières en précisant qu'un même office peut être doté d'un conseil de direction plénier et de conseils de direction spécialisés par filière.

Enfin, cet article prend en compte le regroupement de l'ONIC, de l'ONIOL et du FIRS autour d'un pôle unique consacré aux grandes cultures et vise donc à remplacer, chaque fois que nécessaire dans le code rural, les mots « *Office national interprofessionnel des céréales* » par les mots « *Office national interprofessionnel des grandes cultures* » (ONIGC).

La création d'une Agence unique de paiement (AUP)

L'article 29 du projet de loi précité prévoit la création d'un nouvel établissement public industriel et commercial, dénommé Agence unique de paiement et chargé d'assurer la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales en faveur du secteur agricole.

Ainsi, le paiement des aides publiques communautaires relevant du secteur agricole devrait désormais être assuré, pour l'essentiel, par deux organismes : l'Agence unique de paiement (AUP) pour ce qui concerne les aides dites du 1^{er} pilier, le CNASEA pour ce qui concerne les aides dites du 2^{ème} pilier. Par exception à ce dispositif, l'ODEADOM restera l'organisme payeur pour les aides versées dans les départements d'outre-mer.

Le dispositif ainsi proposé est de nature à répondre aux impératifs de sécurisation du paiement des aides communautaires et de minimisation des risques de refus d'apurement dont l'enjeu financier impose qu'une attention particulière soit portée à la sécurisation des procédures.

Votre rapporteur pour avis considère que la création de l'AUP devrait permettre de rationaliser la chaîne de traitement global des aides directes versées aux exploitants. Toutefois, cette mesure est inséparable d'une intégration accrue des systèmes d'information et d'une clarification des rôles entre les offices agricoles et les services extérieurs du ministère de l'agriculture.

En effet, il semble aujourd'hui indispensable à votre rapporteur pour avis que les évolutions nécessaires des systèmes d'informations relatifs à la gestion des aides communautaires versées aux agriculteurs fassent l'objet d'une mise en cohérence entre les deux piliers de la PAC, ce qui implique une coordination de l'architecture des systèmes d'information à deux niveaux, d'une part dans les DDAF qui constituent aujourd'hui un maillon structurant dans la gestion de ces régimes d'aides, d'autre part, entre les organismes payeurs impliqués dans la gestion des aides directes, à savoir le CNASEA et le nouvel ONIGC.

En outre, votre rapporteur spécial regrette que les données issues de la consolidation des emplois des opérateurs qui figurent dans le bleu ne soient présentées qu'à titre indicatif. En effet, la décision de réduction des effectifs dans les offices agricoles étant intervenue avant la mise en œuvre de la LOLF, la gestion des effectifs s'est fait en emplois budgétaires qui incluent les vacances de postes et les surnombres autorisés.

Dès lors, votre rapporteur spécial souhaite obtenir des informations supplémentaires relatives à la comptabilisation exacte des ETPT rémunérés par les opérateurs.

3. Les objectifs et indicateurs

Votre rapporteur spécial constate que certaines des remarques formulées par votre commission des finances dans son rapport précité ont été prises en compte. Toutefois, certains des indicateurs qui avaient été jugés non pertinents au regard de l'efficacité de la gestion publique demeurent. C'est le cas par exemple de :

- l'indicateur n° 1 « Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée » de l'objectif n° 1 « Développer et promouvoir la production agricole sous signe de qualité » : cet indicateur, de nature statistique, ne permet pas de renseigner, par exemple, sur l'efficacité du dispositif de soutien public au développement de l'agriculture biologique ;

- l'indicateur n° 1 « Participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international dans le cadre de démarche institutionnelle collective » de l'objectif n° 3 « Encourager la présence des entreprises françaises à l'international sur les marchés des produits, des techniques et des services dans les domaines agricoles et alimentaires » qui constitue un indicateur d'activité ne permettant pas de renseigner sur l'efficacité du dispositif de soutien public à l'exportation des produits agroalimentaires français.

Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que la définition des objectifs et indicateurs du programme ont vocation à évoluer et qu'il convient de ne pas porter un jugement définitif dès la première année d'application de la LOLF.

**Principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 227
« Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »**

1) Ce programme bénéficie pour sa mise en œuvre de **cofinancements communautaires**. Or, le projet annuel de performance pour 2006 ne mentionne, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées en 2004. A l'avenir, le PAP devra intégrer des informations actualisées relatives aux prévisions des dépenses communautaires pour l'année à venir ;

2) Ce programme est marqué par le poids des subventions pour charges de service public versées aux principaux opérateurs que sont les offices d'intervention agricole : or les budgets de ces opérateurs ne répondent pas encore aux règles de la LOLF ;

3) Pourquoi la consolidation des emplois des opérateurs n'est-elle présentée qu'à titre indicatif ? Il convient d'obtenir des informations supplémentaires relatives à la comptabilisation exacte des ETPT rémunérés par les opérateurs ;

4) La justification au premier euro est satisfaisante et permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2006. Les crédits prévus en faveur du développement de l'assurance récolte permettront-ils d'atteindre les objectifs fixés par le projet de loi d'orientation agricole ?

5) La définition des objectifs et indicateurs a fait l'objet d'amélioration mais peut être encore clarifiée.

C. PROGRAMME 149 : FORÊT

1. Les principales caractéristiques du programme

a) Les orientations stratégiques du programme

Votre rapporteur spécial constate, tout d'abord, que **la présentation qui est faite du programme « Forêt » dans le projet annuel de performance manque particulièrement de clarté, en comparaison avec celle des autres programmes.**

Nonobstant ce défaut de lisibilité, il a été possible à votre rapporteur spécial d'identifier les priorités suivantes du programme :

- le **renforcement de la compétitivité de la filière forêt-bois** et la valorisation de la ressource bois ;

- la **mise en œuvre du volet forestier du plan de développement rural national (PDRN)**, qui permet un cofinancement européen à hauteur de 40 % des dépenses ;

- la **mise en œuvre du régime forestier**, dont relèvent les forêts de l'Etat et celles des autres collectivités publiques, gérées par l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial ;

- le **déploiement des garanties de gestion durable au sein de la forêt privée**, qui vise à une amélioration de la gestion et, à terme, à une amélioration qualitative et quantitative de la production et de la gestion forestière ;

- la **mise en œuvre d'actions spécifiques** dans le domaine de la protection des forêts contre les incendies, de la restauration des terrains de montagne, de la protection des éléments remarquables de la biodiversité, via des zonages de protection et des actions spécifiques et de prévention, enfin du boisement des terres agricoles.

b) Le découpage du programme en quatre actions d'inégale importance

Le programme « Forêt » est composé de **quatre actions au sein desquelles l'action n° 2 « Mise en œuvre du régime forestier » regroupe plus de la moitié des crédits de paiement et des autorisations d'engagement du programme pour 2006.**

Présentation, par action, des crédits demandés pour 2006

(en euros)

	CP 2006	CP 2006 en %	Hors titre 2	Justification au premier euro				Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro
				Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total	
01 Développement économique de la filière forêt – bois	27.356.240	9,0	27.356.240	7.187.830	20.168.410		27.356.240	0
02 Mise en oeuvre du régime forestier	154.514.434	50,9	154.514.434	144.710.000	9.804.434		154.514.434	0
03 Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	70.820.707	23,3	70.820.707	18.342.750	52.477.957		70.820.707	0
04 Prévention des risques et protection de la forêt	50.707.525	16,7	50.707.525	26.623.645	19.268.193	4.815.687	50.707.525	0
TOTAL	303.398.906	100,0	303.398.906	196.864.225	101.718.994	4.815.687	303.398.906	0

Source : PAP 2006

c) Les opérateurs du programme

Les principaux opérateurs du programme sont :

- l'Office national des forêts et l'Inventaire forestier national, ayant le statut d'établissement public ;

- les centres de la propriété forestière, regroupant le Centre national professionnel de la propriété forestière, établissement public à caractère administratif, et les 18 centres régionaux de la propriété forestière, ayant également le statut d'EPA.

Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs en 2005 et 2006

(en euros)

	LFI 2005		PLF 2006	
	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	190.267.804	187.986.742	188.652.191	188.458.614
Transferts ou dotations	11.314.000	12.828.000	11.000.000	13.000.000
Total	201.581.804	200.814.742	199.652.191	201.458.614

Source : PAP 2006

Il faut noter que la ligne « transferts ou dotations » correspond à la part nationale des financements destinés à la reconstitution des forêts domaniales détruites par les tempêtes de 1999 et prévus dans le contrat d'objectifs Etat / ONF. Un cofinancement communautaire du FEOGA – garantie vient compléter cette part nationale.

d) Le schéma de déversement analytique témoigne du transfert à ce programme de fonctions de soutien en provenance d'autres programmes de la mission

S'agissant des **fonctions de soutien**, le programme « Forêt » Le programme bénéficie de crédits en provenance de l'action « mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural » du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » qui regroupe l'ensemble des moyens de personnels et de fonctionnement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

De même, il bénéficie des crédits en provenance des actions du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » : « moyens de l'administration centrale », « moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt », « moyens communs ».

**Présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme
« Forêt »**

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
Développement économique de la filière forêt	27.356.240		+ 15.537.850	42.894.090
Mise en œuvre du régime forestier	154.514.434		+ 10.783.682	165.298.116
Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	70.820.707		+ 23.567.811	94.388.518
Prévention des risques et protection de la forêt	50.707.525		+ 10.454.596	61.162.121
Total	303.398.906		+ 60.343.939	363.742.845

Source : PAP 2006

(en euros)

Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes	- 60.343.939
Programme gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable (mission agriculture, pêche et affaires rurales)	- 27.316.514
Programme conduite et pilotages des politiques de l'agriculture (mission agriculture, pêche et affaires rurales)	- 33.027.3425

Source : PAP 2006

2. La justification au premier euro révèle le poids des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs

La justification au premier euro figurant dans le projet annuel de performance permet de rendre compte de la mise en œuvre des priorités du programme « Forêt ».

Toutefois, votre rapporteur spécial note que **la majeure partie des crédits de ce programme consistent dans le versement de subventions de fonctionnement, soit aux opérateurs du programme, soit à d'autres organismes au statut mal défini**, c'est le cas par exemple des organismes nationaux de structuration de la filière-bois et de promotion du bois, qui font l'objet, pour 2006, de dépenses d'intervention imputées sur l'action n° 1 à hauteur de 20,17 millions d'euros en CP, et des organismes de gestion en commun (OGEC) qui font l'objet, pour 2006, de dépenses d'intervention, imputées sur l'action n° 3, à hauteur de près de 49 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial se félicite toutefois de la **poursuite du financement des charges de bonification au titre des prêts à la forêt mais note que les dépenses prévisionnelles pour 2006 ne résultent que d'engagements passés pour lesquelles il est demandé la somme de 4,174 millions d'euros en AE au titre des stocks**. En outre, les besoins en CP, au titre de ces dépenses s'élèvent, pour 2006, à 3,618 millions d'euros et portent uniquement sur les charges de bonification à verser aux établissements de crédit en 2006 au titre des prêts bonifiés à 1,5 % mis en place en 2000 et 2001 suite aux tempêtes de décembre 1999.

Il note enfin **l'effort particulier réalisé en faveur de la protection de la forêt** et de l'insertion sociale dont les crédits s'élèvent, pour 2006, à plus de 20 millions d'euros en AE et en CP.

Une fois encore, votre rapporteur spécial se doit de souligner qu'une grande partie des crédits inscrits sur ce programme résulte du versement de subventions de fonctionnement aux opérateurs de l'Etat. Or, la justification au premier euro s'agissant de ces subventions n'est pas satisfaisante pas plus que les éléments complémentaires figurant dans les fiches descriptives des opérateurs.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir une réflexion soit engagée dans le sens d'une meilleure justification des crédits destinés aux opérateurs.

En outre, votre rapporteur spécial note qu'il n'est nullement fait état de contrats d'objectifs et de moyens actualisés entre ces opérateurs et l'Etat, ce qu'il regrette.

Enfin, il convient de souligner que la consolidation des emplois des opérateurs fait apparaître un nombre d'ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère de 11.042 pour 2006, en diminution de 132 ETPT par rapport à 2005, ce qui témoigne de la volonté de rationalisation des effectifs de ces opérateurs.

3. Les objectifs et indicateurs

Dans l'ensemble les objectifs et indicateurs du programme « Forêt » son satisfaisants.

En outre, votre rapporteur spécial constate que l'objectif n° 4 a été reformulé et son intitulé actuel « Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt » est plus explicite que l'ancien.

Votre rapporteur spécial constate toutefois que certains des indicateurs retenus ont surtout une valeur statistique, non dénuée d'intérêt, et que l'indicateur n° 2 « Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel » de l'objectif n° 1 « Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois » présente une difficulté d'interprétation en raison du rapprochement difficile de volumes qui ne sont pas comptabilisés de la même manière.

Principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 149 « Forêt »

1) Ce programme ne bénéficie d'aucun crédit de personnel propre et se voit transférer des crédits en provenance d'autres programmes de la mission : l'incapacité à identifier au sein du programme « Forêt » les crédits de personnel contribuant à la mise en œuvre de la politique forestière entrave les marges de manœuvre du responsable de programme et constitue une **entorse aux principes de la LOLF** ;

2) La justification au premier euro témoigne du poids des subventions pour charges de service public versées aux principaux opérateurs que sont l'Office national de la forêt (ONF) et les centres de la propriété forestière: or les budgets de ces opérateurs ne répondent pas encore aux règles de la LOLF ;

3) La définition des objectifs et indicateurs a fait l'objet d'amélioration mais peut être encore clarifiée.

D. PROGRAMME 215 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

1. Les principales caractéristiques du programme

a) Les orientations stratégiques du programme

Ainsi que le précise le projet annuel de performance de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » regroupe l'ensemble des fonctions qui participent à la conception, à la définition, et à l'évolution des politiques publiques mises en oeuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ce principe retenu pour l'organisation budgétaire rejoint la décision de constituer un Secrétariat général au ministère de l'agriculture et de la pêche.

D'après les éléments figurant dans le PAP, « *il s'agit ainsi d'assurer l'unité du ministère en regroupant les services ayant en charge les fonctions support d'administration générale, et en conduisant de manière coordonnée les réformes nécessaires pour faire progresser l'efficacité de toutes les composantes du ministère, en s'appuyant en particulier sur une gestion renouvelée des ressources humaines et des moyens garantissant la plus grande transversalité entre les directions* ».

Le programme support du ministère de l'agriculture et de la pêche regroupe l'ensemble des crédits non ventilables *a priori* dans les programmes opérationnels. Il s'agit :

- des **crédits afférents aux fonctions de contrôle et de pilotage des politiques**, qui correspondent, d'une part, aux moyens de l'administration centrale et des services d'inspection, d'autre part, aux actions d'enquêtes statistiques et d'études ;

- des **crédits mutualisés contribuant au fonctionnement et à la modernisation des services ou à la formation initiale de leurs agents** : investissement, formation initiale et continue, grands projets informatiques, action sociale et communication institutionnelle ;

- des **crédits relatifs aux moyens en personnel et en fonctionnement des directions régionales de l'agriculture et de la forêt** dont le rôle de coordination et d'animation des services départementaux est conforté par le nouveau décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements, et qui interviennent au titre de la quasi-totalité des politiques publiques conduites par le ministère : économie agricole, formation et développement, forêt et bois, protection des végétaux, politique sociale agricole.

Votre rapporteur spécial considère toutefois que **la création d'un programme support au sein de la mission APFAR constitue une réelle**

entorse aux principes inscrits dans la LOLF, et en premier lieu au principe de responsabilité.

En outre, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004, s'est inquiétée de la mise en place d'instruments propres à préserver, à l'échelon central, la maîtrise des diverses actions ministérielles, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines. A cet égard, le pilotage du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » par le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche n'est pas de nature à nuancer les propos de la Cour des comptes.

b) Les quatre actions composant le programme support de la mission APFAR

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » se décline en quatre actions d'inégale importance, **l'action n° 1 « Moyens de l'administration centrale » regroupant près de 44 % des crédits de paiement du programme pour 2006.**

Cette action recouvre, en effet, la totalité des charges de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale *stricto sensu* ainsi que les moyens en personnel et en fonctionnement des services et conseils d'inspection, les crédits d'action sociale et de formation continue.

En outre, **l'action n° 3 « Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt »**, qui regroupe 28 % des crédits de paiement du programme support de la mission pour 2006, intègre l'ensemble des moyens en personnel des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, ainsi que leur moyen de fonctionnement, les crédits d'action sociale et de formation continue.

Si votre rapporteur spécial comprend les motivations qui avaient initialement présidé à l'intégration des moyens des DRAF au sein du programme support de la mission APFAR, à savoir l'impossibilité actuelle de déterminer la part des moyens dédiés à chaque politique publique relevant de la mission, **il estime que cette solution n'est pas satisfaisante et devra faire l'objet, à l'avenir, d'une réflexion destinée à permettre une ventilation, au sein de chaque programme de la mission, de ces moyens.**

Présentation, par action, des crédits demandés pour 2006

(en euros)

	CP 2006	CP 2006 en %	Hors titre 2	Justification au premier euro				Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro
				Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'intervention	Dépenses d'investissement	Total	
01 Moyens de l'administration centrale	189.469.890	43,9	29.171.143	28.135.712		1.035.431	29.171.143	0
02 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	5.870.054	1,4	5.870.054	4.997.616		1.022.438	6.020.054	-150.000
03 Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	120.754.418	28,0	11.188.001	11.188.001			11.188.001	0
04 Moyens communs	115.897.848	26,8	49.556.591	30.369.750	1.385.653	37.589.504	69.344.907	-19.788.316
TOTAL	431.992.210	100,0	95.785.789	74.691.079	1.385.653	39.647.373	115.724.105	-19.938.316

Source : PAP 2006

c) Un opérateur associé au programme

L'opérateur associé à la mise en œuvre du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » est l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), et a le statut d'établissement public administratif.

Il reçoit, en 2006, une dotation de l'Etat de 2,37 millions d'euros inscrite à l'action n° 4 du programme, visant à financer les dépenses relatives au fonctionnement courant des agents de l'INFOMA ainsi que celles liées à l'obligation de formation continue des techniciens stagiaires du ministère.

Votre rapporteur spécial note que l'INFOMA ne fait pas encore l'objet d'un contrat d'objectif et de moyens qui est en cours d'élaboration. Les principaux objectifs et indicateurs de l'institut devraient être décrits dans le cadre de ce contrat.

En outre, votre rapporteur spécial constate que le budget prévisionnel de l'INFOMA pour 2005 fait apparaître un déficit d'exécution de l'ordre de 162.000 euros.

d) Un schéma de déversement analytique illisible qui ne peut qu'inciter le ministère de l'agriculture et de la pêche à réfléchir à une solution alternative au programme support

Au sein du programme, les trois actions relatives aux moyens de l'administration centrale, aux moyens des DRAF et aux moyens communs se déversent en partie au sein de l'action n° 2 « Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique ».

En outre, ces trois actions de soutien se déversent également dans les trois autres programmes de la mission APFAR ainsi que dans les programmes de quatre autres missions : la mission « Sécurité sanitaire » - programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ; la mission « Enseignement scolaire » - programme « Enseignement technique agricole » ; la mission « Recherche et enseignement supérieur » - programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » ; enfin la mission « Ecologie et développement durable » - programme « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et programme « gestion des milieux et biodiversité ».

**Présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme
« Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents		Crédits après ventilation
		Au sein du programme	Entre programmes	
Moyens de l'administration centrale	189.469.890	- 12.845.426	- 176.624.464	0
Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	5.870.054	+ 24.722.427	+ 19.503.689	50.096.170
Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	120.754.418	- 10.519.268	- 110.235.150	0
Moyens communs	115.897.848	- 1.357.733	- 114.540.115	0
Total	431.992.210	0	- 381.896.040	50.096.170

Source : PAP 2006

(en euros)

Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes	+ 381.896.400
Programme gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable (mission agriculture, pêche et affaires rurales)	+ 91.071.826
o	+ 68.558.261
Programme forêt (mission agriculture, pêche et affaires rurales)	+ 33.027.425
Programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (mission sécurité sanitaire)	+ 89.523.271
Programme enseignement supérieur et recherche agricoles (mission sécurité sanitaire)	+ 11.313.909
Programme enseignement technique agricole (mission recherche et enseignement supérieur)	+ 87.654.550
Programme prévention des risques et lutte contre les pollutions (mission écologie et développement durable)	+ 47.886
Programme gestion des milieux et biodiversité (mission écologie et développement durable)	+ 698.913

Source : PAP 2006

2. La justification au premier euro comporte une anomalie inexplicable à ce stade

L'analyse par votre rapporteur spécial de la justification au premier euro des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » révèle deux anomalies d'ampleur différente :

- les crédits de paiement demandés, en 2006, pour l'action n° 2 « Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique » sont en retrait de 150.000 euros par rapport aux crédits faisant l'objet d'une justification au premier euro ;

- les crédits de paiement demandés, en 2006, pour l'action n° 4 « Moyens communs » apparaissent sous-dotés au regard des crédits faisant l'objet d'une justification au premier euro, le différentiel s'élevant à près de 20 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des explications auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche s'agissant de ce différentiel concernant deux actions sur quatre du programme.

En outre, votre rapporteur spécial constate que la justification au premier euro ne concerne pas les crédits du titre 2 (personnel) du programme ce qui n'est pas satisfaisant.

3. Les objectifs et indicateurs

Votre rapporteur spécial constate que des progrès notables ont été réalisés en comparaison avec les objectifs et indicateurs qui figuraient dans l'avant-projet annuel de performance.

En effet, de nombreux indicateurs qui avaient été jugés non pertinents par votre commission des finances ont été supprimés ou modifiés afin de prendre en compte les remarques formulées. Ainsi, la plupart des indicateurs purement statistique, d'activité ou de moyens, ont été transformés afin d'intégrer la mesure de l'efficience de l'action publique.

En outre, votre rapporteur spécial note que les intitulés des objectifs n^{os} 4, 5 et 6 qui figuraient dans l'avant-projet annuel de performance ont été reformulés et ont ainsi été rendu plus lisible.

Toutefois, s'agissant de l'objectif relatif à la mise en œuvre des actions des DRAF dans des conditions optimales de coût et de qualité de service, votre rapporteur spécial constate, avec regret, que l'indicateur associé à cet objectif, qui avait été jugé particulièrement complexe par votre commission des finances, car regroupant des données très disparate et faisant l'objet d'un mode de calcul illisible, est demeuré en l'état.

**Principales observations et questions de votre rapporteur spécial sur le programme 215
« Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**

1) **Le schéma de déversement analytique associé à ce programme est illisible** : le ministère doit réfléchir à une alternative à ce programme « support » ;

2) **La justification au premier euro présente une anomalie inexplicable à ce stade** : les crédits de paiement demandés pour 2006 pour l'action n° 4 « Moyens communs » sont sous-dotés au regard des crédits faisant l'objet d'une justification au premier euro, le différentiel s'élevant à près de 20 millions d'euros : quelle en est la raison ?

3) **Les indicateurs retenus pour ce programme sont trop complexes et font l'objet de méthodes de calcul illisibles.**

III. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

La création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » résulte de l'article 37 du présent projet de loi de finances, ayant fait l'objet d'une appréciation favorable de votre commission des finances dans le cadre de l'examen des articles de première partie du présent projet de loi de finances.

A. LE DISPOSITIF PRÉEXISTANT À LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

1. La définition du contenu de la politique de développement agricole

Les articles L. 820-1 à L. 820-5 du code rural permettent de définir les objectifs de la politique de développement agricole.

Ainsi, l'article L. 820-1 précité du code rural dispose que le développement agricole a pour mission de contribuer à l'adaptation permanente de l'agriculture et du secteur de la transformation des produits agricoles aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural.

En outre, il est précisé que la politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles et qu'elle est régulièrement évaluée.

Les actions relevant du développement agricole d'après le code rural

Relèvent du développement agricole :

- la mise en œuvre d'actions de recherche finalisée et appliquée ;
- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises ;
- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil ;
- l'appui aux initiatives locales entrant dans le cadre de sa mission.

2. La mise en place de l'Agence de développement agricole et rural (Adar) concourant au financement des programmes de développement agricole

Par anticipation sur l'échéance de suppression des taxes parafiscales à la fin de l'année 2003, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002¹ avait profondément remanié le financement du dispositif de développement agricole ainsi que son organisation administrative.

a) Les missions et activités de l'Agence de développement agricole et rural (ADAR)

Dans sa rédaction issue des dispositions de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, **l'article L. 820-3 du code rural dispose qu'un établissement public national à caractère administratif, dénommé Agence de développement agricole et rural, concourt au financement des programmes de développement agricole**, qui sont élaborés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi, l'ADAR a repris les missions antérieurement confiées à l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) qui avait fait l'objet de remarques formulées par la Cour des comptes dans son rapport public de 1999 et par l'Inspection générale des finances dans un rapport d'enquête de décembre 1999 sur l'ANDA, qui pointaient un certain nombre de dysfonctionnements.

Les objectifs essentiels de cette réforme administrative étaient les suivants :

- assurer une meilleure transparence de l'utilisation des crédits et améliorer l'évaluation des actions ;
- renforcer le lien entre la recherche publique, le développement agricole et la formation ;
- privilégier les financements sur projets ;
- redéfinir la participation de l'Etat dans l'orientation des actions et la gestion des crédits du développement agricole.

En outre, **l'article L. 820-4 du code rural**, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée, **dispose que l'ADAR a pour mission, sous la tutelle de l'Etat, l'élaboration, le financement, le suivi et l'évaluation du programme national pluriannuel de développement agricole**. Elle peut également conduire ou participer à toute action de ce programme ainsi qu'à des actions de remplacement et de

¹ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

coopération internationale en lien direct avec le développement agricole. Enfin, elle contribue, dans le cadre de la mise en œuvre du programme national pluriannuel de développement agricole, à la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation et le conseil.

Enfin, l'article L. 820-4 précité précise **la composition du conseil d'administration de l'ADAR¹**, le statut de son personnel ainsi que ses ressources, constituées par le produit des impositions qui lui sont affectées, tous autres concours et le produit de ses publications.

La participation de l'ADAR à trois types de programmes de développement agricole

L'agence de développement agricole et rural apporte son concours financier à trois types de programmes :

- les programmes régionaux de développement agricole, coordonnés par les chambres régionales d'agriculture, dont le budget s'est élevé à 38 millions d'euros en 2004 ;

- les programmes des instituts, centres techniques et autres organismes nationaux pour lesquels l'ADAR définit les règles d'éligibilité au financement de ces programmes, dont le budget s'est élevé à 44 millions d'euros en 2004 ;

- les programmes d'innovation et de prospective, arrêtés par le conseil d'administration de l'ADAR pour une durée de deux à cinq ans, dont le budget s'est élevé à 9 millions d'euros en 2004.

Pour sa programmation 2005/2009, l'agence a fixé ses priorités à partir de cinq enjeux majeurs : les risques et opportunités d'un marché plus ouvert, le choix du développement durable, les conditions d'exercice de l'activité agricole, l'agriculture dans la diversité des territoires ruraux, l'innovation dans le développement.

Ainsi, en 2004, le budget de l'ADAR s'est élevé à 94 millions d'euros, dont 91 millions d'euros consacrés aux dépenses d'intervention sur les trois catégories de programmes définis *supra*.

b) Les modalités de financement du développement agricole

Les neuf taxes parafiscales qui assuraient antérieurement le financement du dispositif de développement agricole organisé autour de l'ANDA ont été remplacées par une imposition de toute nature, appelée « **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** », **instituée par l'article 302 bis MB du code général des impôts** et dont le produit est

¹ Le conseil d'administration de l'Agence de développement agricole et rural est composé de six représentants de l'Etat, dix représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles mentionnées à l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole nommés sur proposition de ces organisations, quatre représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture nommés sur proposition du président de l'Assemblée, deux représentants de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles nommés sur proposition de la confédération et un représentant de l'association de coordination technique agricole nommé sur proposition du président de l'association.

affecté, à concurrence de 85 %, à l'ADAR, conformément aux dispositions du B de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

La taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est due par les exploitants agricoles au titre de leurs activités agricoles, à l'exclusion de ceux placés sous le régime du remboursement forfaitaire agricole, qui réalisent donc moins de 45.000 euros de chiffres d'affaires.

Cette taxe est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente ou du dernier exercice clos - auquel sont ajoutés les soutiens directs communautaires - à l'exclusion du chiffre d'affaires issu des activités de sylviculture, de conchyliculture et de pêche en eau douce, qui ne bénéficient pas de la politique de développement agricole menée par l'ADAR.

Enfin, le tarif de la taxe est composé d'une partie forfaitaire comprise entre 76 euros et 92 euros par exploitant, et d'une partie variable fixée à 0,19 % jusqu'à 370.000 euros de chiffres d'affaires et à 0,05 % au-delà.

Afin d'éviter que la partie variable de la taxe n'entraîne une augmentation trop brutale de la cotisation payée à ce titre, la loi de finances rectificative pour 2002 précitée avait prévu un mécanisme d'écrêtement sur quatre ans de l'augmentation éventuelle de la charge fiscale découlant de l'application de cette part variable, mécanisme prolongé de deux ans, jusqu'en 2008, par les dispositions de l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2004¹.

Ainsi, il est précisé que les redevables dont la partie variable de la cotisation due au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005, 2006, 2007 et 2008 est supérieure respectivement de 20 % au titre des années 2003, 2004 et des périodes d'imposition débutant en 2005 et de 40 %, 60 % et 80 % au titre des périodes d'imposition débutant en 2006, 2007 et 2008, au total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales instituées par les décrets n^{os} 2000-1297 à 2000-1299 inclus et n^{os} 2000-1339 à 2000-1344 inclus du 26 décembre 2000, sont autorisés à imputer le montant de cet excédent ainsi calculé sur le montant de la taxe à acquitter.

La taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA.

En 2004, le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles s'est élevé à 110 millions d'euros, dont 94 millions d'euros ont été affectés à l'ADAR. En 2005, ce produit devrait s'établir à près de 112 millions d'euros dont 95 millions d'euros affectés à l'ADAR.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

B. LA CRÉATION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

1. Les recettes et dépenses du CAS

L'article 37 du présent projet de loi de finances propose de dissoudre l'Agence de développement agricole et rural à compter du 1^{er} janvier 2006 et d'ouvrir, dans les écritures du Trésor, un compte d'affectation spéciale intitulé « *Développement agricole et rural* ».

Le I de cet article prévoit **l'ouverture, dans les écritures du Trésor, d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Développement agricole et rural »** dont l'ordonnateur principal serait le ministre chargé de l'agriculture.

En outre, le I de cet article précise que ce compte retrace :

- **en recettes** : une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB précité du code général des impôts, fraction antérieurement affectée à l'ADAR ;

- **en dépenses** : celles relatives au développement agricole et rural, à savoir les dépenses d'intervention antérieurement assumées par l'ADAR par le biais de financement des programmes de développement agricole présentés *supra*¹.

2. La justification de la création du CAS

IL faut souligner que l'ADAR a rencontré, depuis sa création, des difficultés de fonctionnement qui ne lui permettent pas d'assurer le financement des actions de développement agricole et rural dans des conditions satisfaisantes.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **ces difficultés de fonctionnement tiennent à la composition du conseil d'administration au sein duquel les représentants de la profession agricole sont majoritaires**. Le conseil d'administration de l'ADAR se trouve donc dans une situation délicate dès lors qu'il est amené à se prononcer sur l'attribution d'aides au financement de projets présentés par des organismes agricoles eux-mêmes représentés au conseil d'administration, parmi lesquels les principaux syndicats agricoles et les chambres d'agriculture.

Ainsi que le rappelle notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget au nom de la commission des finances de l'Assemblée

¹ D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ces dépenses devraient s'élever à 40 millions d'euros pour le financement des programmes régionaux de développement agricole, à 39 millions d'euros pour les programmes des instituts et centres techniques et à 9,55 millions d'euros pour le programme d'innovation et de prospective.

nationale, dans son rapport sur le présent projet de loi de finances¹, « *la composition du conseil d'administration est apparue de nature à soulever des difficultés au regard de la prise illégale d'intérêt prévu par l'article 432-12² du code pénal* » : **le champ d'application de cette disposition pénale peut, en effet, conduire à refuser la simple présence de représentants des syndicats agricoles majoritaires ou des chambres d'agriculture à un délibéré du conseil d'administration relatif à l'attribution d'une aide au financement de projets de développement agricole proposés par ces mêmes représentants.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, en raison de ce risque de poursuite pénale, le contrôleur d'Etat de l'ADAR a estimé qu'il n'était plus possible au conseil d'administration de se prononcer, dans sa collégialité, sur l'attribution de financement à des projets soutenus par certains de ses membres. **Cette position du contrôleur d'Etat a abouti à une paralysie du conseil d'administration puisque seuls les représentants de l'Etat et de certains syndicats agricoles minoritaires étaient autorisés à prendre part au vote dans ce cas de figure.**

Enfin, il faut souligner que la dissolution de l'ADAR et la reprise du pilotage de la politique de développement agricole et rural par le ministère de l'agriculture devraient permettre de réduire les frais de fonctionnement du dispositif, de l'ordre de deux millions d'euros s'agissant du fonctionnement de l'ADAR, et de conduire à une rationalisation des financements de projets de développement agricole et rural.

Votre rapporteur spécial considère que **la création d'un compte d'affectation spéciale sera de nature à rendre plus transparente l'information à disposition du Parlement** s'agissant du financement de la politique de développement agricole puisque ce CAS fera l'objet d'un projet annuel de performance et sera accompagné d'indicateurs de résultats.

C. LES ÉLÉMENTS FIGURANT DANS LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE RELATIF AUX COMPTES SPÉCIAUX

Le CAS « Développement agricole et rural » est composé d'un programme unique, le programme 775 intitulé « Développement agricole et rural ».

Le CAS devrait présenter un excédent, en 2006, de l'ordre de 24,56 millions d'euros en raison de crédits de paiement demandés pour 2006 inférieurs aux recettes escomptées.

¹ *Rapport général, tome 2, n° 2568, XII^{ème} législature.*

² *L'article 432-12 du code pénal dispose en effet que le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.*

Le programme 775 est lui-même composé de **deux actions** :

- **l'action n° 1 « développement agricole et rural »**, qui comprend 134,96 millions d'euros en AE et 110,4 millions d'euros en CP pour 2006. Cette action recouvre à la fois les actions de développement rural et agricole, hors engagements de l'ADAR (95,5 millions d'euros en AE et 76,4 millions d'euros en CP pour 2006) et les actions de développement agricole et rural constituant une reprise des engagements de l'ADAR (39,46 millions d'euros en AE et 34 millions d'euros en CP pour 2006) ;

- **l'action n° 2 « fonction support »**, qui comprend 500.000 euros en AE et CP pour 2006, au titre des dépenses de fonctionnement du CAS.

Les objectifs et indicateurs associés à ce CAS apparaissent complexes et méritent d'être clarifiés.

La justification au premier euro permet d'identifier les programmes de développement agricole et rural qui seront financés par le CAS sans toutefois permettre de porter un jugement sur le contenu et la pertinence de ces programmes, ni sur leur efficacité.

IV. EXAMEN DE L'ARTICLE 74 RATTACHÉ

ARTICLE 74

Fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture

L'article 74 du présent projet de loi de finances vise à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2006 conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000, n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 qui a modifié les règles régissant cette taxe et fixées à l'article L. 514-1 du code rural.

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

Les modifications intervenues lors du vote de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée ont visé à préciser que, sauf majoration exceptionnelle dans les cas prévus par la loi, le taux maximal d'augmentation de la taxe que chaque chambre peut inscrire à son budget est fixé par la loi. Ce taux maximal était de 1,4 % pour 2001, de 1,7 % pour 2002, de 1,7 % pour 2003, de 1,5 % pour 2004 et de 1,8 % pour 2005.

Le présent article vise à préciser que l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée, pour 2006, à **2 %**.

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

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

A. AMENDEMENTS ADOPTÉS LORS DE L'EXAMEN DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

* A l'initiative de notre collègue député Antoine Herth, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, saisie pour avis, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à :

- **majorer de 326.000 euros en AE et 66.288 euros en CP les crédits du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »** afin de consolider les programmes pour l'installation et le développement de l'initiative locale (PIDIL) financés par le fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) ;

- **minorer, en conséquence, de 326.000 euros en AE et 66.288 euros en CP les crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**, notamment les frais de fonctionnement courant des directions d'administration centrale et des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

* A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **réduire de 7,5 millions d'euros les crédits du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »** permettant d'abonder, en partie, les crédits destinés aux maisons familiales et rurales (MFR).

En effet, lors du vote de la mission « enseignement scolaire », **le gouvernement avait indiqué que l'effort de redéploiement serait partagé entre les crédits gérés par le ministère de l'éducation nationale et ceux gérés par le ministère de l'agriculture.**

Le solde de ces modifications adoptées lors de l'examen des crédits de la mission était donc négatif de 7,5 millions d'euros.

B. AMENDEMENTS ADOPTÉS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

* L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission d'un montant global de **895.000 euros**.

Répartition de la majoration des crédits de la mission à titre non reconductible

- 104.000 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 1 « soutien aux territoires ruraux et aux acteurs ruraux », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 23.000 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 2 « politique du cheval », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 1.000 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 3 « appui au renouvellement des exploitations agricoles », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 3.000 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 5 « mesures agro-environnementales et territoriales », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 5.500 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 6 « gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 300.000 euros sur le programme « **Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural** », action n° 7 « mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 465.000 euros sur le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », action n° 1 « adaptation des filières à l'adaptation des marchés », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités » ;

- 2.500 euros sur le programme « Forêt », action n° 4 « prévention des risques et protection de la forêt », titre 6, catégorie 64 « Transferts aux autres collectivités ».

* En outre, à l'initiative du gouvernement et **afin de gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues**, l'Assemblée nationale a **réduit les crédits de la mission d'un montant de 11.860.379 euros**, ainsi répartis :

- 5.799.992 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » ;

- 3.939.384 euros sur le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » ;

- 1.612.061 euros sur le programme « Forêt » ;

- 508.942 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

* **Le solde des amendements adoptés, en seconde délibération, sur la mission est donc un solde négatif à hauteur de 10.964.879 euros** :

- le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » est réduit de 5.363.492 euros ;

- le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » est réduit de 3.482.884 euros ;
- le programme « Forêt » est réduit de 1.609.561 euros ;
- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » est réduit de 508.942 euros.

C. LE SOLDE DE L'ENSEMBLE DES AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE CRÉDITS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au total, le solde de l'ensemble des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, est négatif à hauteur de 18.464.879 euros :

- le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » est réduit de 12.863.492 euros ;
- le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » est réduit de 3.482.884 euros ;
- le programme « Forêt » est réduit de 1.609.561 euros ;
- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » est réduit de 508.942 euros.

II. ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'ARTICLE 74 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, l'article 74, rattaché à la mission, relatif à la détermination du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 23 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », le compte spécial « Développement agricole et rural » et l'article 74 rattaché.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (APFAR) regroupait, pour 2006, près de 4,33 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,95 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), répartis en quatre programmes d'inégale importance :

- le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », placé sous la responsabilité du directeur général de la forêt et des affaires rurales, représentant 2,4 milliards d'euros en AE et près d'1,5 milliard d'euros en CP, soit 55 % des crédits de la mission en AE et près de 50 % des crédits de la mission en CP, programme majoritaire de la mission ;

- le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », placé sous la responsabilité de la direction des politiques économique et internationale, représentant 1,2 milliard d'euros en AE et 741,4 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 27,5 % des crédits de la mission en AE et 25 % des crédits de la mission en CP ;

- le programme « Forêt », placé sous la responsabilité du directeur général de la forêt et des affaires rurales, doté de près de 295 millions d'euros en AE et 303,4 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 6,8 % des crédits de la mission en AE et 10,3 % des crédits de la mission en CP, le plus petit programme de la mission APFAR ;

- enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », constituant le programme « support » de la mission APFAR piloté par le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable de l'allocation de l'ensemble des moyens des services, ce programme représentant 461,8 millions d'euros en AE et près de 432 millions d'euros en CP pour 2006, soit, respectivement, 10,6 % des crédits de la mission en AE et 14,8 % des crédits de la mission en CP.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a toutefois noté que cette présentation des crédits devait être relativisée pour trois raisons.

Tout d'abord, cette mission ne regroupait pas l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture, puisque les crédits communautaires étaient très largement contributifs. En effet, les dépenses agricoles de l'Union européenne devraient s'établir à 10,5 milliards d'euros en

2006, soit plus de trois fois le montant de la présente mission. A cet égard, le rapporteur spécial a tenu à souligner qu'une amélioration devrait être recherchée dans la présentation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique agricole afin de mieux cerner les enjeux liés au cofinancement communautaire.

Ensuite, les dépenses fiscales, s'élevant à près de 2,5 milliards d'euros en 2006, représenteraient un montant équivalent aux crédits budgétaires de la mission. Le rapporteur spécial a souhaité que la présentation des mesures fiscales concourant à la mise en œuvre de chaque programme soit améliorée afin de permettre une évaluation chiffrée de chaque mesure. En outre, il a constaté avec regret que les mesures fiscales incluses dans le projet de loi d'orientation agricole n'avaient pas été incluses dans la présentation de la mission pour 2006.

Enfin, cette mission devrait bénéficier de crédits de fonds de concours, pour un total de près de 9 millions d'euros. Le rapporteur spécial a noté que la transparence accrue permise par la présentation des crédits rattachés à la mission par voie de fonds de concours était certes une bonne chose, mais que l'origine de ces fonds de concours et leur utilité n'étaient pas explicitées dans le projet annuel de performance.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que les dépenses d'intervention représentaient 55 % des dépenses totales de la mission et témoignaient du poids des dispositifs d'aides en faveur des agriculteurs ou des marchés.

Puis il a souhaité revenir sur la présentation des dépenses de personnel de la mission.

Il a indiqué que ces dépenses étaient concentrées sur deux programmes : les programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », ce dernier constituant, en outre, le programme support de la mission. Ils recouvraient 24,4 % des crédits de la mission, qui se partagent équitablement entre les deux programmes précités.

Il a tenu à souligner que ce découpage des dépenses de personnel n'était pas conforme à l'esprit de la LOLF, pas plus que l'existence d'un programme support au sein de la mission.

Il a indiqué que la lecture des « schémas de déversement analytique » des différents programmes avait été pénible en raison de leur complexité, car il était très difficile d'identifier les moyens de personnel in fine attribués à chaque programme, sans parler des « déversements » de moyens vers d'autres missions.

Il a précisé qu'à l'avenir une réflexion devait être menée par le ministère de l'agriculture et de la pêche de façon à intégrer dans chaque programme les crédits de personnel nécessaires à sa mise en œuvre, faute de quoi la LOLF n'aurait plus aucun sens.

Il a noté, s'agissant du plafond d'autorisation d'emplois de la mission fixé à 13.045 équivalents temps plein travaillés (ETPT), une réduction des effectifs de la mission de 205 ETPT. Il a engagé le ministère de l'agriculture à poursuivre dans la voie de la rationalisation des effectifs.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite fait part de ses principales remarques et questions sur les quatre programmes composant cette mission.

Au préalable, il a souhaité faire deux remarques valant pour l'ensemble de ces programmes.

S'agissant de la définition des objectifs et indicateurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'était engagé avec sincérité dans une démarche de performance et nombre des remarques formulées par la commission des finances sur la définition des critères de performance de la mission avaient été suivies d'effet. Ainsi, il a noté que de nombreux objectifs et indicateurs portaient désormais spécifiquement sur l'évaluation de l'impact des dispositifs de soutien à l'agriculture et des politiques d'intervention mises en œuvre par le ministère. En outre, sur les 36 indicateurs que comportait l'avant-projet annuel de performance pour 2005, 10 avaient été supprimés et autant de nouveaux avaient été créés, tandis que 13 avaient été modifiés, un effort particulier ayant été fait pour introduire des indicateurs d'efficience dans chaque programme.

Les différents opérateurs de programme constituaient, en quelque sorte, une faille dans l'application de la LOLF, cette remarque valant d'ailleurs pour l'ensemble des missions.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a considéré que l'année 2006 constituait une année de transition s'agissant des budgets des opérateurs, puisque ces derniers ne seraient pas encore élaborés en mode LOLF. Il a cité, en exemple, les établissements dont les règles budgétaires et comptables étaient celles des établissements publics à caractère industriel et commercial, les règles habituelles de fongibilité totale étant maintenues.

Il a précisé que la principale difficulté résidait dans la gestion des personnels des opérateurs, les administrations de tutelle n'ayant pas encore réglé la question des modalités de suivi des personnels en équivalents temps plein travaillés.

En outre, il a rappelé que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'ensemble des opérateurs dans les plus brefs délais était indispensable dans une perspective d'évaluation de la performance de ces opérateurs et des actions menées pour le compte de l'Etat.

Enfin, de manière générale, il a tenu à souligner que les informations relatives aux principaux opérateurs de cette mission, contenues dans le « bleu budgétaire », paraissaient insuffisantes pour juger de la performance de ces établissements.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a abordé ensuite en détail chaque programme de la mission.

Concernant le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », il a précisé :

- que ce programme bénéficiait, pour la mise en œuvre de ses actions, de cofinancements communautaires, alors que le « bleu » ne mentionnait, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées pour 2004. Le rapporteur spécial a souhaité qu'à l'avenir le projet annuel de performance puisse intégrer des informations actualisées relatives aux prévisions des dépenses communautaires pour l'année à venir ;

- que le schéma de déversement analytique associé à ce programme était particulièrement complexe, puisqu'il faisait état de transferts de crédits entre actions au sein du programme, de transferts de crédits entre programmes de la mission, et de transferts de crédits vers d'autres programmes d'autres missions ;

- que ce programme présentait, en outre, une caractéristique intéressante. Le montant des autorisations d'engagement pour 2006 correspondait à plus de 160 % des crédits de paiement demandés pour 2006. Dès lors, le niveau très important des autorisations d'engagement était de nature à limiter les marges de manœuvre, pour l'avenir, du responsable de programme. Le rapporteur spécial a précisé que d'aucuns pourraient y voir le signe d'une « agriculture de guichet » caractérisée par le versement d'aides et de subventions sans réel souci de mesure de l'efficacité ou de la performance de ces dispositifs, ce qui était contraire à l'esprit de la LOLF ;

- que la « justification au premier euro » des crédits de ce programme était très documentée et permettait d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2006, notamment l'appui au renouvellement des exploitations agricoles avec la poursuite des actions en faveur des agriculteurs en difficulté et de l'installation des jeunes agriculteurs, ainsi que la modernisation des exploitations et la maîtrise des pollutions d'origine agricole ;

- enfin, que si des efforts de redéfinition des objectifs et indicateurs avaient été réalisés, certains indicateurs manquaient encore de pertinence, en raison de leur dimension purement statistique ou de leur complexité.

Concernant le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a présenté ses principales observations :

- de même que pour le programme précédent, il a regretté l'absence de données actualisées s'agissant du montant des cofinancements communautaires ;

- ce programme était marqué par le poids des subventions pour charges de service public versées aux principaux opérateurs que sont les offices d'intervention agricole. Dès lors, la présentation de ces subventions

issue de la « justification au premier euro » donnait le sentiment d'un versement de crédits « incompressibles » aux opérateurs, d'autant plus que les budgets des opérateurs de programme n'étaient pas soumis aux principes de la LOLF. En outre, il a noté que les données issues de la consolidation des emplois des opérateurs qui figuraient dans le « bleu » n'étaient présentées qu'à titre indicatif. En effet, la décision de réduction des effectifs dans les offices agricoles étant intervenue avant la mise en œuvre de la LOLF, la gestion des effectifs s'était faite en emplois budgétaires qui incluaient les vacances de postes et les surnombres autorisés. Il a donc souhaité obtenir auprès du ministre des informations supplémentaires relatives à la comptabilisation exacte des ETPT rémunérés par les opérateurs ;

- enfin la « justification au premier euro » des crédits demandés pour ce programme était satisfaisante. Il a remarqué que les dispositifs de gestion des aléas de production financés par ce programme étaient prioritaires. Toutefois, il a émis un doute quant à la capacité des crédits (20 millions d'euros) prévus pour 2006 en faveur du développement de l'assurance récolte à atteindre les objectifs fixés par le projet de loi d'orientation agricole, en ce domaine.

S'agissant du programme « Forêt », le rapporteur spécial a présenté quelques remarques :

- ce programme ne disposait d'aucun crédit de personnel propre et s'est vu transférer des crédits en provenance, d'une part, du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », d'autre part, du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Selon le rapporteur spécial, l'incapacité à identifier au sein du programme « Forêt » les crédits de personnel contribuant à la mise en œuvre de la politique forestière entravait les marges de manœuvre du responsable de programme et constituait une entorse aux principes inscrits dans la LOLF ;

- la « justification au premier euro » témoignait du poids des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, que sont l'Office national des forêts et les centres de propriété forestière, qui recevraient, au total, près de 190 millions d'euros en 2006, soit plus de la moitié des crédits inscrits sur ce programme.

Concernant le programme support de la mission « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a estimé qu'à l'avenir il était nécessaire de tendre vers l'intégration au sein de chaque programme des crédits de soutien, faute de quoi la lisibilité du budget de la mission dans son ensemble serait remise en cause.

Il a souhaité, toutefois, faire une remarque ponctuelle à propos de la « justification au premier euro » de ce programme. Les crédits de paiement demandés, en 2006, pour l'action 4 « Moyens communs » apparaissaient sous-dotés au regard des crédits faisant l'objet d'une « justification au premier euro », le différentiel s'élevant à près de 20 millions d'euros. Il a souhaité obtenir des explications auprès du ministre s'agissant de ce différentiel.

En outre, il a constaté que la « justification au premier euro » ne concernait pas les crédits du titre 2 (crédits de personnel) du programme, ce qui n'était pas satisfaisant.

Pour conclure, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a abordé l'article 74 rattaché à ce programme, ainsi que le compte d'affectation spéciale (CAS) créé par le présent projet de loi de finances.

Concernant l'article 74 rattaché à la mission, il a noté que, comme tous les ans, le projet de loi de finances fixait le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture et que, pour 2006, le taux maximum d'augmentation du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture pouvait inscrire à son budget était fixé à 2 %.

S'agissant de la création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », il a précisé qu'elle résultait de l'article 37 du présent projet de loi de finances, qui avait déjà fait l'objet d'une appréciation favorable de la commission dans le cadre de l'examen des articles de la première partie. Il a souligné que ce compte d'affectation spéciale prenait le relais des actions de l'Agence de développement agricole et rural, dissoute au 1^{er} janvier 2006, et retraçait :

- en recettes : une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles ;

- en dépenses : celles relatives au développement agricole et rural, à savoir les dépenses d'intervention antérieurement assumées par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) par le biais de financement des programmes de développement agricole.

Le rapporteur spécial a noté que les objectifs et indicateurs associés à ce CAS apparaissaient complexes et méritaient d'être clarifiés.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a constaté que la « justification au premier euro » ne permettait pas de porter un jugement sur le contenu et la pertinence des programmes financés, ni sur leur efficacité.

Sous réserve de ces remarques, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et du CAS « Développement agricole et rural » et d'émettre un avis favorable sur l'article 74 rattaché.

Un débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Joël Bourdin pour la qualité de sa présentation, ainsi que pour l'exercice de son sens critique visant à mettre en conformité la présentation de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » avec l'esprit de la LOLF.

M. Alain Lambert a souhaité savoir si les crédits de la mission avaient fait l'objet d'une modification permettant de tenir compte de l'abondement de 15,5 millions d'euros des crédits destinés aux maisons

familiales rurales inscrit au programme « Enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire ».

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé que les crédits du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » avaient été réduits de 7,5 millions d'euros par l'Assemblée nationale afin de tenir compte de ce redéploiement.

M. Paul Girod a souhaité interroger le rapporteur spécial sur les crédits du programme « Forêt » et plus particulièrement sur la situation économique et financière de l'Office national des forêts (ONF).

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il n'avait pas d'élément précis à ce sujet et qu'il envisageait de mener, prochainement, un contrôle budgétaire sur cet établissement public, en application de l'article 57 de la LOLF.

M. Denis Badré a approuvé cette initiative du rapporteur spécial et s'est aussi inquiété de la situation de l'ONF.

A l'invitation de son rapporteur spécial, la commission a alors adopté les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », ainsi que l'article 74 rattaché sans modification.

Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, la commission, réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », ainsi que sur l'article 74 rattaché.