

N° 78

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## 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 2007, 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<sup>ème</sup> législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619**

**Sénat : 77 (2006-2007)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....   | 7            |
| <b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » POUR 2007</b> .....   | 9            |
| <b>A. LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » (APFAR) NE REGROUPE PAS L'ENSEMBLE DES CONCOURS PUBLICS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE AGRICOLE</b> ..... | 9            |
| 1. <i>La contribution majoritaire de l'Union européenne au financement des dépenses agricoles en France</i> .....   | 9            |
| 2. <i>Les perspectives financières issues de la réforme de la PAC</i> .....   | 10           |
| <b>B. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION APFAR POUR 2007</b> .....   | 13           |
| 1. <i>Quatre programmes d'inégale importance</i> .....  | 13           |
| 2. <i>Les principales orientations de la mission pour 2007</i> .....  | 14           |
| 3. <i>La prépondérance des dépenses d'intervention de la mission</i> .....  | 15           |
| 4. <i>Une réflexion nécessaire sur l'architecture trop complexe des budgets opérationnels de programme (BOP)</i> .....  | 17           |
| <b>C. LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS POUR 2007</b> .....   | 20           |
| 1. <i>Le plafond d'autorisation de la mission</i> .....   | 20           |
| 2. <i>Le plafond d'autorisation ministériel</i> .....   | 21           |
| <b>D. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES, EN CRÉDITS DE PAIEMENT, AUX DÉPENSES DE LA MISSION APFAR</b> .....   | 23           |
| <b>II. PROGRAMME 154 : GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL</b> .....   | 25           |
| <b>A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME</b> .....   | 25           |
| 1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> .....  | 25           |
| 2. <i>Les modifications de périmètre affectant le programme en 2007</i> .....   | 26           |
| 3. <i>Les sept actions structurant le programme</i> .....   | 27           |
| 4. <i>Les opérateurs associés à la mise en œuvre du programme</i> .....   | 29           |
| 5. <i>Un schéma de déversement analytique qui n'a pas été simplifié depuis l'année dernière</i> .....   | 30           |
| <b>B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO EST BIEN DOCUMENTÉE</b> .....  | 32           |
| 1. <i>La justification au premier euro permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme</i> .....  | 32           |
| 2. <i>Les enjeux liés aux opérateurs</i> .....  | 38           |
| <b>C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS</b> .....  | 39           |
| 1. <i>Les modifications intervenues</i> .....   | 39           |
| 2. <i>Des difficultés persistantes d'interprétation</i> .....   | 41           |

|  |    |
|--|----|
| <b>III. PROGRAMME 227 : VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS</b> .....   | 45 |
| A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME .....   | 45 |
| 1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> .....   | 45 |
| 2. <i>La structuration du programme en quatre actions distinctes</i> .....   | 45 |
| 3. <i>Les opérateurs associés à la mise en œuvre du programme</i> .....  | 46 |
| 4. <i>Un schéma de déversement analytique peu lisible</i> .....  | 47 |
| B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE .....   | 49 |
| 1. <i>L'identification des dispositifs prioritaires du programme</i> .....   | 49 |
| 2. <i>Les enjeux liés aux opérateurs : la mise en œuvre de la réforme des offices agricoles</i> .....  | 50 |
| C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS.....   | 53 |
| 1. <i>Les modifications intervenues</i> .....  | 53 |
| 2. <i>Les difficultés d'interprétation constatées</i> .....  | 54 |
| <b>IV. PROGRAMME 149 : FORÊT</b> .....   | 57 |
| A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME .....   | 57 |
| 1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> .....   | 57 |
| 2. <i>Les modifications de périmètre intervenues</i> .....   | 57 |
| 3. <i>Le découpage du programme en quatre actions d'inégale importance</i> .....   | 58 |
| 4. <i>Les opérateurs du programme</i> .....  | 59 |
| 5. <i>Le schéma de déversement analytique témoigne de l'absence de moyens de personnel intégrés au sein du programme « Forêt »</i> .....       | 60 |
| B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO RÉVÈLE LE POIDS DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT VERSÉES AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME .....                | 61 |
| 1. <i>Le poids des subventions pour charges de service public</i> .....  | 61 |
| 2. <i>Les dépenses d'intervention en faveur du développement économique de la filière et de l'amélioration de la gestion de la forêt</i> ..... | 62 |
| C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS.....   | 63 |
| 1. <i>Les modifications intervenues</i> .....  | 63 |
| 2. <i>Les difficultés d'interprétation existantes</i> .....  | 64 |
| <b>V. PROGRAMME 215 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</b> .....   | 67 |
| A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME .....   | 67 |
| 1. <i>Les orientations stratégiques du programme</i> .....   | 67 |
| 2. <i>Les modifications de périmètre intervenues</i> .....   | 68 |
| 3. <i>Les quatre actions composant le programme support de la mission</i> .....  | 68 |
| 4. <i>Deux opérateurs associés au programme</i> .....  | 69 |
| 5. <i>Un schéma de déversement analytique complexe qui plaide pour la suppression du programme support</i> .....                               | 70 |
| B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO .....  | 72 |
| 1. <i>Une sous-évaluation des dépenses de personnel ?</i> .....  | 72 |
| 2. <i>L'évolution divergente des autres dépenses</i> .....   | 73 |
| C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS.....   | 74 |
| 1. <i>Les modifications intervenues</i> .....  | 74 |
| 2. <i>Les difficultés d'interprétation</i> .....   | 75 |

|   |    |
|---|----|
| <b>VI. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT<br/>AGRICOLE ET RURAL »</b> .....                 | 77 |
| <b>A. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE</b> .....                                    | 77 |
| 1. <i>La scission de la mission en deux programmes</i> .....  | 77 |
| 2. <i>L’économie générale de la mission</i> .....   | 77 |
| <b>B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES DU<br/>COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE</b> ..... | 78 |
| 1. <i>Le programme « Développement agricole et rural pluriannuel »</i> .....                              | 78 |
| 2. <i>Le programme « Innovation et partenariat »</i> .....  | 79 |
| <b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION</b> .....   | 81 |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES 41 ET 41 <i>BIS</i> (NOUVEAU) RATTACHÉS</b> .....                                  | 85 |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....  | 89 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 91 |



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Au 10 octobre 2006, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial n'avait reçu que **79 % 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 2007) ;

- **les dépenses fiscales, qui s'élèveront à 3,36 milliards d'euros en 2007, représentent un montant supérieur aux crédits de paiement inscrits sur la mission pour 2007**. La présentation de ces mesures fiscales doit être améliorée, notamment s'agissant de leur impact financier et de leur réelle efficacité ;

- **cette mission bénéficiera de 8,23 millions d'euros de crédits rattachés par fonds de concours, soit 0,3 % des crédits de paiement de la mission pour 2007**. L'origine de ces fonds et leur utilité ne sont pas explicitées dans le projet annuel de performances. 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 » (3,28 millions d'euros), le programme « Forêt » (2,35 millions d'euros) et le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » (2,605 millions d'euros) ;

3) **Les dépenses d'intervention sont prépondérantes** au sein de la mission puisqu'elles représentent, en crédits de paiement pour 2007, 53,5 % des dépenses totales de la mission, en légère baisse par rapport à 2006 ;

4) **Les dépenses de personnel, qui représentent 24,2 % des crédits de la mission, sont concentrées sur deux des quatre programmes de la mission, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF**. Ces dépenses diminuent de 0,7 % par rapport à 2006 ;

5) Un **effort de rationalisation des effectifs** doit être souligné avec la diminution des effectifs de la mission de 645 ETPT en 2007 ;

6) 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 nécessaire à sa mise en œuvre ;

7) **L'architecture et la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) est trop complexe** et devra être simplifiée à l'avenir.



## **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » POUR 2007**

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

**En 2005<sup>1</sup>, les concours publics à l'agriculture se sont élevés à 16,5 milliards d'euros, en augmentation de 244 millions d'euros par rapport à 2004 (+ 1,5 %).** Il faut y ajouter les aides versées par les collectivités territoriales (environ 1 milliard d'euros) et les concours publics à la protection sociale des exploitants agricoles, lesquels représentent 11,6 milliards d'euros et complètent le montant des cotisations et contributions sociales professionnelles de 2,7 milliards d'euros.

#### **1. La contribution majoritaire de l'Union européenne au financement des dépenses agricoles en France**

**En 2005, l'Union européenne a financé 63,3 % de l'ensemble des concours publics à l'agriculture en France. L'ensemble des dépenses agricoles de l'Union européenne bénéficiant à la France s'est élevé à 10,1 milliards d'euros en 2004, 10,4 milliards d'euros en 2005, et la prévision pour 2006 et 2007 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. **Ainsi, les aides de premier pilier en faveur de l'agriculture française se sont élevées à 9,3 milliards d'euros en 2005 : la France reste le premier pays de l'Union européenne bénéficiaire des dépenses pour le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC.**

**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**

---

<sup>1</sup> *Il s'agit des derniers chiffres mis à la disposition du Parlement par les documents officiels du gouvernement.*

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). **En France, la principale dépense européenne relevant du 2<sup>ème</sup> pilier est constituée des indemnités compensatoires de handicaps naturels (30 % en 2005), suivi des mesures agrienvironnementales (25 %). Ainsi, la France bénéficie de 23 % des dépenses européennes en faveur des zones défavorisées.**

## **2. Les perspectives financières issues 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.

**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) Les perspectives financières pour 2007 – 2013*

**Réunis en Conseil européen le 17 décembre 2005, les vingt-cinq Etats membres ont adopté, à l'unanimité, la proposition de la présidence britannique s'agissant des perspectives financières de la PAC pour 2007-2013.** Cet accord a été validé le 17 mai 2006 par le biais de l'accord interinstitutionnel signé entre le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen.

Cet accord fixe le plafond de dépenses pour le budget de l'Union européenne à vingt-sept Etats membres pour la période 2007-2013 et en détaille la ventilation par rubrique. **Au total, pour les sept prochaines années, le budget de l'Union européenne sera ainsi doté, en crédits d'engagement, de 864 milliards d'euros** (constants 2004).

L'accord obtenu maintient le plafond actuel des ressources propres et prévoit une diminution du rabais britannique, de 10,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

**S'agissant des dépenses agricoles, la deuxième rubrique du budget, consacrée aux dépenses de conservation et de gestion des ressources naturelles sera dotée de 371 milliards d'euros sur la période 2007-2013, dont 293 milliards d'euros pour le premier pilier de la PAC, 69,75 milliards d'euros pour le deuxième pilier et 3,8 milliards d'euros pour la pêche.** Les dépenses liées à la PAC (premier et deuxièmes piliers) représentent ainsi 42 % du budget global européen pour la période 2007-2013 (43 % en 2007 et 40 % en 2013).

Le plafond de dépenses attribué au financement des mesures du premier pilier correspond à celui décidé à Bruxelles en octobre 2002 pour

l'Union européenne à vingt-cinq. S'agissant, en revanche, du financement du deuxième pilier, le plafond de dépenses est inférieur à celui contenu dans la proposition initiale de la Commission européenne. Il conduit à une enveloppe française réduite par rapport à la dotation 2006. Par ailleurs, l'accord laisse la possibilité aux Etats membres de prélever jusqu'à 20 % des aides directes qui leur sont accordées pour financer des mesures de développement rural.

**Le 12 septembre 2006, la Commission européenne a fixé la répartition entre les vingt-cinq Etats membres des crédits qui leur seront octroyés pour le développement rural sur la période 2007-2013, soit une enveloppe globale de 77,6 milliards d'euros si l'on inclut les fonds supplémentaires engrangés grâce au mécanisme de modulation obligatoire des aides directes de la PAC. Sur ce total, 28,5 milliards d'euros, au minimum, seront consacrés aux régions en retard de développement relevant de l'objectif de convergence. La principale bénéficiaire de ces crédits est la Pologne. La France devrait recevoir un total de 6,44 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.**

**Soutien communautaire en faveur du développement rural en France (2007-2013)**

*(en euros)*

| 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2007-2013     |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 931.041.833 | 942.359.146 | 898.672.939 | 909.225.155 | 933.778.147 | 921.205.557 | 905.682.332 | 6.441.965.109 |

Source : Commission européenne (septembre 2006)

*c) Les réflexions en cours sur l'avenir de la PAC, au-delà de 2013*

Des réflexions, initiées par Mme Mariann Fischer Boel, commissaire européenne à l'agriculture, sont actuellement en cours, au sein de la Commission européennes, afin de **simplifier la politique agricole commune**.

Ainsi, **la Commission européenne devrait présenter en décembre 2006 une proposition d'organisation de marché unique, destinée à remplacer les 21 organisations communes de marché (OCM) actuelles** et permettant d'abroger les règlements du Conseil relatifs à ces OCM. **L'objectif est de disposer d'un assortiment unique de règles harmonisées** pour une longue liste de domaines classiques de la politique de marché tels que l'intervention, le stockage privé, les quotas d'importation tarifaires, les restitutions à l'importation, les mesures de sauvegarde, la promotion des produits agricoles, les aides d'Etat, la communication et la circulation des données. **Cette initiative devrait être menée sans modifier la substance des instruments et mécanismes existants.**

En outre, ainsi que l'a indiqué la commissaire européenne à l'agriculture, **trois chantiers principaux** devraient affecter la PAC :

- les **réformes sectorielles** : notamment dans le secteur du sucre où la réforme de l'OCM a déjà eu lieu, mais aussi dans d'autres secteurs comme le vin, la banane et les fruits et légumes pour lesquels des discussions sont en cours ;

- le « **bilan de santé** » des réformes de la PAC en 2008 : il s'agira notamment de débattre d'un certain nombre de mesures qui contribuent à la complexité de la PAC, tant du point de vue des agriculteurs que de celui des administrations. La Commission estime notamment qu'un découplage généralisé de l'aide versée par rapport à la production devrait contribuer à simplifier la PAC et que les nombreuses exceptions au principe de découplage total actuellement pratiquées dans le cadre du régime de paiement unique devront être revues ;

- la **révision globale du budget de l'Union européenne** : prévu en 2009, cet exercice devrait inclure une réflexion sur le futur à long terme de la PAC au-delà de 2013. Une des questions posées sera celle du rôle des paiements directs au-delà de 2013 et de la possibilité de se diriger vers un modèle unique de découplage. Ainsi, la Commission européenne serait favorable à l'extension, à terme, à tous les Etats membres du régime de paiement unique à la surface. En effet, au-delà de 2013, le maintien de la référence historique 2000-2002 utilisé pour le régime de paiement unique actuellement en vigueur serait difficile à justifier. Enfin, la commissaire européenne à l'agriculture a estimé que, dans un souci de simplification de la PAC, il faudrait envisager d'abolir les systèmes de quotas de production.

## ***B. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION APFAR POUR 2007***

### **1. Quatre programmes d'inégale importance**

**La mission ministérielle « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » rassemble, pour 2007, près de 2,98 milliards d'euros en autorisations de programmes (AE), soit une baisse de plus de 30 % par rapport à 2006, et un peu plus de 2,95 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit un montant stable par rapport à 2006.**

Cette mission se compose de 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 1,5 milliard d'euros en AE et 1,49 milliard d'euros en CP, pour 2007, soit 50,5 % des crédits de la mission en AE et de 50,4 % 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 693,8 millions d'euros en AE et 711,04 millions d'euros en CP pour 2007, soit, respectivement, 23,3 % des crédits de la mission en AE et 24 % 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 303,2 millions d'euros en AE et 312,08 millions d'euros en CP pour 2007, soit, respectivement, 10,2 % des crédits de la mission en AE et 10,6 % 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 473,65 millions d'euros en AE et 441,15 millions d'euros en CP pour 2007, soit, respectivement, 15,9 % des crédits de la mission en AE et 14,9 % 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 8,23 millions d'euros en 2007**, ce qui représente près de **0,3 %** des crédits de paiement de la mission pour 2007.

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 performances.

## **2. Les principales orientations de la mission pour 2007**

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en avant trois grandes priorités d'action de la mission APFAR en 2007 :

- **relever les défis économiques et s'armer pour surmonter les aléas et les crises** : la nouvelle politique agricole commune a instauré des dispositifs horizontaux de soutien aux revenus des agriculteurs, au premier rang desquels les droits à paiement unique. Cependant, l'intervention financière de l'Etat reste nécessaire pour atténuer les conséquences des fluctuations des marchés, des aléas climatiques et des crises sanitaires. D'autre part, des mesures sont également nécessaires pour consolider l'activité économique dans les zones ou secteurs où les conditions de production sont structurellement plus coûteuses.

Ainsi, **plusieurs outils de soutien au revenu des producteurs et à la compétitivité des filières de production sont privilégiés dans le budget pour 2007**, parmi lesquels on peut citer : l'allègement des charges des exploitants agricoles (mesure nouvelle de 40 millions d'euros à ce titre dans le présent projet de budget) ; le soutien aux filières avec une priorité donnée aux actions de promotion en particulier au bénéfice des filières les plus exposées à la concurrence mondiale ; la prime au maintien du troupeau de vaches

allaitantes qui bénéficie d'une hausse de dotation de 8 millions d'euros, soit +5% ; les indemnités compensatoires de handicap naturel revalorisées en 2007 ; enfin, un plan exceptionnel en faveur de la pêche.

• **réaffirmer la place de l'agriculture dans les territoires ruraux** : la rentabilité des activités agricoles et rurales est très souvent présentée comme incompatible avec un environnement de qualité. Cette analyse est erronée, dès lors que l'Etat s'assure du respect des réglementations concernant la qualité de l'environnement et met en oeuvre des mesures de compensation et d'incitation à des pratiques à la fois modernes et respectueuses de la qualité des milieux. Le budget de 2007 est marqué par cet objectif et comporte plusieurs mesures importantes, conçues avec un souci de simplicité de façon à répondre aux préoccupations des acteurs de terrain.

Les mesures destinées à mettre en oeuvre cette priorité du budget pour 2007 sont les suivantes : les mesures agrienvironnementales et notamment une dotation pour des nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement ; la poursuite du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et du plan « bâtiments d'élevage », enfin la poursuite de l'effort budgétaire en faveur de la politique forestière.

• **anticiper l'avenir par la modernisation ministérielle** : la volonté d'améliorer la qualité des relations avec les usagers et la performance des services est au centre des objectifs du ministère. Cette volonté s'exprime par le souci de la rationalisation de l'organisation des services et de la simplification des procédures administratives ; elle se traduit par la maîtrise des effectifs et des coûts de fonctionnement. Elle s'illustre par plusieurs projets-phares de réorganisation des services.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est doté d'une feuille de route avec une organisation plus rationnelle au service des filières agricoles et la réforme des offices d'intervention consistant dans la création d'une agence de paiement et la fusion des établissements en trois grands pôles (animal, grandes cultures, cultures spécialisées) ; de nouveaux schémas d'organisation en faveur des territoires et la rationalisation du fonctionnement des services déconcentrés du ministère.

### **3. La prépondérance 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 2007, puisque celles-ci représentent, en crédits de paiement, 53,6 % des dépenses totales de la mission, en légère baisse par rapport à 2006.**

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 le programme support

de la mission. Ces dépenses de personnel recouvrent **24,2 % des crédits de la mission** et se partagent quasi-équitablement entre les deux programmes précités.

**Votre rapporteur spécial note toutefois une diminution des dépenses de personnel (titre 2) entre 2006 et 2007, de l'ordre de 0,7 % qui témoigne notamment d'une volonté de rationalisation des effectifs par le ministère de l'agriculture et de la pêche.**

Ainsi qu'il l'avait déjà souligné l'année dernière, 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, en effet, 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 2006 | Demandées pour 2007  | Fonds de concours attendus en 2007 | Ouvertures en LFI pour 2006 | Demandées pour 2007  | Fonds de concours attendus en 2007 |
| <b>154. Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</b> | <b>2.365.104.875</b>        | <b>1.505.792.202</b> | <b>3.280.000</b>                   | <b>1.457.493.573</b>        | <b>1.489.320.552</b> | <b>3.2800</b>                      |
| Titre 2. Dépenses de personnel   | 383.061.004                 | 383.374.425          | 30.000                             | 383.061.004                 | 383.374.425          | 3.000                              |
| Autres dépenses  | 1.982.043.871               | 1.122.417.777        | 3.250.000                          | 1.074.432.569               | 1.105.946.127        | 3.250.000                          |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement  | 112.502.837                 | 127.478.678          | 3.250.000                          | 112.802.837                 | 125.968.678          | 3.250.000                          |
| Titre 5. Dépenses d'investissement   | 4.297.000                   | 10.395.726           |                                    | 4.296.000                   | 5.945.526            |                                    |
| Titre 6. Dépenses d'intervention   | 1.865.244.034               | 984.543.373          |                                    | 957.333.732                 | 974.031.923          |                                    |
| <b>227. Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</b>     | <b>1.188.290.284</b>        | <b>693.801.280</b>   |                                    | <b>738.431.024</b>          | <b>711.043.119</b>   |                                    |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement  | 177.083.316                 | 172.380.255          |                                    | 177.083.316                 | 172.380.255          |                                    |
| Titre 6. Dépenses d'orientation  | 1.011.206.968               | 521.421.025          |                                    | 561.347.708                 | 538.662.864          |                                    |
| <b>149. Forêt</b>  | <b>292.951.369</b>          | <b>303.192.611</b>   | <b>2.350.000</b>                   | <b>301.789.345</b>          | <b>312.086.207</b>   | <b>2.350.000</b>                   |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement  | 195.943.811                 | 233.673.567          |                                    | 195.750.234                 | 233.792.829          |                                    |
| Titre 5. Dépenses d'investissement   | 4.815.150                   |                      | 350.000                            | 4.810.837                   | 8.800.000            | 350.000                            |
| Titre 6. Dépenses d'intervention   | 92.192.408                  | 69.519.044           | 2.000.000                          | 101.228.274                 | 69.493.378           | 2.000.000                          |
| <b>215. Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</b>                 | <b>460.954.479</b>          | <b>473.646.843</b>   | <b>2.605.006</b>                   | <b>431.416.980</b>          | <b>441.149.514</b>   | <b>2.605.006</b>                   |
| Titre 2. Dépenses de personnel   | 336.206.421                 | 330.677.324          | 4.000                              | 336.206.421                 | 330.677.324          | 4.000                              |
| Autres dépenses  | 124.748.058                 | 142.969.519          | 2.601.006                          | 95.210.559                  | 110.472.190          | 2.601.006                          |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement  | 87.342.338                  | 129.001.546          | 2.601.006                          | 74.045.270                  | 97.539.656           | 2.601.006                          |
| Titre 5. Dépenses d'investissement   | 36.020.067                  | 12.582.320           |                                    | 19.779.636                  | 11.546.881           |                                    |
| Titre 6. Dépenses d'intervention   | 1.385.653                   | 1.385.653            |                                    | 1.385.653                   | 1.385.653            |                                    |
| <b>Totaux pour la mission</b>  | <b>4.307.301.007</b>        | <b>2.976.432.936</b> | <b>8.235.006</b>                   | <b>2.929.130.922</b>        | <b>2.953.599.392</b> | <b>8.235.006</b>                   |
| <i>Dont :</i>  |                             |                      |                                    |                             |                      |                                    |
| Titre 2. Dépenses de personnel   | 719.267.425                 | 719.267.425          | 93.000                             | 691.344.588                 | 719.267.425          | 93.000                             |
| <b>Autres dépenses</b>   | <b>3.588.033.582</b>        | <b>2.262.381.187</b> | <b>8.235.006</b>                   | <b>2.929.130.922</b>        | <b>2.953.599.392</b> | <b>8.235.006</b>                   |
| Titre 3. Dépenses de fonctionnement  | 572.872.302                 | 662.534.046          | 5.851.006                          | 559.681.657                 | 629.681.418          | 5.851.006                          |
| Titre 5. Dépenses d'investissement   | 45.132.217                  | 22.978.046           | 350.000                            | 28.886.473                  | 26.292.407           | 350.000                            |
| <b>Titre 6. Dépenses d'intervention</b>  | <b>2.970.029.063</b>        | <b>1.576.869.095</b> | <b>2.000.000</b>                   | <b>1.621.295.367</b>        | <b>1.583.573.818</b> | <b>2.000.000</b>                   |

Source : projet annuel de performances relatif à la mission APFAR pour 2007

#### 4. Une réflexion nécessaire sur l'architecture trop complexe des budgets opérationnels de programme (BOP)

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 (BOP) :

- les **BOP centraux** qui sont sous la responsabilité d'un chef de service de l'administration centrale ;

- les **BOP mixtes** qui constituent une catégorie particulière de BOP centraux où l'essentiel de la décision est transférée au plan local ;

- les **BOP déconcentrés**, au niveau régional ou départemental, représenté, pour chaque ensemble, au plan national par un BOP « miroir ».

**Le niveau de déconcentration retenu pour les moyens, en fonctionnement et en personnels, y compris les personnels permanents, est celui de chaque structure (DRAF, DDAF ou DDSV).**

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.

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, en 2006, la gestion fongible des crédits de fonctionnement et de vacations a été généralisée, et les modalités de la gestion semi-déconcentrée des personnels permanents, pratiquée de longue date en s'appuyant sur les inspecteurs généraux interrégionaux, ont été actualisées.

**Le niveau de déconcentration retenu pour les interventions est le niveau régional** s'agissant des DRAF, interdépartemental s'agissant des DDSV, ce niveau permettant une vision synthétique des problèmes économiques et disposant de masses budgétaires significatives.

Les crédits payés directement sont délégués au niveau régional (DRAF ou DDSV/R), ne restant dans les BOP « centraux » que ceux impossibles à déconcentrer, comme les subventions à des organisations ou organismes nationaux.

**Votre rapporteur spécial constate une réelle complexité s'agissant de la cartographie des BOP liée notamment à leur nombre élevé et à leur mixité.**

Dans un rapport d'information relatif aux conditions de réussite de la LOLF<sup>1</sup>, fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, nos collègues députés MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, ont évalué les conditions dans lesquelles l'élaboration des BOP pouvait constituer un réel progrès dans la gestion déconcentrée de l'Etat.

S'agissant de l'architecture des BOP, ils ont notamment souligné que le niveau régional était le niveau le plus adapté pour déconcentrer la gestion. Ils ont également fait remarquer que :

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 3165 *XI<sup>ème</sup> législature* sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, Assemblée nationale.

- **certains ministères n'avaient pas joué le jeu de la déconcentration des crédits** et avaient préféré gérer leurs crédits à partir de BOP centraux dont les services déconcentrés ne sont que les unités opérationnelles. C'est le cas notamment du programme « Valorisation des produits, orientation et régularisation des marchés » de la mission APFAR ;

- **le niveau départemental apparaissait peu approprié pour les BOP déconcentrés**. Le rapport d'information constate que les ministères qui ont fait ce choix sont amenés à constater que la masse critique des crédits et de personnels n'est pas atteinte pour opérer une programmation cohérente et mettre en œuvre la fongibilité ;

- **la cartographie des BOP était parfois trop complexe et citait en exemple la situation du ministère de l'agriculture qualifiée d'étonnante**. Ainsi, dans chaque région, le DRAF doit gérer sept BOP régionaux et trois BOP mixtes tandis que chaque DDAF gère également son propre BOP, soit, pour certaines régions, 15 BOP (sans compter les services vétérinaires). Dès lors, le rapport d'information concluait que « *cette situation ubuesque rend toute programmation illusoire et tout pilotage impossible. Une simplification radicale est donc indispensable* ».

Interrogé sur les perspectives d'évolution de la cartographie des BOP, le ministère de l'agriculture et de la pêche a répondu que, « *à l'origine, la cartographie des BOP au sein du ministère, et plus particulièrement en ce qui concerne les moyens, reflétait d'une part la volonté de permettre à chaque directeur de service déconcentré d'exercer pleinement ses responsabilités, d'autre part l'absence de lien d'autorité entre niveaux régional et départemental* ».

En outre, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que, dans ce contexte, l'évolution de la cartographie des BOP, dans un souci de simplification, était tributaire, d'une part du regroupement de l'ensemble des moyens des DRAF et DDAF dans un seul programme support pour faciliter la gestion de services qui se caractérisent par une forte polyvalence pour le compte de plusieurs programmes, d'autre part, de l'évolution des compétences du niveau régional, sujet sur lequel les enseignements du fonctionnement des pôles régionaux restent à tirer, enfin, des résultats des expérimentations en cours quant au rapprochement DDAF/ DDE, qui feront l'objet de conclusions en 2008.

**Votre rapporteur spécial estime qu'une réflexion devra être menée à l'avenir sur la simplification de la cartographie des BOP ainsi que le niveau territorial pertinent de la définition des BOP, à la lumière du bilan des évolutions structurelles précitées.**

### C. LE PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS POUR 2007

#### 1. Le plafond d'autorisation de la mission

La mission APFAR représente **12.400 emplois autorisés en 2007** (contre 13.045 emplois autorisés en 2006).

Ce plafond d'emplois autorisé pour 2007, exprimé en ETPT, se répartit comme suit :

- 7.579 ETPT autorisés (contre 7.942 ETPT en 2006) pour le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable » ;

- 4.821 ETPT autorisés (contre 5.103 ETPT) pour le programme 215 « 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 2006 et 2007 a été effectuée sur la base suivante figurant dans les tableaux suivants.

#### Construction du plafond d'emplois du programme 154 pour 2007

|  | 2006         |              | 2007         |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | ETP-T        | EP           | ETP-T        | EP           |
| Suppressions de vacataires ( <i>année pleine</i> )     | - 225        | - 225        | 0            | 0            |
| Suppressions de titulaires ( <i>demi-année</i> )       | - 56         | - 112        | - 56         | 0            |
| <b>Plafond 2006 : 7 942 ETP-T</b>                      | <b>- 281</b> | <b>- 337</b> | <b>- 56</b>  | <b>0</b>     |
| Départs supplémentaires constatés                      |              | - 36         | - 36         | 0            |
| Suppressions de vacataires ( <i>année pleine</i> )     |              |              | - 200        | - 200        |
| Suppressions de titulaires ( <i>demi-année</i> )       |              |              | - 55         | - 117        |
| <b>Total des suppressions 2007</b>                     |              |              | <b>- 291</b> | <b>- 317</b> |
| <b>Lettre plafond 2007 : 7 595 ETP-T (7 942 --347)</b> |              |              | <b>- 347</b> | <b>- 317</b> |
| Mouvements inter-programmes ( <i>année pleine</i> )    |              |              |              |              |
| <i>Sorties d'écoles</i>                                |              |              | + 55,5       | + 55,5       |
| <i>Autres titulaires</i>                               |              |              | - 59,5       | - 59,5       |
| <i>Vacataires</i>                                      |              |              | - 12         | - 12         |
| <b>Total des mesures de périmètre 2007</b>             |              |              | <b>- 16</b>  | <b>- 16</b>  |
| <b>Plafond 2007 : 7 579 ETP-T (7 595 – 16)</b>         |              |              | <b>- 363</b> | <b>- 333</b> |

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

**Construction du plafond d'emplois du programme 215 pour 2007**

|   | 2006         |              | 2007         |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | ETP-T        | EP           | ETP-T        | EP           |
| Suppressions de vacataires ( <i>année pleine</i> )        | 0            | 0            | 0            | 0            |
| Suppressions de titulaires ( <i>demi-année</i> )          | - 39         | - 78         | - 39         | 0            |
| Transferts MAD vers EP (IFN, Haras) ( <i>demi-année</i> ) | - 152        | - 304        | - 152        | 0            |
| <b>Plafond 2006 : 5 103 ETP-T</b>                         | <b>- 191</b> | <b>- 382</b> | <b>- 191</b> | <b>0</b>     |
| Départs supplémentaires constatés                         |              | - 26         | - 26         | 0            |
| Suppressions de vacataires ( <i>année pleine</i> )        |              |              | 0            | 0            |
| Suppressions de titulaires ( <i>demi-année</i> )          |              |              | - 31         | - 66         |
| <b>Total des suppressions 2007</b>                        |              |              | <b>- 57</b>  | <b>- 66</b>  |
| <b>Lettre plafond 2007 : 4 855 ETP-T (5 103 - 235)</b>    |              |              | <b>- 248</b> | <b>- 66</b>  |
| Mouvements inter-programmes ( <i>année pleine</i> )       |              |              |              |              |
| <i>Sorties d'écoles</i>                                   |              |              | - 80         | - 80         |
| <i>Autres titulaires</i>                                  |              |              | + 73         | + 73         |
| <i>Vacataires</i>   |              |              | + 12         | + 12         |
| Transferts INSEE ( <i>année pleine</i> )                  |              |              | + 3          | + 3          |
| Transfert MAD vers EP au-delà de la lettre plafond 2006   |              |              | - 42         | - 42         |
| <b>Total des mesures de périmètre 2007</b>                |              |              | <b>- 34</b>  | <b>- 34</b>  |
| <b>Plafond 2007 : 4 821 ETP-T (4 855 -34)</b>             |              |              | <b>- 282</b> | <b>- 100</b> |

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

**Ainsi, les effectifs de la mission devraient diminuer de 645 ETPT en 2007.**

## **2. Le plafond d'autorisation ministériel**

Il convient d'indiquer que la lettre plafond pour 2007 a fixé le plafond d'emplois du ministère à **38.983 ETPT** (contre 39.919 ETPT en 2006). Après la prise en compte des mesures de périmètre et des derniers arbitrages de la conférence de répartition, **le plafond définitif devrait être de 38.253 ETPT.**

Au total, en 2007, 176 ETPT de titulaires seront supprimés ; aucun emploi ne sera créé. Pour mémoire en 2006, le solde net des suppressions

d'emplois de titulaires était de 187 ETPT. A ces chiffres, il convient d'ajouter 200 suppressions d'ETPT de vacataires en 2007, contre 225 en 2006.

Ces suppressions d'emplois ont été établies sur la base de deux non remplacements pour trois départs en retraite pour les non enseignants et d'un non remplacement pour quatre départs en retraite pour les enseignants de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur

**En résumé, le nombre total de suppressions sera de 376 ETPT en 2007 après avoir été de 412 ETPT en 2006.**

Un réel effort de rationalisation des effectifs a donc été effectué par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

**Construction du plafond d'emplois ministériels pour 2007**

|  | <b>ETPT</b>   |
|--|---------------|
| <b>Plafond 2006</b>                                | <b>39.919</b> |
| <b>Suppressions en gestion (demi année)</b>        | - 65          |
| <b>Sous total plafond 2006</b>                     | <b>39.854</b> |
| <i>Effet extensions 2006</i>                       |               |
| Transfert MAD vers EP (demi année)                 | - 256         |
| Amendement ENSMIC (tiers d'année)                  | 10            |
| Suppressions titulaires (demi année)               | - 200         |
| Créations dans l'ens. sup. (tiers d'année)         | 16            |
| Suppressions en gestion (demi année)               | - 65          |
| <b>Sous total extensions</b>                       | <b>-495</b>   |
| <i>Suppressions d'emplois 2007</i>                 |               |
| Suppressions titulaires (demi année)               | - 158         |
| Suppressions titulaires (tiers d'année)            | - 18          |
| Suppressions vacataires (année pleine)             | - 200         |
| <b>Sous total suppressions 2007</b>                | <b>- 376</b>  |
| <b>Lettre plafond 2007</b>                         | <b>38.983</b> |
| <i>Modification de périmètre</i>                   |               |
| Suppressions MISE 2006                             | - 492         |
| Suppressions MISE 2007                             | - 23          |
| Transferts supplémentaires aux EP au-delà de la LP | - 72          |
| Transferts TOS                                     | - 146         |
| Transferts INSEE                                   | + 3           |
| <b>Sous total mesures de périmètre</b>             | <b>- 730</b>  |
| <b>Plafond 2007</b>                                | <b>38 253</b> |

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

**D. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES, EN CRÉDITS DE PAIEMENT, AUX DÉPENSES DE LA MISSION APFAR**

Le projet annuel de performances de la mission APFAR fait état, pour 2007, des dépenses fiscales associées à la mise en œuvre de chaque programme de la mission, seuls les trois premiers programmes étant concernés.

**S'agissant des mesures chiffrées par le présent PAP, votre rapporteur spécial note que le total des dépenses fiscales rattachées à la mission APFAR s'élève à 3,358 milliards d'euros, soit un montant supérieur à celui des crédits de paiement de la mission pour 2007.** La principale mesure fiscale consiste dans l'application du taux réduit de TIPP au fioul domestique utilisé comme carburant diesel, pour un montant total évalué en 2007 à 1,45 milliard d'euros.

Ces dépenses fiscales se répartissent de la manière suivante :

**Montant des dépenses fiscales rattachées à la mission APFAR pour 2007**

*(en millions d'euros)*

| Intitulé du programme  | Dépenses fiscales d'Etat dont l'objet principal contribue au programme | Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat dont l'objet principal contribue au programme | Total des dépenses fiscales par programme |
|--|--|--|---|
| Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable | 583  | 225  | <b>808</b>                                |
| Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés       | 2.112  | 325  | <b>2.437</b>                              |
| Forêt  | 106  | 7  | <b>113</b>                                |
| <b>Total</b>   | <b>2.801</b>   | <b>557</b>   | <b>3.358</b>                              |

Source : projet annuel de performances relatif à la mission APFAR pour 2007



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

### *A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME*

#### **1. Les orientations stratégiques du programme**

Ainsi que le précise le projet annuel de performances relatif à la mission APFAR, dans le domaine agricole et rural, le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » vise à accompagner l'agriculture dans ses évolutions en conciliant la viabilité économique des exploitations, l'équilibre écologique et la vitalité des territoires ruraux.

Dès lors, les **axes prioritaires** de ce programme sont les suivants :

- l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole par un soutien à la modernisation et à la transmission des exploitations ;
- la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et la gestion des espaces ruraux ;
- le renforcement de l'attractivité des territoires et l'amélioration de la qualité de vie en zone rurale ;
- enfin, dans le domaine des pêches maritimes, l'encadrement réglementaire de l'activité halieutique, l'encadrement de l'accès aux ressources, l'encadrement de la flotte de pêche, enfin le soutien au secteur pour une valorisation des produits à travers l'organisation de la filière.

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 projet annuel de performance s'agissant des dépenses de l'Union européenne ne mentionnent que les dépenses exécutées en 2005 ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale des crédits participant à la mise en œuvre du programme pour 2007.**

D'après les informations obtenues par votre rapporteur spécial auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, **à l'exception de l'action 2 « politique du cheval » et de l'action 7 « mise en œuvre de la politique », toutes les autres actions du programme sont éligibles aux soutiens communautaires du fonds structurel FEOGA au titre des aides du deuxième pilier de la PAC.**

Sur la période 2000 à 2005, les soutiens communautaires représentent en moyenne 41 %. Ils sont prépondérants au sein de l'action 1 « soutien aux territoires ruraux et aux acteurs ruraux » (53 %) et de l'action 5 « mesures agro-environnementales et territoriales » (49 %).

Au sein du programme, la mise en œuvre de la PAC mobilise des moyens importants au sein du ministère de l'agriculture au travers de son administration centrale, de ses services déconcentrés (directions départementales de l'agriculture et de la forêt) ainsi que des établissements publics sous tutelle agréés comme organismes payeurs du FEOGA (CNASEA pour le deuxième pilier). **L'enjeu lié à la mise en œuvre de ces financements est d'assurer les paiements dans des conditions optimales de délai, de conformité avec la réglementation communautaire et de coût de gestion.**

## **2. Les modifications de périmètre affectant le programme en 2007**

Les modifications affectant le périmètre du programme en 2007 sont les suivantes :

- la **compensation des exonérations de charges sociales** : toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations à un organisme de sécurité sociale doit donner lieu à compensation intégrale par le budget de l'Etat. En ce qui concerne 2007, **40 millions d'euros** sont demandés en projet de loi de finances au titre de la compensation de ces exonérations.

### **Montant des exonérations compensées par le programme 154**

*(en millions d'euros)*

|  | <b>Montant<br/>demandé en<br/>PLF 2007</b> |
|--|--|
| Exonération de la part salariale des salariés occasionnels (LOA)   | 5  |
| Extension à 119 jours des exonérations s'appliquant aux travailleurs occasionnels (LOA)  | 4  |
| Extension aux entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers des exonérations s'appliquant aux travailleurs occasionnels | 13   |
| Exonérations « Contrats vendanges »  | 13   |
| Exonération en zones de revitalisation rurale  | 5  |
| <b>TOTAL compensation exonérations charges sociales en PLF 2007</b>  | <b>40</b>                                  |

*Source : ministère de l'agriculture et de la pêche*

Il convient de noter que le montant de 40 millions d'euros demandés au titre de la compensation de ces exonérations ne donne pas lieu à une augmentation par rapport aux moyens demandés au titre de la mission APFAR pour 2006. En effet, les crédits nécessaires sont redéployés à l'intérieur de la mission.

- le **transfert des crédits de rémunération des agents mis à la disposition des Haras nationaux par le ministère de l'agriculture et de la pêche** : la lettre plafond pour 2006 prévoyait le transfert aux établissements publics de la rémunération des personnels mis à disposition par leur ministère

de tutelle. En 2006 ce transfert a été effectué en cours de gestion, pour une demi-année et ce à partir du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

En ce qui concerne le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » pour 2007, **la subvention pour charges de service public allouée à l'établissement public des haras nationaux est augmentée de 12,7 millions d'euros transférés depuis le programme 215 et destinés spécifiquement à la prise en charge par l'établissement public de la rémunération des agents.**

**Cette modification du périmètre du programme 154 correspond à une réforme des modalités de gestion des personnels mis à disposition des opérateurs, et ne peut être interprétée comme une augmentation des moyens réellement alloués à ces opérateurs ;**

- **le transfert du dispositif des stages préparatoires à l'installation depuis le programme 143 « Enseignement technique agricole »** : ce dispositif a été porté jusqu'en 2006 par le budget de l'enseignement technique agricole. Il a été décidé qu'en 2007 les stages préparatoires à l'installation intégreront les autres aides à l'installation qui sont portées par le programme 154.

Par rapport aux dotations du projet de loi de finances pour 2006, ce changement de périmètre implique un supplément de 6,1 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP demandés pour le programme 154.

### **3. 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 une des priorités du programme, puisqu'elle regroupe 30,2 % des crédits de paiement demandés pour 2007 et 26,75 % des AE pour 2007.** 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 oeuvre 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 près de **32 % des crédits de paiement et de 31,5 % des autorisations d'engagement du programme pour 2007.**

**Présentation, par action, des crédits de paiement demandés pour 2007**

(en euros)

|   | CP 2007              | CP 2007 en % | Hors titre 2         | Justification au premier euro (CP) – hors titre 2 (dépenses de personnel) |                         |                           |                    | Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro hors titre 2 |
|---|----------------------|--------------|----------------------|---|-------------------------|---------------------------|--------------------|--|
|   |                      |              |                      | Dépenses de fonctionnement  | Dépenses d'intervention | Dépenses d'investissement | Total              |  |
| 01 Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux  | 86.734.942           | 5,8          | 86.734.942           | 1.537.979   | 83.621.437              | 1.575.526                 | 86.734.942         | 0  |
| 02 Politique du cheval  | 61.410.969           | 4,1          | 61.410.969           | 46.666.348  | 870.000                 | 13.874.621                | 61.410.969         | 0  |
| 03 Appui au renouvellement des exploitations agricoles  | 234.155.121          | 15,7         | 234.155.121          | 0   | 234.155.121             | 0                         | 234.155.121        | 0  |
| 04 Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions   | 123.260.000          | 8,3          | 123.260.000          | 0   | 123.260.000             | 0                         | 123.260.000        | 0  |
| 05 Mesures agro-environnementales et territoriales  | 449.764.879          | 30,2         | 449.764.879          | 0   | 449.764.879             | 0                         | 449.764.879        | 0  |
| 06 Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture   | 60.011.227           | 4,1          | 59.981.227           | 12.271.227  | 47.710.000              | 0                         | 59.981.227         | - 30.000 (1)   |
| 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 | 473.983.414          | 31,8         | 90.638.989           | 65.493.124  | 21.645.865              | 3.500.000                 | 90.638.989         | - 383.344.423 (2)  |
| <b>Total</b>  | <b>1.489.320.552</b> | <b>100,0</b> | <b>1.105.946.127</b> | <b>125.968.678</b>  | <b>837.767.302</b>      | <b>18.950.147</b>         | <b>982.686.127</b> | <b>- 383.374.423</b>   |

(1) Cette différence s'explique par les dépenses de personnel (titre 2) qui s'élèvent pour l'action n° 6 à 30.000 euros, correspondant à un ETPT participant à la politique de gestion durable des pêches et de l'aquaculture.

(2) Cette différence s'explique par les dépenses de personnel (titre 2) puisque l'action 7 comprend 7.578 ETPT et regroupe les personnels affectés dans les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

Source : PAP 2007

#### 4. 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)**<sup>1</sup>, 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 ;

- 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'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 œuvre 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 2006 et 2007

(en euros)

|  | LFI 2006   |            | PLF 2007   |            |
|--|------------|------------|------------|------------|
|  | AE         | CP         | AE         | CP         |
| Subventions pour charges de service public | 75.600.335 | 75.900.335 | 87.708.204 | 87.698.204 |

Source : PAP 2007

##### Consolidation des emplois des opérateurs du programme en 2006 et 2007

(en ETPT)

|   | Prévision 2006 | Prévision 2007 |
|---|----------------|----------------|
| Rappel des ETPT rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois ministériel | 7.942          | 7.579          |
| ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois ministériel                    | <b>2.833</b>   | <b>3.046</b>   |

Source : PAP 2007

<sup>1</sup> 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 », issu de l'application de l'article 58-2 de la LOLF.

## **5. Un schéma de déversement analytique qui n'a pas été simplifié depuis l'année dernière**

Ainsi qu'il l'avait déjà souligné l'année dernière, votre rapporteur spécial regrette le manque 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 œuvre 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.

Enfin, **entre missions**, il faut noter que le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » contribue, par le biais de crédits de personnel, aux missions « Sécurité sanitaire », « Enseignement scolaire » et « Ecologie et développement durable ». A l'inverse, l'action « gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture » de ce programme reçoit des crédits des missions « Transports » et « Développement et régulation économiques ».

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 2007**

*(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  | 86.734.942           | + 155.243.727  | + 42.613.730        | + 284.592.399             |
| Politique du cheval  | 61.410.969           |  | + 2.430.498         | + 63.841.467              |
| Appui au renouvellement des exploitations agricoles  | 234.155.121          | + 36.835.490   | + 10.534.999        | + 281.525.610             |
| Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions   | 123.260.000          | + 25.535.382   | + 7.655.624         | + 156.451.006             |
| Mesures agro-environnementales et territoriales  | 449.764.879          | + 40.420.492   | + 22.849.532        | + 513.034.903             |
| Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture   | 63.091.227           |  | + 48.057.825        | + 111.149.052             |
| Mise en oeuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt | 474.183.414          | -258.035.091   | - 216.148.323       | 0                         |
| <b>Total</b>   | <b>1.492.600.552</b> | <b>0</b>   | <b>- 82.006.115</b> | <b>1.410.594.437</b>      |

Source : PAP 2007

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 ».

|   |                     |
|---|---------------------|
| <b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>               | <b>+ 82.006.115</b> |
| PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET REGULATION DES MARCHES (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales) | + 83.459.213        |
| PROGRAMME FORET (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)  | + 28.427.112        |
| PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)             | - 82.859.300        |
| PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRES DE L'ALIMENTATION (Mission Sécurité sanitaire)                                     | + 7.420.781         |
| PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE (Mission Enseignement scolaire)   | + 5.206.104         |
| PROGRAMME PREVENTION DES RISQUES ET LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS (Mission Ecologie et développement durable)                 | + 5.501.155         |
| PROGRAMME GESTION DES MILIEUX ET BIODIVERSITE (Mission Ecologie et développement durable)                                   | + 76.216.282        |
| PROGRAMME SECURITE ET AFFAIRES MARITIMES (Mission Transports)   | - 23.855.390        |
| PROGRAMME SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'EQUIPEMENT (Mission Transports)  | - 23.855.390        |
| PROGRAMME REGULATION ET SECURISATION DES ECHANGES DE BIENS ET SERVICES (Mission Développement et régulation économiques)    | - 9.793.050         |

Source : PAP 2007

## ***B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO EST BIEN DOCUMENTÉE***

**Votre rapporteur spécial note que la justification au premier euro du présent programme est documentée et permet une lecture aisée du financement des dispositifs considérés comme prioritaires au sein du programme.**

### **1. La justification au premier euro permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme**

#### *a) Le soutien aux territoires et aux acteurs ruraux*

**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 2007, de 78,18 millions d'euros en AE et de 86,73 millions d'euros en CP.

La justification au premier euro relative à cette action permet de faire état des dispositifs prioritaires pour 2007, 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 2007 s'élèvent à 18 millions d'euros, soit plus du triple des autorisations d'engagement demandées pour 2007 car ces dernières correspondent à des opérations hydrauliques déjà engagées. Les crédits de paiements prévus pour 2007 sont destinés à financer le plan de retenues de substitution qui répond à des objectifs de préservation de la ressource en eau.

**Il faut noter que lors de l'examen de la présente mission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement destiné à abonder de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement relatives au financement de l'hydraulique agricole, réduisant, en conséquence, les autorisations d'engagement du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ». Dès lors, les autorisations d'engagement associées au financement de l'hydraulique agricole pour 2007 s'élèvent désormais à 10 millions d'euros ;**

- le **financement des syndicats agricoles**, pour un montant total, en AE et CP, pour 2007, de 17,2 millions d'euros, visant d'une part, le financement de la promotion collective agricole pour près de 6 millions d'euros, d'autre part, le financement proprement dit des syndicats agricoles, pour 11,35 millions d'euros, répartis entre les syndicats agricoles sur la base des résultats obtenus aux élections aux chambres d'agriculture ;

- enfin, comme il a été indiqué précédemment par votre rapporteur spécial, cette action inclut, en 2007, la **compensation des exonérations de charges sociales pour un montant de 40 millions d'euros**.

*b) La politique du cheval*

**L'action n° 2 « Politique du cheval »** est dotée pour 2007 de 61,41 millions d'euros, qui comprennent notamment la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public les Haras nationaux pour un montant de 46,6 millions d'euros ainsi que des dépenses d'intervention concernant le soutien à la filière cheval et aux structures interprofessionnelles, pour un montant de 13,9 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler ici qu'il a mené au cours de l'année 2006 un contrôle budgétaire sur pièces et sur place relatif à l'établissement public administratif « Les Haras nationaux »<sup>1</sup>. **Les conclusions et les principales propositions de ce contrôle budgétaire amène votre rapporteur spécial à se prononcer pour un recentrage de l'établissement public sur ses missions régaliennes traditionnelles. Cette rationalisation nécessaire des missions des Haras nationaux est donc de nature à plaider pour une diminution de la subvention budgétaire de l'établissement public pour 2007, fixée par le présent projet de loi de finances à près de 46,6 millions d'euros, en augmentation de plus de 3 millions d'euros par rapport à 2006. Votre rapporteur spécial vous proposera un amendement en ce sens.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 64 (2006-2007).

*c) L'appui au renouvellement des exploitations 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 2007 de 307 millions d'euros en AE et de 234,15 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial note que les dispositifs considérés comme prioritaires en 2007 sont les suivants :

- le **financement des aides au départ (anciens dispositifs)** qui bénéficient pour 2007 d'un montant de 132 millions d'euros en AE, dont 71 millions d'euros de dettes, et de 61 millions d'euros en 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 trois fois 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 2007, à 58,2 millions d'euros en AE et à 67 millions d'euros en CP ;

- 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. Le montant des charges de bonification pour 2007 s'élève à 65 millions d'euros en AE et à 60,1 millions d'euros en CP. Le montant d'AE demandé pour 2007 est fondé sur l'estimation d'une reconduction des engagements de 2006 et correspond à environ 680 millions d'euros de capitaux empruntés. La demande de CP pour 2007 porte sur des acomptes de bonification à payer aux établissements de crédit pour les charges de bonification qu'ils supportent au titre des prêts réalisés jusqu'au 31 décembre 2007.

**Votre rapporteur spécial tient ici à faire part des observations de la Cour des comptes sur l'utilité des prêts bonifiés aux agriculteurs transmises à votre commission des finances au mois d'août 2006. Ces observations, particulièrement sévères à l'égard de ce dispositif, plaident pour une réflexion approfondie sur l'avenir des prêts bonifiés aux agriculteurs.**

**Votre rapporteur spécial vous proposera donc un amendement visant à réduire de 5 millions d'euros la dotation pour 2007, en autorisations d'engagement uniquement, destinée au financement des charges de bonification des prêts visant à l'installation des jeunes agriculteurs ou d'autres bénéficiaires.**

**Principales conclusions du contrôle de la Cour des comptes sur les prêts bonifiés aux agriculteurs (août 2006)**

**1) Un système particulièrement complexe**

**Les prêts bonifiés à l'agriculture sont destinés à financer en priorité l'installation de jeunes agriculteurs et la modernisation des exploitations agricoles.** Accordés pour des durées pouvant aller jusqu'à quinze ans par des établissements de crédits, ils bénéficient d'un taux d'intérêt avantageux. La « bonification », qui réduit le taux du marché, est prise en charge par le budget de l'Etat et, depuis 2000, par le budget de l'Union européenne. **Le montant des prêts accordés chaque année diminue mais représente encore plus de 600 millions d'euros en 2004 (1482 en 2000) et les dépenses publiques qui en résultent (les bonifications d'intérêt) s'élèvent chaque année à un montant compris entre 200 et 300 millions d'euros.**

Dans les faits, ces dépenses, imputées au budget du ministère de l'agriculture, ne sont payées directement ni aux agriculteurs, ni aux banques qui accordent les prêts mais, pour des raisons qui n'emportent pas la conviction, à un établissement public dont le conseil de direction est composé majoritairement de représentants du monde agricole, le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Cet établissement verse aux banques le montant des bonifications d'intérêt, en principe sur justification de leurs charges et après contrôle de la régularité et de la réalité des prêts accordés. Dans les faits, les banques reçoivent 90 % des bonifications qu'elles sont censées consentir dans l'année et le solde leur est payé par le CNASEA en mars de l'année suivante sur justification de leurs charges réelles.

**2) Des contrôles inexistants**

Alors que le dispositif des prêts bonifiés agricoles existe, sous sa forme actuelle, depuis 1961, et qu'il a entraîné des dépenses publiques s'élevant à environ quinze milliards d'euros, et malgré les critiques faites par la Cour des comptes dans ses rapports publics de 1983 et 1987, on peut dire qu'**aucun des contrôles prévus par les réglementations nationales et européennes n'a été mis en œuvre jusqu'en 2005.**

L'existence de ces contrôles constitue pourtant la condition nécessaire du paiement de la part européenne des bonifications d'intérêt reçue par l'Etat depuis 2000. Leur absence expose donc l'Etat à des sanctions financières.

Les premières et tardives velléités du CNASEA d'exercer les contrôles dont il est chargé ont provoqué avec les banques des litiges particulièrement longs à dénouer.

Cette situation est liée au monopole dont a bénéficié jusqu'en 1990 le Crédit Agricole dans la distribution de ces prêts. Depuis l'ouverture à cette date du dispositif à la concurrence, cette banque, considérée par les responsables agricoles comme la banque des agriculteurs, a continué à accorder l'essentiel (85 %) des prêts bonifiés agricoles.

Ces conflits récurrents et ces défaillances prolongées sont directement liés à la complexité du dispositif. **Ces dépenses du budget de l'Etat échappent en fait aux contrôles destinés à garantir la régularité de la dépense publique.**

### 3) Le rôle ambigu du CNASEA

Censé être l'organisme payeur des prêts bonifiés et agréé à ce titre, depuis 1996, par les autorités françaises pour respecter les règlements européens, **le CNASEA n'a manifestement pas rempli les missions qui lui étaient confiées**. Comme la Cour l'a relevé dans son rapport annuel de 2001 pour les aides européennes à l'agriculture, la fonction d'ordonnateur de la dépense publique s'est trouvé éclatée entre les services de l'Etat, seuls capables d'instruire les demandes de prêts sur tout le territoire, les banques dispensatrices des prêts (en fait, le Crédit Agricole) et le CNASEA, qui décaissait les fonds publics sans pouvoir contrôler ni la régularité des prêts, ni celle de la dépense. Le contrôle obligatoire censé être exercé avant paiement par l'agent comptable du CNASEA était inexistant.

A la suite des observations répétées de la Cour, soulignant l'irrégularité, les risques et l'inefficacité de ce dispositif, une convention a été signée en 2004 entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA.

**Le coût de la gestion tronquée des prêts bonifiés agricoles est d'ailleurs passé, selon le CNASEA lui-même, subventionné par l'Etat pour cette gestion, de 1,1 million d'euros à 4,3 millions d'euros.**

Il est évident que, si cette aide devait être maintenue, des dispositifs de gestion plus simples et plus efficaces pourraient être mis en place à condition de ne pas subordonner l'intérêt financier de l'Etat et de l'Union européenne à la prise en considération d'intérêts professionnels ou corporatistes.

Mais la question se pose précisément du maintien des prêts bonifiés à l'agriculture.

### 4) La justification des prêts bonifiés agricoles

Interrogé sur l'intérêt des prêts bonifiés agricoles instaurés dans un contexte économique qui a fortement évolué, le ministère de l'agriculture reconnaît qu'il doit être réformé, ce qui signifie qu'il doit être conservé. Au contraire, la direction générale du Trésor et de la politique économique estime que *« compte tenu de la grande complexité du système actuel, il serait probablement plus efficace de procéder à des subventions directes, ce qui permettrait d'éviter de rémunérer les intermédiaires bancaires »*. Quant à la direction du Budget, elle relève *« l'effet incertain de ces prêts, leur faible intérêt économique et leur maîtrise budgétaire insuffisante qui génère d'importants reports de charges »*.

**Cette forme d'aide, propre au monde agricole, entraîne des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'Etat. De plus, l'octroi des prêts bonifiés agricoles n'est pas articulé avec celui des autres aides publiques à l'agriculture et ne fait l'objet d'aucune évaluation, ni économique, ni financière.**

Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles, génère pendant la même durée des dépenses élevées et d'ailleurs incomplètement recensées dans les banques, les services de l'Etat et les services du CNASEA, sans parler du coût même des bonifications pour le budget de l'Etat. **Loin de constituer une condition de l'installation des jeunes agriculteurs ou une incitation déterminante à l'investissement, elle s'analyse comme une aide supplémentaire, s'ajoutant souvent sans nécessité aux nombreuses autres aides reçues sous forme de subventions.**

**Du point de vue du bon emploi des fonds publics, il serait donc bienvenu de mettre fin à ce dispositif coûteux et inefficace et de convertir les crédits consacrés aux bonifications d'intérêt en crédits pour l'installation des agriculteurs ou la modernisation des exploitations, voire en économie pour l'Etat.**

*Source : Cour des comptes*

- enfin, le **financement des aides en faveur du redressement des exploitations en difficulté** (AGRIDIFF) bénéficie, pour 2007, de 10 millions d'euros en AE et CP.

*d) La modernisation des exploitations et la maîtrise des pollutions*

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 doté respectivement de 74 millions d'euros en AE et de 48 millions d'euros en CP.

**Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est doté de près de 32 millions d'euros en AE et de 37,61 millions d'euros en CP, en forte baisse par rapport à 2006.** D'après les informations fournies par le ministère de l'agriculture, **la date de dépôt des dossiers a été repoussée au 31 décembre 2006** afin de répondre aux nombreuses demandes des éleveurs qui doivent mettre aux normes leurs équipements de traitement des effluents et pour ainsi contribuer à la restauration de la qualité des eaux.

*e) Les mesures agro-environnementales*

**L'action n° 5 « Mesures agro-environnementales et territoriales »** est dotée, pour 2007, de près de 403 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 449,8 millions d'euros en crédits de paiement.

**Les indemnités compensatoires de handicap naturel seront revalorisées en 2007.** Cet effort budgétaire vise à consolider les activités d'élevage dans les zones où les conditions de productions sont structurellement pénalisées par leur environnement géographique, économique et climatique, ce qui est particulièrement le cas de la montagne. Ce poste est doté de 232 millions d'euros de crédits nationaux et, grâce à la majoration du taux de cofinancement de l'Union européenne en 2007, la dotation totale est en hausse de 18 millions d'euros. Cette hausse bénéficiera aux aides versées au titre des 25 premiers hectares primés pour les exploitations en zone de montagne et de haute montagne.

**Les autres mesures agro-environnementales s'inscrivent dans le futur plan de développement rural et bénéficient d'un cofinancement communautaire.**

Le présent projet de budget comporte une dotation pour des **nouveaux contrats en faveur des prairies exploitées dans le respect de l'environnement** (121 millions d'euros d'AE). Ces contrats ont vocation à faire suite aux actuels engagements des bénéficiaires de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ainsi que des bénéficiaires de contrats d'agriculture durable herbagers.

Une priorité est également accordée aux **mesures spécifiques souscrites par les agriculteurs dans les zones classées Natura 2000** et aux mesures de protection contre les prédateurs.

*f) Un plan en faveur de la pêche*

Les crédits de la pêche et de l'aquaculture sont presque doublés par rapport à 2006.

**Ils s'élèvent pour 2007 à 60 millions d'euros et permettront de financer le plan d'avenir pour la pêche. Ainsi, une nouvelle stratégie doit être déployée par le ministère en faveur de la gestion durable de ce secteur.**

Elle comprend des actions en faveur de la flotte de pêche qui doit à la fois être modernisée et maîtrisée en volume: 10 millions d'euros sont prévus pour aider les sorties de flotte et 16 millions d'euros pour l'adaptation des outils de pêche. Un effort significatif est également réalisé pour mieux évaluer les ressources maritimes tant du point de vue quantitatif que sanitaire. Ce plan permettra aussi de renforcer le contrôle du respect des quotas et des tailles des captures, réglementations indispensables à la pérennité de cette activité. Enfin, les mesures en faveur de la filière, concernant les équipements à terre (12 millions d'euros), l'orientation de la production et la promotion des produits (14 millions d'euros) bénéficient également de ce budget.

## **2. Les enjeux liés aux opérateurs**

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

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

**1- De manière générale, la règle de la fongibilité asymétrique n'est pas à ce jour étendue aux opérateurs de l'Etat.** Ainsi, sous réserve des règles propres à chaque opérateur prévues dans les textes les instituant, les mouvements à l'intérieur des chapitres ou enveloppes (fonctionnement, personnel et investissement) votés par le conseil d'administration sont de la compétence de l'ordonnateur, dès lors qu'ils n'ont pour effet de modifier ni le montant global de chacune des trois enveloppes, ni le niveau du résultat, ni la variation du fonds de roulement.

2- L'OFIMER ne dispose, à ce jour, toujours 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 est indispensable dans une perspective d'évaluation de la performance de ces opérateurs et de leurs actions menées pour le compte de l'Etat ;**

**3- S'agissant des effectifs employés, les opérateurs sont soumis à des règles précises de comptabilisation et de présentation, notamment lors du vote du budget primitif de l'établissement.** A l'occasion du vote du budget et de la détermination du plafond de masse salariale par le conseil

d'administration, un tableau des emplois de l'établissement faisant apparaître le plafond d'emplois sur la base duquel la prévision de masse salariale a été calculée, doit être fourni par l'opérateur. Ce tableau doit distinguer les emplois rémunérés par celui-ci des emplois non rémunérés directement par lui (emplois mis à disposition par les ministères par exemple).

Les opérateurs ont le choix entre 2 options pour l'unité de décompte des emplois :

- les tutelles et le conseil d'administration peuvent décider lors du vote du budget de retenir un plafond d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), pour les seuls emplois rémunérés par les établissements ;

- de manière transitoire, tant que l'établissement n'est pas en mesure de décompter ses emplois en équivalents temps plein travaillé, l'établissement doit présenter, au moment du vote du budget, un tableau d'emplois en équivalents temps plein (ETP), recensant la totalité des effectifs rémunérés.

**En ce qui concerne les opérateurs relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche, un effort de fiabilisation des données relatives aux emplois a été réalisé.**

**4- les informations relatives aux principaux opérateurs de ce programme contenues dans le présent projet de budget sont insuffisantes pour juger de la performance de ces établissements.**

### *C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS*

#### **1. Les modifications intervenues**

**Votre rapporteur spécial note, tout d'abord, avec satisfaction, que des modifications sont intervenues suite à la conférence budgétaire de performance organisée en mai 2006 en matière de définition des objectifs et des indicateurs de ce programme.** Ces modifications répondent, en effet, en grande partie, aux observations qu'il avait formulées dans son rapport spécial l'année dernière.

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, les modifications intervenues ont eu pour but, dans certains cas, de résorber les éventuelles difficultés méthodologiques rencontrées pour construire ou renseigner certains des indicateurs de performance.

**Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que les modifications intervenues tiennent compte des remarques qu'il avait formulées dans son rapport spécial sur le projet de budget de la mission APFAR pour 2006<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 99 – Tome III – annexe 3 (2005-2006).

### **Modifications de la définition des objectifs et indicateurs du programme**

En terme d'objectifs, **seul l'ancien objectif 3 qui visait à « assurer le développement économique et qualitatif de la filière halieutique » a été supprimé** pour des raisons de fiabilité du seul indicateur qui lui était associé et de mise en oeuvre.

**Aucun des quatre autres objectifs n'a été modifié sauf dans leur numérotation.**

**S'agissant des indicateurs de l'objectif n° 1 « Concilier activités économiques et préservation des milieux (du point de vue du citoyen) », la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ayant estimé que les indicateurs 1-1 et 1-2 (respectivement « Part des surfaces sous engagement agro-environnemental sur surface agricole utile (SAU) » et « Part de la surface sous engagement dans les zones Natura 2000 ») étaient trop larges compte tenu des leviers d'action inscrits dans le programme 154, il a été décidé de supprimer le premier indicateur et de transformer le second en le définissant comme suit : « surfaces contractualisées en Natura 2000 sur surfaces contractualisées en mesures agro-environnementales ». Cet indicateur est conforme aux recommandations communautaires pour la mise en oeuvre du FEADER qui doit intervenir s'agissant des mesures agro-environnementales en direction des zones Natura 2000.**

En outre, l'indicateur 1-2 reprend en le modifiant l'ex-indicateur 1-3 qui change d'intitulé pour rendre compte non plus de la « quantité d'azote maîtrisée par exploitation dans le cadre du PMPOA2, mais de la « part d'azote maîtrisée par rapport à l'azote maîtrisable ». La direction du budget estime qu'un rapport est plus significatif qu'une masse.

Enfin, l'indicateur « Etat des ressources halieutiques exploitées par les navires français » ayant été très critiqué quant à sa fiabilité, il a été décidé de travailler sur la mise en place de deux nouveaux indicateurs qui sont actuellement expertisés : « Rapport entre le nombre d'inspections en mer de navires de pêche ciblés et le nombre d'inspections en mer de navires de pêche » et « Rapport entre le nombre d'inspections à débarquement de navires de pêche ciblés et le nombre d'inspections à débarquement de navires de pêche ».

**S'agissant de l'objectif n°2 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux (du point de vue du citoyen et du contribuable) », aucun des indicateurs n'est modifié dans sa définition.**

**S'agissant de l'objectif n°3 (ex objectif 4) « Mettre en oeuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service (du point de vue du contribuable) », le premier indicateur (3-1 : Coût de gestion des aides / montant des aides versées) est sans changement, mais le second (3-2 : « Montant des pénalités financières (refus d'apurement) au titre de l'année N rapporté au montant des aides versées au titre de la même année ») est complété par une colonne supplémentaire indiquant le montant des pénalités versées au titre de chaque année.**

Enfin, aucune modification n'a été décidé quant à **l'objectif n°4 (ex objectif 5): « Mettre en oeuvre les actions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service (du point de vue du contribuable) » et son indicateur.**

*Source : ministère de l'agriculture et de la pêche*

## **2. Des difficultés persistantes d'interprétation**

### *a) Les difficultés méthodologiques*

Les modifications intervenues avaient pour but, dans certains cas, de résorber les éventuelles difficultés méthodologiques rencontrées pour construire ou renseigner certains des indicateurs de performance.

Ainsi, quelques observations peuvent être ici apportées s'agissant particulièrement des indicateurs conservés ou modifiés :

#### **• Indicateur 1.2 « part d'azote maîtrisée par rapport à l'azote maîtrisable »**

**Cette valeur ne traduit pas la quantité totale de l'azote produit au niveau d'une exploitation** : seule la partie maîtrisable est prise en compte (celle liée à l'épandage des effluents). L'impact des animaux pâturés n'est pas pris en compte. En se fondant, sur l'ensemble des dossiers payés, on comptabilise des dossiers pour lesquels l'éleveur ne réalise pas nécessairement des travaux mais ne modifie que ses pratiques. La réalisation effective de l'année étant obtenue à partir des paiements effectués par le CNASEA au cours de l'année, et non des engagements, il est nécessaire de bien raisonner en évolution.

#### **• Indicateur 2.1 « Taux de renouvellement des Chefs d'exploitation »**

L'analyse de cet indicateur doit intégrer certains éléments externes aux chiffres de calcul. Ainsi, le nombre de départ à la retraite subit l'impact du papy-boom sur les départs et prend en compte, dans le calcul des départs à la retraite, des exploitants qui ne travaillaient pas à temps plein sur l'exploitation. S'agissant, en outre, du nombre d'installations, il existe une proportion d'exploitations agricoles non « reprenables » car non rentables et les installations non aidées ne sont pas prises en compte.

#### **• Indicateur 2.2 « Nombre d'exploitations dans les zones défavorisées rapporté au nombre d'exploitations dans les autres zones »**

La principale limite est la périodicité de parution des informations permettant le calcul de l'indicateur. (l'enquête structure est bisannuelle). Cependant, la politique de compensation des handicaps naturels est une politique de long term, dont les effets doivent être mesurés en lissant les fluctuations annuelles.

#### **• Indicateur 2.3 « Coût moyen de l'installation par hectare installé »**

Actuellement, on estime que 30% environ du coût pour l'Etat d'une installation aidée provient des exonérations et abattement fiscaux et sociaux. Il n'est toutefois pas possible pour le moment de suivre annuellement leur coût pour l'Etat. Les abattements sociaux concernent en effet également les jeunes agriculteurs non aidés.

• **Indicateur 2.5 « Nombre d'emplois dans la filière cheval »**

L'intérêt et la pertinence de cet indicateur a pu faire débat. Il est cependant confirmé par le ministère de l'agriculture et de la pêche car bien qu'il prenne en compte de nombreuses sources statistiques parfois hétérogènes, et même s'il ne mesure pas la seule action du ministère de l'agriculture et de la pêche et des Haras nationaux, il rend toutefois compte de la vitalité d'un secteur dans lequel l'action publique (encadrement des paris sur les courses, Haras nationaux soutiens financiers à la filière) conserve un poids déterminant.

• **Indicateur 3.1 : « Coût de gestion des aides / montant des aides versées »**

Cet indicateur est, en l'état, très significatif du niveau des investissements opérés en matière de gestion. Il pourrait être complété en intégrant les coûts des structures impliquées dans l'élaboration des aides en matière de négociation, de contrôle externe et d'évaluation des mesures.

• **Indicateur 3.2 : « Montant des pénalités financières (refus d'apurement) au titre de l'année N rapporté au montant des aides versées au titre de la même année »**

Cet indicateur est limité à la contribution européenne et globalise les deux types d'apurement. Son examen, même sur une période pluriannuelle, est délicat à interpréter car les constatations conduisant à des corrections financières et relatives à un exercice sont postérieures à cet exercice et ne se traduisent par une décision chiffrée définitive qu'après un délai variable qui peut atteindre 5 ans. La prévision reste elle-même difficile car dépendante des missions de contrôle que choisissent les instances communautaires ; une même situation concrète peut ainsi donner lieu à des corrections très différentes suivant la partie du programme qui sera examinée.

*b) L'interprétation des éventuels écarts constatés*

Les données relatives aux prévisions et réalisations des indicateurs associés aux objectifs du programme, pour les années renseignées, ne font pas apparaître de distorsion par rapport aux cibles fixées.

Toutefois, il faut préciser que, compte tenu des éléments de construction des indicateurs, décrits dans les précisions méthodologiques qui y sont associées, l'interprétation des résultats qu'ils font apparaître nécessitera le plus souvent la prise en compte de séries de chiffres pluriannuelles.

**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, à hauteur de 41 % des crédits engagés au titre des actions du programme**. Or, le projet annuel de performances pour 2007 ne mentionne, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées en 2005. Ainsi qu'il l'avait déjà souligné l'année dernière, votre rapporteur spécial estime que le PAP devrait intégrer des informations actualisées relatives aux prévisions des dépenses communautaires pour l'année à venir ;

2) **D'importantes modifications de périmètre ont affecté l'architecture du programme pour 2007**, notamment l'intégration des compensations d'exonérations de charges sociales (40 millions d'euros) ainsi que le transfert des crédits de rémunération des agents mis à la disposition des Haras nationaux par le ministère de l'agriculture et de la pêche (12,7 millions d'euros) ;

3) **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 ainsi que la suppression du programme support de la mission ;

4) **La justification au premier euro est satisfaisante et permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2007**, notamment le soutien aux territoires ruraux, l'appui au renouvellement des exploitations agricoles, les mesures agro-environnementales et la compensation du handicap naturel, enfin la politique de la pêche ;

5) Votre rapporteur spécial vous proposera **deux amendements** :

- **la réduction de 3 millions d'euros de la subvention pour charges de service public destinée à l'établissement public « les Haras nationaux »** afin de tenir compte des principales observations de son rapport d'information sur cet établissement ;

- **la réduction de 5 millions d'euros de l'enveloppe des autorisations d'engagement destinée au financement des charges de bonification des prêts** visant à l'installation des jeunes agriculteurs, afin de tenir compte des observations très critiques de la Cour des comptes sur ce dispositif ;

6) **Un effort s'agissant de l'application de la LOLF aux opérateurs du programme a été effectué**, avec notamment la comptabilisation des emplois en ETPT et un effort de fiabilisation des données relatives aux emplois ;

7) **Des modifications dans la définition des objectifs et indicateurs du programme sont intervenues tenant compte des remarques formulées par votre rapporteur spécial l'année dernière**. Des difficultés méthodologiques relatives à la construction de certains indicateurs persistent cependant.



### **III. PROGRAMME 227 : VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS**

#### ***A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME***

##### **1. Les orientations stratégiques du programme**

Ainsi que le précise le projet annuel de performances relatif à la mission, le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » a pour finalité première de contribuer au développement économique et qualitatif des filières agricoles et agroalimentaires.

Les orientations retenues et mises en œuvre dans le cadre de ce programme s'articulent autour de quatre axes stratégiques :

- **valoriser les produits agricoles et agroalimentaires en encourageant leur adaptation aux attentes du marché ;**
- **accompagner la modernisation des entreprises et l'organisation économique des filières ;**
- **contribuer à la présence française à l'international dans le domaine agricole et agroalimentaire ;**
- **mettre en œuvre, sur le territoire national, des dispositions de la politique agricole commune en faveur du soutien des productions et des marchés (premier pilier de la PAC).**

S'agissant de ce programme, votre rapporteur spécial regrette l'absence de données actualisées relatives aux cofinancements communautaires intervenant dans sa mise en œuvre. D'après les informations qu'il a pu obtenir auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche, il faut souligner notamment que les mesures au titre de l'action « adaptation des filières à l'évolution des marchés », les plus importantes en termes de soutiens publics, relèvent conjointement des aides de l'Etat et de l'Union européenne au titre du premier pilier de la PAC. Sur la période 2000 à 2005, les soutiens communautaires consacrés à ces mesures représentent en moyenne près de 10 milliards d'euros, soit 90 % des aides globales mobilisées en faveur de cette action.

##### **2. 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 2007, 62,3 % de ses crédits en AE et 64,3 % 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 de 22 % des crédits du programme en CP pour 2007 et 22,4% de ses crédits en AE.

### Présentation, par action, des crédits du programme 227 demandés pour 2007

(en euros)

|   | CP 2007            | CP 2007 en % | Hors titre 2       | Justification au premier euro (hors titre 2) |                         |                           |                    | 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                              | 457.125.551        | 64,3         | 457.125.551        | 16.331.971                                   | 440.793.580             | 0                         | 457.125.551        | 0   |
| 02 Gestion des aléas de production  | 57.100.000         | 8            | 57.100.000         | 0  | 57.100.000              | 0                         | 57.100.000         | 0   |
| 03 Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français | 41.089.284         | 5,7          | 41.089.284         | 320.000                                      | 40.769.284              | 0                         | 41.089.284         | 0   |
| 04 Gestion des aides nationales et communautaires                                 | 155.728.284        | 22           | 155.728.284        | 155.728.284                                  | 0                       | 0                         | 155.728.284        | 0   |
| <b>Total</b>  | <b>711.043.119</b> | <b>100,0</b> | <b>711.043.119</b> | <b>172.380.255</b>                           | <b>538.662.864</b>      | <b>0</b>                  | <b>711.043.119</b> | <b>0</b>  |

### 3. 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 des **offices et agences d'intervention agricole** et de **l'Institut national des appellations d'origine (INAO)**.

#### Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs du programme en 2006 et 2007

(en euros)

|  | LFI 2006           |                    | PLF 2007           |                    |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  | AE                 | CP                 | AE                 | CP                 |
| Subventions pour charges de service public | 176.116.250        | 176.116.250        | 171.438.055        | 171.438.055        |
| Transferts ou dotations                    | 664.620.805        | 371.462.222        | 343.756.222        | 354.756.222        |
| <b>Total</b>                               | <b>840.737.055</b> | <b>547.578.472</b> | <b>515.194.277</b> | <b>526.194.277</b> |

Source : PAP 2007

### Consolidation des emplois des opérateurs du programme en 2006 et 2007

(en ETPT)

|   | Prévision 2006 | Prévision 2007 |
|---|----------------|----------------|
| Rappel des ETPT rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois ministériel | 0              |                |
| ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois ministériel                    | 2.483          | 2.424          |

Source : PAP 2007

#### 4. 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 **fonctions de soutien du programme**, 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 et agences d'intervention 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 »**.

De même, les actions « modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions » du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » d'une part, et « élimination des farines et coproduits animaux » du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Sécurité sanitaire » d'autre part, bénéficient des moyens de fonctionnement de l'Office de l'élevage inscrits dans l'action « Gestion des aides nationales et communautaires ».

S'agissant des **fonctions de soutien ministérielles**, **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, pour 2007, 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                              | 457.125.551        | + 16.885.590   | + 43.719.683         | + 512.161.067             |
| Gestion des aléas de production  | 57.100.000         | 0  | + 7.678.240          | + 70.247.255              |
| Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français | 41.089.284         | + 1.587.115  | + 4.137.549          | + 40.438.567              |
| Gestion des aides nationales et communautaires                                 | 155.728.284        | - 18.472.705   | + 81.181.915         | + 262.819.902             |
| <b>TOTAL</b>   | <b>711.043.119</b> | <b>0</b>   | <b>+ 136.717.387</b> | <b>885.666.791</b>        |

Source : PAP 2007

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)

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>                     | <b>- 136.717.381</b> |
| PROGRAMME GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE (mission Agriculture, pêche et affaires rurales) | - 83.459.213         |
| PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE (Mission Agriculture, pêche et affaires rurales)                   | - 53.317.015         |
| PROGRAMME SECURITE ET QUALITE SANITAIRES DE L'ALIMENTATION (Mission Sécurité sanitaire)   | + 58.841             |

Source : PAP 2007

## **B. UNE JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SATISFAISANTE**

### **1. L'identification des dispositifs prioritaires du programme**

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

#### *a) L'adaptation des filières à l'évolution des marchés*

**L'action n° 1**, qui est la principale action en volume du programme, recouvre des dépenses d'intervention de plus de 440 millions d'euros en CP pour 2007 et de plus de 419 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 près de 165,4 millions d'euros en AE et en CP pour 2007. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes bénéficie ainsi d'une hausse de dotation en CP de 8 millions d'euros en 2007, soit + 5 % par rapport à 2006 ;

- 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 230 millions d'euros en CP pour 2007 et 218,3 millions d'euros en AE. Les principaux dispositifs mis en œuvre recouvrent des actions d'orientation économique (près de 130 millions d'euros en CP), les contrats de projets Etat-région (35 millions d'euros), ainsi que les charges d'interventions et les contreparties d'aides communautaires (5,5 millions d'euros). Cette action comporte également des aides aux filières de production des départements d'outre-mer. **Le montant total des crédits de paiement tient compte des calendriers de paiement prévisionnels des sommes dues au titre des engagements antérieurs à 2007 ;**

- le **financement du fonds pour les investissements stratégiques des industries agro-alimentaires (FISIAA)** : ce fonds est doté pour 2007 de près de 20 millions d'euros en AE et de 21 millions d'euros en CP. L'objectif de ce fonds est d'accompagner les entreprises qui, par leur programme de développement industriel, peuvent garantir des débouchés aux filières et améliorer l'efficacité industrielle et commerciale des entreprises de commercialisation-transformation des produits agricoles et alimentaires.

#### *b) La gestion des aléas climatiques*

**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 2007, à près de 25 millions d'euros en AE (en forte baisse par rapport à 2006) et 22,1 millions d'euros en CP.

Le montant des AE demandé représente le coût engendré sur les années à venir des mesures d'aménagement de la dette et de prêts calamités. Ce coût a été chiffré sur la base de l'hypothèse d'une enveloppe de 260 millions d'euros de capitaux empruntés dont 180 millions d'euros pour les mesures d'aménagement de la dette et 80 millions d'euros pour les prêts calamités ;

- 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 augmenter de 20 % par rapport à 2006 et fixée à 30 millions d'euros en AE et CP pour 2007, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

## **2. Les enjeux liés aux opérateurs : la mise en œuvre de la réforme des offices agricoles**

**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 155,73 millions d'euros en AE et en CP pour 2007, en baisse de plus de 5 % par rapport à 2006.

Ces montants correspondent aux subventions de fonctionnement versées aux cinq offices d'intervention agricole par filière (au lieu de neuf l'année dernière) et à la nouvelle Agence unique de paiement (AUP) créée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006<sup>1</sup>. Au total les subventions de fonctionnement baissent de 24,17 millions d'euros en AE et 37,17 millions d'euros en CP par rapport à 2006.

**La réforme des offices d'intervention est en cours avec la création d'une agence de paiement et la fusion des établissements en trois grands pôles (animal, grandes cultures, cultures spécialisées).** En 2007, sont programmés le regroupement de l'ensemble de leurs services centraux sur un site unique en proche banlieue parisienne et, en province, un rapprochement des équipes de terrain. Cette restructuration permet, à la fois, d'améliorer l'organisation interne par l'harmonisation des méthodes de travail et la mutualisation des moyens et de **réduire les coûts de fonctionnement** (-5 % en 2007). Cette baisse s'explique par l'effet des suppressions d'emplois qui se traduisent par une économie nette importante (- 3,6 millions d'euros) et par un transfert au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des personnels et moyens de fonctionnement affectés aux contrôles de second niveau sur l'application des règlements communautaires.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

Dans le même temps, des moyens sont redéployés pour conforter l'action en faveur de la qualité des produits conduite par l'Institut national des appellations d'origine (INAO) dont l'action sur le terrain sera articulée avec celle des offices : sa dotation progresse de 5,4 % en 2007.

#### **La réforme des offices agricoles issue de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006**

L'article 95 de la loi d'orientation agricole (LOA) précitée a prévu 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.

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 FIRS<sup>1</sup> ;
- l'autre dédiée à l'élevage regroupant l'OFIVAL et l'ONILAIT<sup>2</sup> ;
- la dernière dédiée aux cultures spécialisées regroupant l'ONIVINS et l'ONIFLHOR<sup>3</sup>.

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 95 de la 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 ont été en partie modifiés par l'article 95 de la LOA 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* ».

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

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

<sup>3</sup> 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 95 de la LOA 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'ONIOIOL 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)**

La LOA a créé 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 est désormais assuré, pour l'essentiel, par deux organismes : l'Agence unique de paiement (AUP) pour ce qui concerne les aides dites du 1<sup>er</sup> pilier, le CNASEA pour ce qui concerne les aides dites du 2<sup>ème</sup> 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.

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 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.

S'agissant des effectifs employés, les opérateurs sont soumis à des règles précises de comptabilisation et de présentation, notamment lors du vote du budget primitif de l'établissement, ce qui constitue un réel progrès par rapport aux données disponibles en 2006.

En ce qui concerne les opérateurs relevant du présent programme, un effort de fiabilisation des données relatives aux emplois a été réalisé. Ainsi, **la quasi-totalité des offices agricoles est désormais en mesure de fournir le nombre d'emplois directement rémunérés par eux en équivalents temps plein travaillés (ETPT), ce qui a permis d'harmoniser et d'enrichir le contenu du présent projet annuel de performances.**

En outre, d'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, dans le cadre de la réforme des offices agricoles et afin d'atteindre l'objectif de diminution des emplois fixé pour la fin de l'année 2007, un suivi mensuel précis des effectifs est effectué.

### **C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS**

#### **1. Les modifications intervenues**

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, **aucune modification s'agissant de la définition des objectifs du présent programme n'est intervenue** depuis leur présentation dans le projet annuel de performances pour 2006.

**Plusieurs indicateurs<sup>1</sup> ont été modifiés à la marge par l'ajout ou la suppression de sous-indicateurs**, à l'issue d'échanges avec les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et les auditeurs du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), afin d'en améliorer la lisibilité et la signification.

**Votre rapporteur spécial constate toutefois que les remarques qu'il avait formulées dans son rapport spécial sur le projet de budget de la mission APFAR pour 2006 n'ont été prises en compte et restent d'actualité.** Ainsi :

- 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.

---

<sup>1</sup> « Part des volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée », « Evolution des regroupements d'organisations de producteurs », « Respect du calendrier de versement des aides APC aux exploitants ».

## 2. Les difficultés d'interprétation constatées

### *a) Les difficultés méthodologiques*

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que les difficultés méthodologiques qui ont pu être rencontrées pour construire ou renseigner certains indicateurs sont liées principalement au caractère récent de leur construction.

Elles concernent, en premier lieu, tous les indicateurs construits spécifiquement pour le projet annuel de performances et pour lesquels il n'a pas été possible de calculer rétrospectivement les valeurs pour les années antérieures. Ainsi, en l'absence de ces données, l'estimation des prévisions et des marges d'évolution ainsi que la définition des cibles a posé des difficultés.

En second lieu, concernant l'indicateur d'efficience dans la mise en œuvre de la PAC<sup>1</sup>, les ajustements intervenus lors de la mise en place de la méthode d'analyse des coûts des actions (définition plus précise du périmètre, amélioration des clés de répartition par le passage progressif de calcul en coûts forfaitaires en calculs en coûts réels) peuvent affecter la valeur de l'indicateur.

### *b) L'interprétation des écarts constatés*

S'agissant des écarts constatés entre les objectifs prévus et les objectifs atteints, pour ce qui concerne le présent programme, **dans deux cas, les résultats atteints en 2005 ont conduit à revoir la valeur de la cible fixée pour l'objectif correspondant.** Dans les deux cas, ces valeurs ont été modifiées de manière plus ambitieuse.

Le premier cas concerne l'indicateur « Evolution du regroupement des organisations de producteurs » pour lequel la construction récente de l'indicateur n'avait pas permis d'apprécier de manière optimale les marges de progrès lors de la définition de la cible en 2005.

Le deuxième cas concerne l'indicateur « Participation des entreprises aux salons et missions organisées à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives ». L'offre de services aux entreprises a été étoffée en 2005, ce qui a permis d'améliorer la présence des entreprises à l'international. Il en a été tenu compte en revoyant à la hausse les prévisions et cible de résultat.

---

<sup>1</sup> Indicateur 4.1 : « Coût de mise en œuvre de la PAC / montant des soutiens communautaires reçus ».

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

1) Comme pour le programme 154, ce programme bénéficie pour sa mise en œuvre de **cofinancements communautaires**. Or, le projet annuel de performances pour 2007 ne mentionne, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées en 2005. Le PAP devrait 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** et qui font l'objet d'une réforme d'envergure avec la création d'une agence unique de paiement et la réduction de leur coût de fonctionnement ;

3) **Un effort s'agissant de l'application de la LOLF aux opérateurs a été effectué** : la quasi-totalité des offices agricoles est désormais en mesure de fournir le nombre d'ETPT qu'ils rémunèrent ;

4) **La justification au premier euro est satisfaisante et permet d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2007**, notamment le développement de l'assurance récolte dotée de 30 millions d'euros pour 2007, en augmentation de 20 % par rapport à 2006, ce qui est conforme aux objectifs fixés par la loi d'orientation agricole ;

5) **La définition des indicateurs a fait l'objet de modifications à la marge. Certains indicateurs complexes ou sans pertinence demeurent cependant.**



## IV. PROGRAMME 149 : FORÊT

### A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

#### 1. Les orientations stratégiques du programme

D'après les informations contenues dans le présent projet annuel de performances, quatre axes prioritaires de la politique forestière ont été définis par le gouvernement. Il s'agit de valoriser la forêt, de conforter la gestion durable des forêts, de développer la valorisation de la biomasse forestière, enfin de se mobiliser dans les démarches internationales et communautaires concernant la forêt.

S'agissant programme 149, il a été possible à votre rapporteur spécial d'identifier les priorités suivantes :

- le **renforcement de la compétitivité de la filière forêt-bois** et la valorisation de la ressource en bois ;
- le **renforcement de la capacité de la forêt à résister aux incendies** et aux risques naturels ;
- la **promotion d'une gestion forestière** développant la qualité environnementale et le rôle social des forêts ;
- le **renforcement de la contribution positive de la biomasse forestière** au bilan national des émissions / absorptions de gaz à effet de serre, notamment grâce à l'utilisation énergétique du bois ;
- le **soutien à l'effort de recherche** du secteur de la forêt et du bois.

#### 2. Les modifications de périmètre intervenues

Le principal changement de champ du programme 149 correspond à la **prise en charge désormais complète des personnels fonctionnaires de l'Inventaire forestier national (IFN) au sein de la subvention à cet établissement** soit 6,2 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2007. Jusqu'ici, s'agissant de fonctionnaires mis à disposition, les coûts relatifs à l'emploi de ces personnes relevaient essentiellement du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission.

**Votre rapporteur spécial se félicite de ce choix qui permet de ne plus financer ces personnels au sein de la masse salariale globale du ministère de l'agriculture et de la pêche mais de les affecter au programme technique correspondant.** Les charges sont donc transférées à l'opérateur, l'opération supposant une augmentation parallèle de la dotation de fonctionnement de celui-ci.

Le niveau de crédit complémentaire correspondant est désormais inscrit au sein de l'action 1 du programme correspondant aux salaires et prestations sociales pour les personnels de l'IFN.

Le deuxième élément à signaler est la **dotations spécifiques aux établissements publics du programme qui emploient des salariés fonctionnaires**. En raison de l'accroissement du taux de cotisation sociale des fonctionnaires, une dotation spécifique est inscrite au sein du programme. Cela concerne au total 10,2 millions d'euros dont 9,9 millions d'euros pour l'ONF, 200.000 euros pour l'IFN et 4.000 euros pour le CNPPF et les CRPF. Ces crédits supplémentaires sont inscrits au sein de l'action 1 pour l'IFN, de l'action 2 pour l'ONF et de l'action 3 pour CNPPF et CRPF.

**Ces deux éléments induisent un accroissement de la subvention pour charge de service public du programme destiné aux établissements publics, sans pour autant engendrer une modification du périmètre du programme qui avait déjà à sa charge l'essentiel des dotations à ceux-ci.**

### **3. 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 2007.**

Avec un budget en hausse de 5 % en AE et 3,4 % en CP, le budget du programme « Forêt » pour 2007 accompagne une nouvelle approche de l'intervention de l'Etat dans cette filière.

La gestion de la forêt publique s'inscrit dans le cadre du nouveau contrat Etat / Office national de forêts, qui vise à la fois à améliorer la productivité de cet organisme, à assurer la meilleure valorisation du bois qu'il exploite et à inscrire l'action de cet établissement public dans une démarche de développement durable.

Outre les instruments traditionnels de soutien à l'investissement en forêt, le ministère de l'agriculture et de la pêche a décidé de dégager des moyens supplémentaires pour impulser la modernisation de la filière forêt / bois: les crédits de l'action « développement économique de la filière forêt bois » s'élèvent à 37 millions d'euros en AE et augmentent de 45 % ; les investissements productifs qui seront ainsi réalisés doivent permettre d'améliorer la valeur ajoutée du secteur, d'augmenter la mobilisation de la ressource renouvelable que constituent la matière ligneuse. Cette politique contribuera ainsi aux objectifs environnementaux de captation du carbone et à la création d'emplois dans les zones rurales.

**Présentation, par action, des crédits demandés pour 2007**

(en euros)

|  | CP 2007            | CP 2007 en % | Hors titre 2       | Justification au premier euro (hors titre 2) |                         |                           |                    | 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         | 34.458.169         | 11,0         | 34.458.169         | 12.606.446                                   | 21.851.723              | 0                         | 34.458.169         | 0   |
| 02 Mise en oeuvre du régime forestier                          | 162.712.500        | 52,1         | 162.712.500        | 153.912.500                                  |                         | 8.800.000                 | 162.712.500        | 0   |
| 03 Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt | 66.546.484         | 21,3         | 66.546.484         | 18.904.829                                   | 47.641.655              |                           | 66.546.484         | 0   |
| 04 Prévention des risques et protection de la forêt            | 48.369.054         | 15,6         | 48.369.054         | 48.369.054                                   |                         |                           | 48.369.054         | 0   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>312.086.207</b> | <b>100,0</b> | <b>312.086.207</b> | <b>233.792.829</b>                           | <b>69.493.378</b>       | <b>8.800.000</b>          | <b>312.086.207</b> | <b>0</b>  |

**4. 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 du programme 149 en 2006 et 2007**

(en euros)

|  | LFI 2006    |             | PLF 2007    |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | AE          | CP          | AE          | CP          |
| Subventions pour charges de service public | 187.681.808 | 187.488.231 | 232.623.567 | 323.742.829 |
| Transferts ou dotations                    | 11.435.711  | 9.752.471   | 0           | 8.800.000   |
| <b>Total</b>                               | 199.117.519 | 197.240.702 | 232.623.567 | 241.542.829 |

Source : PAP 2007

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.

**Consolidation des emplois des opérateurs du programme en 2006 et 2007**

(en ETPT)

|   | Prévision 2006 | Prévision 2007 |
|---|----------------|----------------|
| Rappel des ETPT rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois ministériel |                |                |
| ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois ministériel                    | <b>11.043</b>  | <b>11.099</b>  |

Source : PAP 2007

**5. Le schéma de déversement analytique témoigne de l'absence de moyens de personnel intégrés au sein du programme « Forêt »**

Les actions de politique publique du programme « Forêt » reçoivent une quote-part des moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) en provenance 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 DDAF.

De même, elles bénéficient de 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 ». Ce second déversement est estimé à l'aide d'une enquête sur l'activité des agents et représente environ 4 % du déversement global depuis le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Cette proportion n'a pas varié entre 2006 et 2007.

**Présentation des crédits de paiement concourant à la mise en œuvre du programme  
« Forêt » en 2007**

*(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                | 34.458.169         |  | + 12.090.466        | + 42.767.533              |
| Mise en œuvre du régime forestier                           | 163.062.500        |  | + 4.457.966         | + 164.813.472             |
| Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt | 66.546.484         |  | + 25.377.521        | + 94.040.420              |
| Prévention des risques et protection de la forêt            | 50.369.054         |  | + 14.600.446        | + 63.404.379              |
| <b>Total</b>  | <b>314.436.207</b> |  | <b>+ 56.526.399</b> | <b>365.025.804</b>        |

Source : PAP 2007

*(en euros)*

|   |                     |
|---|---------------------|
| <b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>                     | <b>- 56.526.399</b> |
| Programme gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable (mission agriculture, pêche et affaires rurales) | - 28.427.112        |
| Programme conduite et pilotages des politiques de l'agriculture (mission agriculture, pêche et affaires rurales)                  | - 28.099.287        |

Source : PAP 2007

**B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO RÉVÈLE LE POIDS DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT VERSÉES AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME**

Votre rapporteur spécial note que **la majeure partie des crédits de ce programme relève de dépenses de fonctionnement et consiste dans le versement de subventions pour charges de service public aux opérateurs du programme.**

**1. Le poids des subventions pour charges de service public**

*a) La subvention de l'Inventaire forestier national (IFN)*

Le projet annuel de performances pour 2007 fait état d'une subvention pour charges de service public à destination de l'IFN 12,53 millions d'euros en AE et 12,6 millions d'euros en CP pour 2007. Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, cette subvention de fonctionnement intègre désormais la prise en charge complète des personnels fonctionnaires de l'IFN.

*b) La subvention de l'Office national des forêts (ONF)*

Le projet annuel de performances pour 2007 prévoit des subventions pour charges de service public à destination de l'ONF d'un montant total de 153,9 millions d'euros en AE et CP. Ces subventions comprennent :

- le **versement compensateur, d'un montant de 144 millions d'euros en AE et CP**, qui correspond aux dépenses engagées par l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales. Ce **montant a été stabilisé** en euros constant dans le cadre du **nouveau contrat de plan Etat / ONF pour la période 2007-2011**, ce dont votre rapporteur spécial se félicite ;

- la **compensation de l'augmentation des taux de cotisation des pensions civiles des personnels fonctionnaires**, mentionnée précédemment par votre rapporteur spécial, d'un montant de 9,94 millions d'euros en AE et CP. Ces crédits sont indépendants du contrat Etat / ONF (2007-2011) et correspondent à une charge spécifique pour l'établissement public.

*c) La subvention au Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPF) et aux centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)*

Le projet annuel de performances pour 2007 prévoit une subvention pour charges de service public de 18,9 millions d'euros en AE et CP à destination du CNPF et des 18 CRPF, en augmentation de 661.000 euros par rapport à 2006.

\*

De manière générale, votre rapporteur spécial note que la **justification au premier euro s'agissant des subventions de fonctionnement aux opérateurs n'est pas assez explicite pas plus que les éléments complémentaires figurant dans les fiches descriptives des opérateurs**. Il souhaite qu'à l'avenir une réflexion soit engagée dans le sens d'une meilleure justification des crédits destinés aux opérateurs.

**2. Les dépenses d'intervention en faveur du développement économique de la filière et de l'amélioration de la gestion de la forêt**

*a) Le développement économique de la filière*

Au sein de l'action n° 1 « Développement économique de la filière forêt-bois », **les dépenses d'intervention pour 2007 comprennent, d'une part, des transferts aux entreprises pour un montant de 12,2 millions d'euros en AE et 10,23 millions d'euros en CP, d'autre part, des transferts aux collectivités territoriales pour un montant de 12,7 millions d'euros en AE et 11,61 millions d'euros en CP.**

Les transferts aux entreprises concernent notamment le plan séchage (près de 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2007) qui vise à adapter l'outil de première transformation du bois, l'aide à la modernisation des scieries ainsi que l'aide à la mécanisation de l'exploitation forestière.

S'agissant des transferts aux collectivités, ils couvrent des subventions versées par l'Etat au centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA), à l'association française pour la cellulose (AFOCEL), au centre national du bois (CNB) ainsi que diverses actions d'initiatives collectives. **Votre rapporteur spécial note toutefois que les informations figurant dans le projet annuel de performances concernant ces organismes ne sont pas de nature à éclairer la représentation nationale sur leur réelle utilité ainsi que sur l'efficacité de la dépense publique associée.**

*b) La poursuite du plan chablis*

L'action n° 3 « amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt » prévoit la **dotation, pour 2007, du plan chablis, à hauteur de 35,8 millions d'euros en AE et de 39,1 millions d'euros en CP**. Ce plan a pour objet d'aider financièrement les propriétaires forestiers autres que l'Etat à reconstituer leurs forêts suite à la tempête de 1999.

### **C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS**

#### **1. Les modifications intervenues**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la définition des objectifs du programme n'a pas donné lieu à modification entre le projet de loi de finances pour 2006 et le présent projet de loi de finances.

S'agissant des indicateurs, la modification concerne l'objectif 2 « Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier » pour lequel il a été choisi d'exprimer l'indicateur 2-1 désormais en pourcentage de forêts relevant du régime forestier qui ont reçu approbation d'un aménagement forestier ou qui ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement dans l'année et non plus en nombre d'hectares faisant l'objet de ces aménagements.

En outre, ces indicateurs ont été reconduits et leurs cibles ont été précisées et chiffrées, alors qu'elles n'indiquaient en 2006 que des orientations à la hausse ou une stabilisation, selon l'indicateur.

Cette modification correspond aux demandes exprimées l'an passé en vue d'améliorer la lisibilité et la pertinence de cet indicateur.

## **2. Les difficultés d'interprétation existantes**

### *a) Les difficultés méthodologiques*

L'attention de votre rapporteur spécial a été attiré par le ministère de l'agriculture et de la pêche sur les difficultés relatives à la construction et à l'interprétation de l'indicateur 1.2 « Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel », qui représente, en pourcentage, le volume de bois récolté en France métropolitaine par rapport au volume susceptible d'être récolté sans qu'il soit porté atteinte au capital sylvicole.

Ces difficultés sont de deux ordres :

- d'une part, l'origine des données est issues de recueils statistiques de nature très différente qui peuvent induire des biais et des sous-estimations notamment pour une part de la récolte de bois sous forme de bois de feu en autoconsommation. Diverses études sont en cours pour permettre d'améliorer la connaissance à la fois de la nature et de l'usage de la part de ressources forestières valorisée et valorisable à travers les usages énergétiques. Une adaptation de l'indicateur pourra éventuellement être envisagée à cette fin.

- d'autre part, pour ce qui concerne la production biologique annuelle, un travail méthodologique important a été mis en place depuis 2004 par l'Inventaire national forestier (INF), opérateur en charge de cette mesure de la production des forêts françaises, en vue de réduire les délais entre les relevés de terrain et l'actualisation des données nationales.

A compter de 2005 et pour les premiers résultats qui seront disponibles à la fin de l'année 2006, la nouvelle méthode d'inventaire permettra d'avoir des données de production annuelle qui seront réellement issues des informations de l'année considérée et non d'une moyenne issue de relevés effectués par rotation sur la France entière avec une périodicité globale de l'ordre de dix ans.

Dès 2007, cela devrait amener à une amélioration réelle de la qualité des données utilisées mais cela engendrera également probablement, du fait du rajeunissement de données en évolution, à une rupture de série dont il sera nécessaire de tenir compte dans l'interprétation de l'indicateur.

### *b) Les écarts constatés*

Certaines données de prévisions 2006 ont été réajustées lorsque les résultats 2005 constatés en cours d'années étaient connus avec plus de précision qu'au moment de la réalisation du PAP de l'an dernier. Dans ce cas, les prévisions 2006 ont été réajustées dans les mêmes proportions qu'a évolué le résultat attendu l'année précédente.

Ces réajustements n'entraînent pas un écart notable entre les objectifs prévus et les objectifs atteints et ne remettent pas en cause les prévisions et cibles de 2007 à 2011 (selon les indicateurs).

En outre, compte tenu des éléments de construction des indicateurs, décrits dans les précisions méthodologiques qui y sont associées, l'interprétation des résultats qu'ils font apparaître nécessitera le plus souvent la prise en compte de séries de chiffres pluriannuelles.

On ne constate pas, cette année, d'écart entre les objectifs atteints et les objectifs prévus.

**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) **Ce programme a fait l'objet de modifications de son architecture interne** liées à la prise en charge désormais complète des personnels fonctionnaires de l'Inventaire forestier national (IFN) au sein de la subvention pour charges de service public à cet établissement (6,2 millions d'euros) ainsi qu'à la dotation spécifique aux établissements publics du programme qui emploient des salariés fonctionnaires (10,2 millions d'euros) ;

3) **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. Cette justification au premier euro n'est toutefois pas assez explicite ;

4) **La définition des indicateurs a fait l'objet de clarifications et d'améliorations. Des difficultés méthodologiques persistent cependant s'agissant de la construction et de l'interprétation de certains indicateurs** ;



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

### A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

#### 1. Les orientations stratégiques du programme

Ainsi que le précise le projet annuel de performances de la mission APFAR pour 2007, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » regroupe une partie des moyens humains et matériels mobilisés pour la mise en œuvre concrète des politiques publiques liées à l'agriculture et à la pêche ainsi que ceux nécessaires à la réalisation d'activités gestionnaires d'intérêt commun entre toutes les structures du 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 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'était 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.

## **2. Les modifications de périmètre intervenues**

Le périmètre du programme 215 de la mission APFAR fait l'objet de deux modifications en 2007 :

- **l'extension en année pleine des transferts des agents des Haras nationaux et des personnels de l'Inventaire forestier national vers les budgets de leurs établissements respectifs**, ce qui correspond au transfert d'un montant de 13 millions d'euros ;
- **des mouvements de régularisation entre programmes** qui entraîne, au total, l'inscription d'un montant de 22,7 millions d'euros supplémentaires sur le programme 215.

## **3. Les quatre actions composant le programme support de la mission**

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 48,7 % des crédits de paiement du programme pour 2007.**

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 29,6 % des crédits de paiement du programme support de la mission pour 2007, 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 AFD, 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 du programme pour 2007**

(en euros)

|  | CP 2007            | CP 2007 en % | Hors titre 2       | Justification au premier euro (hors titre 2) |                         |                           |                    | Différentiel entre les crédits demandés et la justification au premier euro (hors titre 2) |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--|-------------------------|---------------------------|--------------------|--|
|  |                    |              |                    | Dépenses de fonctionnement                   | Dépenses d'intervention | Dépenses d'investissement | Total              |  |
| 01 Moyens de l'administration centrale                                       | 214.708.917        | 48,7         | 40.643.398         | 40.643.398                                   | 0                       | 0                         | 40.643.398         | - 174.065.519<br>(1)   |
| 02 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique | 5.431.000          | 1,2          | 5.431.000          | 5.331.000                                    | 0                       | 100.000                   | 5.431.000          | 0  |
| 03 Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt          | 130.740.770        | 29,6         | 14.345.626         | 14.345.626                                   | 0                       | 0                         | 14.345.626         | - 116.395.144<br>(2)   |
| 04 Moyens communs  | 90.268.827         | 20,5         | 50.052.166         | 37.219.632                                   | 1.385.653               | 11.446.881                | 50.052.166         | - 40.216.661<br>(3)  |
| <b>TOTAL</b>   | <b>441.149.514</b> | <b>100,0</b> | <b>110.472.190</b> | <b>97.539.656</b>                            | <b>1.385.653</b>        | <b>11.546.881</b>         | <b>110.472.190</b> |  |

(1) La différence enregistrée correspond aux dépenses de personnels de l'action qui regroupe en effet l'ensemble des effectifs de l'administration centrale.

(2) La différence enregistrée correspond aux dépenses de personnels de l'action qui regroupe en effet les personnels affectés dans les DRAF (1.872 ETPT).

(3) La différence enregistrée correspond aux dépenses de personnels de l'action qui regroupe en effet les personnels mis à disposition par le ministère (713 ETPT).

Source : PAP 2007

#### 4. Deux opérateurs associés au programme

Deux opérateurs sont associés à la mise en œuvre du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » :

- **l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)**, établissement public administratif, reçoit, en 2007, une subvention de fonctionnement de l'Etat de 1,81 million 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.

- **l'Agence française d'information agricole et rurale (AFICAR)**, établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux<sup>1</sup>, est nouvel opérateur associé au présent programme. Elle a pour objet d'élaborer et de mettre en œuvre un dispositif de communication visant à améliorer la connaissance, par le public, du monde agricole et rural, à promouvoir l'image de l'agriculture auprès des consommateurs et à valoriser les métiers et les produits issus des territoires ruraux. Elle reçoit, en 2007, une **subvention pour charges de service public de 1,41 million d'euros** en AE et en CP.

**Récapitulation des crédits destinés aux opérateurs du programme 215 en 2006 et 2007**

(en euros)

|  | LFI 2006  |           | PLF 2007  |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | AE        | CP        | AE        | CP        |
| Subventions pour charges de service public | 6.096.137 | 6.096.137 | 3.224.382 | 3.224.382 |
| <b>Total</b>                               | 6.096.137 | 6.096.137 | 3.224.382 | 3.224.382 |

Source : PAP 2007

**Consolidation des emplois des opérateurs du programme en 2006 et 2007**

(en ETPT)

|   | Prévision 2006 | Prévision 2007 |
|---|----------------|----------------|
| Rappel des ETPT rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois ministériel | 5.103          | 4.821          |
| ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois ministériel                    | <b>8</b>       | <b>8</b>       |

Source : PAP 2007

**5. Un schéma de déversement analytique complexe qui plaide pour la suppression du 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

<sup>1</sup> Loi n° 2005-157.

« 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 2007**

*(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                                       | 214.967.917        | - 10.142.540   | - 156.220.085        | + 60                      |
| Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique | 7.482.000          | + 53.172.602   | + 577.228            | + 52.242.487              |
| Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt          | 130.817.970        | - 30.222.880   | - 100.595.090        | + 884                     |
| Moyens communs  | 90.486.633         | - 12.807.182   | - 77.679.451         | 0                         |
| <b>Total</b>  | <b>443.754.520</b> | <b>0</b>   | <b>- 333.917.398</b> | <b>52.243.431</b>         |

Source : PAP 2007

*(en euros)*

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents vers (+) ou en provenance (-) d'autres programmes</b>                     | <b>+ 333.917.398</b> |
| Programme gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable (mission agriculture, pêche et affaires rurales) | + 82.859.300         |
| Programme valorisation des produits, orientation et régulation des marchés (mission agriculture, pêche et affaires rurales)       | + 53.317.015         |
| Programme forêt (mission agriculture, pêche et affaires rurales)  | + 28.099.287         |
| Programme sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (mission sécurité sanitaire)   | + 89.523.271         |
| Programme enseignement supérieur et recherche agricoles (mission sécurité sanitaire)  | + 9.021.972          |
| Programme enseignement technique agricole (mission recherche et enseignement supérieur)   | + 67.757.373         |
| Programme prévention des risques et lutte contre les pollutions (mission écologie et développement durable)                       | + 1.456.201          |
| Programme gestion des milieux et biodiversité (mission écologie et développement durable)   | + 6.696.605          |

Source : PAP 2007

## **B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO**

### **1. Une sous-évaluation des dépenses de personnel ?**

Les dépenses de personnel (titre 2) du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » sont évaluées pour 2007 à 330,7 millions d'euros en AE et en CP, contre 336,2 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2006.

La justification au premier euro qui figure dans le projet annuel de performances fait état, pour ce programme, de **4.821 ETPT pour une masse salariale globale de 330,7 millions d'euros**, contre un plafond autorisé d'emplois pour 2006 de 5.103 ETPT, soit réduction des ETPT de 282 emplois entre 2006 et 2007.

Ces emplois se répartissent de la façon suivante :

- 2.236 ETPT pour l'action n° 1 « Moyens de l'administration centrale » ;
- 1.872 ETPT pour l'action n° 3 « Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt » ;
- 713 ETPT pour l'action n° 4 « Moyens communs ».

**Malgré la baisse des effectifs enregistrée, votre rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur la qualité de l'évaluation des dépenses du titre 2 du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » contenue dans le présent projet de loi de finances.**

En effet, votre commission des finances a été destinataire, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits qui prévoit, notamment, **l'ouverture de 10 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le titre 2 du programme Cette ouverture de crédits est entièrement compensée par l'annulation sur les crédits de personnel (titre 2) du programme « Enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire » de **10 millions d'euros** de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement.

**Ces mouvements de crédits proviennent d'une difficulté d'évaluation initiale de la répartition de la masse salariale par programme lors de la construction du projet de loi de finances pour 2006.** En effet, des erreurs de répartition du titre 2 entre les programmes d'un même ministère sont apparues en cours de gestion, dont certaines, compte tenu de leur montant, ne peuvent être rectifiées par décret de virement : c'est le cas des programmes du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Votre rapporteur spécial se demande si, compte tenu des évaluations effectuées par le présent projet de loi de finances, un décret d'avance ne sera pas également nécessaire l'année prochaine.

## **2. L'évolution divergente des autres dépenses**

### *a) L'augmentation des dépenses de fonctionnement en raison de l'intégration au programme des charges de gestion immobilière*

Les dépenses de fonctionnement du programme augmenteront, entre 2006 et 2007, de :

- 23,5 millions d'euros en CP, passant ainsi de 74 millions d'euros à 97,5 millions d'euros ;

- 41,7 millions d'euros en AE, passant ainsi de 87,3 millions d'euros à 129 millions d'euros.

**D'après la justification au premier euro qui figure dans le projet annuel de performances, cette augmentation résulte notamment de l'intégration des charges de gestion immobilière de l'administration centrale d'une part (action n° 1) et des directions régionales de l'agriculture et de la forêt d'autre part (action n° 3).**

Ces charges représenteront, en effet, en 2007, respectivement 35,2 millions d'euros en AE et 18,7 millions d'euros en CP pour l'administration centrale, et 5,3 millions d'euros en AE et près de 5 millions d'euros en CP pour les DRAF. Ces crédits concernent le paiement des loyers, charges, les fluides et autres dépenses des sites occupés par l'administration centrale et par les DRAF.

### *b) La diminution des dépenses d'investissement*

Les dépenses d'investissement du programme s'établissent, pour 2007, à 12,6 millions d'euros en AE, et 11,55 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 23,4 millions d'euros et de 8,2 millions d'euros par rapport à 2006.

Cette diminution s'explique notamment par la baisse des dépenses d'informatique ainsi que de celle des achats, constructions et rénovation incluses dans le programme pour 2007.

## **C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS**

### **1. Les modifications intervenues**

**Votre rapporteur spécial constate, avec satisfaction, que, pour 2007, la stratégie du programme 215 a été redéfinie et recentrée par le biais d'une réduction du nombre d'objectifs, passé de sept à quatre. Ainsi les priorités stratégiques sont désormais les suivantes :**

- objectif n° 1 : développer une politique informatique optimisant les relations du ministère avec les usagers ;
- objectif n° 2 : optimiser la formation la gestion des ressources humaines ;
- objectif n° 3 : optimiser la gestion des moyens du ministère ;
- objectif n° 4 : mettre en œuvre des actions des DRAF dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

En outre, les indicateurs retenus portent désormais essentiellement sur l'efficacité de la dépense publique.

#### **Les modifications substantielles de la définition des objectifs et indicateurs du programme**

1) Les anciens objectifs 1 « Développer une GRH de qualité en favorisant la diversité des parcours professionnels et en accompagnant l'évolution des missions et des métiers » et 2 « Développer une GRH de qualité en maîtrisant les coûts » ont été regroupés au sein d'un même objectif (numéroté 2 dans le PAP 2007) « Optimiser la formation et la GRH ».

Les indicateurs rattachés à ces deux objectifs étaient au nombre de 3 :

L'indicateur 1, Objectif 1 : « Taux de mobilité des agents de catégorie A » a été supprimé. En effet, il s'agit d'un indicateur intéressant en matière de politique de GRH mais non pertinent dans un document budgétaire pour apprécier l'efficacité de la dépense publique.

L'indicateur 2, Objectif 1 : « Pourcentage des agents ayant suivis une formation au cours des 3 dernières années » qui est un simple indicateur d'activité, a été remplacé par un indicateur d'efficacité, à savoir l'évolution du coût de la journée-stagiaire dans les programmes de formation (hors enseignement).

L'indicateur 1, Objectif 2 : « Pourcentage d'équivalents temps pleins affectés à la GRH rapporté au nombre d'agents gérés ». Des erreurs de comptage intervenues en 2006 ont été corrigées, tant au numérateur qu'au dénominateur ; les résultats 2005 ont été reconstitués. Les éléments d'explication ont été expertisés et fournis au MINEFI.

2) Les anciens objectifs 3 « Maîtriser et optimiser les moyens de fonctionnement » et 6 « Gérer de manière optimale la politique immobilière du ministère » ont été regroupés en un seul objectif (numéroté 3 dans le PAP 2007) : « Optimisation de la gestion des moyens du ministère ».

Les indicateurs associés ont été revus :

Pour l'indicateur rattaché à l'objectif 3 « Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent en administration centrale », en raison des changements de périmètre et de nomenclature dus à l'entrée en vigueur de la LOLF, il a été nécessaire de reconstituer les chiffres 2005 à structure constante. Par ailleurs, le calcul de la dépense moyenne en fonctionnement courant par agent a été également fait pour les DRAF.

S'agissant de l'indicateur rattaché à l'ancien objectif 6 : « Nombre de m<sup>2</sup> par agent », non renseigné et très contestable, il a été remplacé par un indicateur d'efficience mesurant l'évolution du coût d'un poste de travail en administration centrale.

3) L'ancien objectif 4 intitulé : « Produire et diffuser des informations pertinentes pour l'aide à la décision auprès des acteurs économiques et des pouvoirs publics » et les indicateurs qui lui étaient rattachés ont été supprimés. En effet, s'ils constituaient de bons indicateurs de contrôle de gestion, ils n'étaient en rien stratégiques pour le programme 215.

4) L'ancien objectif 5 (devenu 4 dans PAP 2007) « Mettre en œuvre les actions des DRAF dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » ainsi que l'indicateur d'efficience qui lui est rattaché ont été conservés. Le commentaire a toutefois été amélioré afin de mieux faire comprendre la signification de l'indicateur et en faciliter la lecture.

5) L'ancien objectif 7 (devenu 1 dans le PAP 2007) « Gérer de manière optimale la politique informatique du ministère » a été renommé.

L'indicateur qui lui était rattaché et qui n'avait pas été renseigné sur le coût moyen de fonctionnement des applications informatiques a été remplacé par deux indicateurs caractéristiques de l'utilisation de l'outil informatique au service d'une politique de simplification :

- un indicateur mesurant l'effort du ministère en matière de développement des téléprocédures et leur utilisation effective par les usagers ;
- un indicateur d'efficience de la gestion, portant sur l'utilisation d'une référence unique dans les procédures afin notamment de réduire les erreurs d'identification des usagers

*Source : ministère de l'agriculture et de la pêche*

**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 disparates et faisant l'objet d'un mode de calcul illisible, est demeuré en l'état.**

## **2. Les difficultés d'interprétation**

La difficulté méthodologique principale concerne l'élaboration de l'indicateur « Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières) », en raison de l'absence de définition commune à l'ensemble des ministères de la notion de dépense de fonctionnement courant et des postes de dépenses à retenir. La comparaison interministérielle est rendue de ce fait très aléatoire, ce problème d'unité

méthodologique concernant d'ailleurs à des degrés divers l'ensemble des indicateurs relatifs aux fonctions support de l'Etat.

Par ailleurs, s'agissant de l'indicateur immobilier, l'adoption très récente d'un schéma directeur du patrimoine immobilier n'a pas permis l'établissement à ce jour de prévisions 2006 et 2007 en lien avec la cible 2010 retenue.

Compte tenu, d'une part, des améliorations apportées au calcul des indicateurs conservés par rapport au PAP 2006, et, d'autre part, de l'introduction de nouveaux indicateurs, aucune comparaison entre prévision et réalisation 2005 n'a pas pu être effectuée.

**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 trop complexe** : le ministère de l'agriculture et de la pêche doit réfléchir à une alternative à ce programme « support » ;

2) **Le programme a fait l'objet de modifications de périmètre pour 2007** liées à l'extension en année pleine des transferts des agents des Haras nationaux et des personnels de l'Inventaire forestier national vers les budgets de leurs établissements respectifs (13 millions d'euros) et à des mouvements de régularisation entre programmes (22,7 millions d'euros) ;

3) **Les dépenses de personnel du programme sont-elles sous-évaluées ?** La justification au premier euro fait état de 4.821 ETPT pour une masse salariale globale de 330,7 millions d'euros (contre 5.103 ETPT pour 336,2 millions d'euros en 2006). Or, un projet de décret d'avance en novembre 2006 a prévu l'ouverture de 10 millions d'euros sur le titre 2 de ce programme en raison d'une difficulté d'évaluation initiale de la masse salariale lors de la construction du projet de loi de finances pour 2006. Une sous-évaluation similaire n'est-elle pas à redouter en 2007 ?

4) **Les dépenses de fonctionnement sont en hausse**, en raison de l'intégration des charges de gestion immobilière de l'administration centrale et des directions régionales de l'agriculture et de la forêt ;

5) **Les objectifs du programme ont été recentrés, passant de sept à quatre. Les indicateurs ont été simplifiés mais certains restent encore illisibles** ;

## **VI. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

**Créé par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2006<sup>1</sup>, le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » 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 du code général des impôts, en dépenses, les opérations relatives au développement agricole et rural.**

### ***A. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE***

#### **1. La scission de la mission en deux programmes**

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006<sup>2</sup>, le présent projet de loi de finances propose une modification de la maquette budgétaire du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » en prévoyant la scission de cette mission, hors budget général, en deux programmes :

- le programme n° 775, anciennement unique et anciennement dénommé « Développement agricole et rural », voit son objet modifié et consacré désormais au « Développement agricole et rural pluriannuel » ;
- le programme n° 776, créé par le présent projet de loi de finances, est intitulé « Innovation et partenariat ».

**Votre rapporteur spécial se félicite de cette initiative dans la mesure où l'existence de missions monoprogramme n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF.**

#### **2. L'économie générale de la mission**

Pour l'année 2007, le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » devrait être à l'équilibre avec :

- des recettes d'un montant de 98 millions d'euros, au titre de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, due par les agriculteurs sur le fondement de l'article 302 *bis* MB du code général des impôts ;
- des dépenses d'un montant de 98 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 87,95 millions d'euros au titre du programme 775 et 10,05 millions d'euros au titre du programme 776.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

**B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX PROGRAMMES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE**

**1. Le programme « Développement agricole et rural pluriannuel »**

Ainsi que le précise le projet annuel de performances, le programme 775 « Développement agricole et rural pluriannuel » traduit financièrement le soutien des structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs, à toutes les étapes du développement des exploitations, depuis la préparation à l'installation jusqu'à l'adaptation aux évolutions techniques et économiques. Ce programme, qui porte sur des projets pluriannuels, vise notamment les domaines de la protection des milieux, de la soutenabilité des modes de production ou de l'évolution des systèmes d'exploitation.

Le programme 775 est composé de **deux actions**.

*a) L'action 1 « développement agricole et rural pluriannuel »*

**L'action n° 1 « développement agricole et rural pluriannuel, hors engagements de l'Agence de développement agricole et rurale »** comprend 87,75 millions d'euros en AE et en CP pour 2007. Cette action recouvre désormais les seules actions de développement rural et agricole, hors anciens engagements de l'ADAR.

**Pour 2007, la justification au premier euro fait apparaître le financement des programmes suivants :**

- des programmes régionaux de développement agricole, en partenariat avec les chambres d'agriculture ayant pour objet d'assurer aux innovations scientifiques et techniques une diffusion sur l'ensemble du territoire, pour un montant de 40,46 millions d'euros ;
- des programmes des instituts et centres techniques (ATCA) qui assurent un rôle d'interface entre recherche appliquée et diffusion des innovations, pour un montant de 40,46 millions d'euros ;
- des programmes des autres organismes nationaux à vocation agricole, pour un montant de 5,85 millions d'euros ;
- des actions d'accompagnement des programmes précités pour 970.000 euros.

**Votre rapporteur spécial regrette toutefois le caractère lacunaire des indications relatives au contenu réel de ces programmes qui ne permettent pas de juger de leur pertinence ni de leur efficacité. En outre, le projet annuel de performances précise que cette répartition des crédits entre programmes proposés ne saurait être qu'indicative dans la mesure où elle est arrêtée par le ministre de l'agriculture et de la pêche en cours d'année.**

*b) L'action 2 « Fonction support »*

**L'action n° 2 « fonction support »**, qui comprend 200.000 euros en AE et CP pour 2007, au titre des dépenses de fonctionnement du CAS qui n'incluent aucune dépense de personnel.

Ces crédits sont, en effet, consacrés à la logistique de fonctionnement ainsi qu'à l'ensemble des frais engagés pour les travaux d'évaluation des programmes et des projets, ainsi que pour les contrôles de l'utilisation des crédits publics par des corps de contrôle de l'Etat.

*c) Objectif et indicateurs*

Un objectif unique est associé à ce programme. Son intitulé est « Orienter les structures chargées du conseil vers l'adaptation des agriculteurs aux risques et opportunités d'un marché plus ouvert, vers les exigences du développement durable et vers les enjeux du développement territorial ».

Il est composé de deux indicateurs :

- le nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable : il s'agit des signataires d'un contrat territorial d'exploitation (CTE), d'un contrat d'agriculture durable (CAD) ou les agriculteurs engagés dans une démarche d'agriculture raisonnée. Cet indicateur ne semble pas pertinent car il ne fournit qu'une donnée statistique basée sur des instruments qui ne permettent pas réellement de juger de l'atteinte de l'objectif ;

- le nombre d'agents de développement qualifiés rapporté au nombre total d'agents de développement des chambres d'agriculture et des instituts techniques : cet indicateur est en cours de construction et n'est donc pas renseigné dans le projet annuel de performances.

**Au total, l'objectif et les indicateurs associés à ce programme apparaissent complexes et sont peu satisfaisants.**

## **2. Le programme « Innovation et partenariat »**

Le programme 776 « Innovation et partenariat » vise à mobiliser les acteurs du développement agricole et rural pour des actions de développement et de recherche appliquée. Il est composé de deux actions.

*a) L'action « Innovation et partenariat »*

L'action n° 1 « Innovation et partenariat » comprend 9,75 millions d'euros en AE et en CP pour 2007. Elle vise à financer les projets d'innovation et de partenariat qui sont retenus à la suite d'un appel à projets.

La justification au premier euro précise que les crédits demandés pour 2007 permettront d'engager les conventions pour les lauréats de l'appel à projets de 2007.

*b) L'action « fonction support »*

L'action n° 2 « fonction support » est dotée pour 2007 de 300.000 euros en AE et en CP. Elle porte sur les crédits de fonctionnement afférent à l'action précédente et concerne notamment le financement des réunions du jury des appels à projets et des missions des experts chargés de procéder à l'évaluation et au contrôle de la mise en œuvre des projets.

*c) Objectif et indicateurs*

Un objectif unique est associé à ce programme, il s'intitule « Développer et renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie, par la création d'unités mixtes technologiques au service de l'innovation ». **L'intitulé de cet objectif semble particulièrement complexe à votre rapporteur spécial.**

Il est composé de deux indicateurs :

- un indicateur relatif aux « financements impliquant une unité mixte technologique rapportés aux financements du programme innovation et prospective » : **outre que cet indicateur comporte une erreur dans son intitulé puisqu'il devrait faire référence au programme « Innovation et partenariat », votre rapporteur spécial note qu'aucune progression n'est espérée entre la prévision pour 2007 fixée à 15 % et la cible pour 2008 ;**

- un indicateur relatif aux « financements impliquant un réseau mixte thématique rapportés aux financements du programme Innovation et prospective » : **votre rapporteur spécial formule les mêmes remarques que pour l'indicateur précédent.**

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR VOTRE COMMISSION

### Article 34 (et état B annexé)

#### Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

*(en euros)*

| Programmes  | Autorisations d'engagement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|
|   | +                          | -                          | +                   | -                   |
| <b>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</b><br>Dont titre 2 |                            | 3.000.000                  |                     | 3.000.000           |
| <b>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</b>                     | 3.000.000                  |                            | 3.000.000           |                     |
| <b>Forêt</b>  |                            |                            |                     |                     |
| <b>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</b><br>Dont titre 2                 |                            |                            |                     |                     |
| <b>TOTAL</b>  |                            |                            |                     |                     |
| <b>SOLDE</b>  |                            | 0                          |                     | 0                   |

#### Objet

Le présent amendement a pour objet de **réduire de 3 millions d'euros les crédits en AE et en CP de l'action n° 2 « Politique du cheval » du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »** et d'abonder, en contrepartie, de 3 millions d'euros les crédits, en AE et en CP, de l'action n° 1 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » du programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Il s'agit, par cet amendement, de **tenir compte des recommandations du rapport d'information n° 64 (2006-2007) de la commission des finances du Sénat sur l'établissement public administratif « Les Haras nationaux » qui plaide pour un recentrage des missions de l'établissement sur ses fonctions régaliennes**. Une réduction de la subvention pour charges de service public destinée aux Haras nationaux de 3 millions d'euros permettrait de ramener le montant de cette subvention de 46,596 millions d'euros actuellement fixé par le présent projet de loi de finances à 43,596 millions d'euros pour 2007, ce qui correspond au montant moyen de la dotation de

l'Etat aux Haras depuis le début de la mise en œuvre du contrat d'objectifs en 2004.

Parallèlement, cet amendement doit permettre d'abonder les crédits destinés aux **aides versées dans le cadre des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre notamment par les offices agricoles** qui figurent à l'action n° 1 du programme 227.

**Article 34**  
**(et état B annexé)**

**Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

*(en euros)*

| Programmes  | Autorisations d'engagement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|
|   | +                          | -                          | +                   | -                   |
| <b>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</b><br>Dont titre 2 |                            | 5.000.000                  |                     |                     |
| <b>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</b>                     |                            |                            |                     |                     |
| <b>Forêt</b>  |                            |                            |                     |                     |
| <b>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</b><br>Dont titre 2                 |                            |                            |                     |                     |
| <b>TOTAL</b>  |                            |                            |                     |                     |
| <b>SOLDE</b>  |                            | - 5.000.000                |                     | 0                   |

**Objet**

Le présent amendement a pour objet de **réduire de 5 millions d'euros les crédits, en autorisations d'engagement (AE) uniquement, inscrits sur l'action n° 3 « Appui au renouvellement des exploitations agricoles » du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural ».**

Cette réduction porterait plus particulièrement sur les **crédits destinés au financement des charges de bonification par l'Etat qui concernent 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.** Le montant des autorisations d'engagement de 65 millions d'euros, fixé par le présent projet de loi de finances, demandé au titre des engagements 2007 est fondé sur l'estimation d'une reconduction des engagements de 2006. Ce montant correspond à environ 680 millions d'euros de capitaux empruntés.

**La Cour des comptes a très sévèrement critiqué le dispositif des prêts bonifiés aux agriculteurs estimant qu'il était complexe, mal contrôlé et particulièrement coûteux.**

La Cour des comptes a, en effet, rappelé que, dans les faits, **les dépenses de bonification, imputées au budget du ministère de l'agriculture, ne sont**

**payées directement ni aux agriculteurs, ni aux banques qui accordent des prêts** mais, pour des raisons qui n'emportent pas la conviction, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) qui n'a pas rempli les missions qui lui étaient confiées.

Dès lors, du point de vue du bon emploi des fonds publics, la Cour des comptes a ainsi estimé qu'il serait bienvenu de mettre fin à ce dispositif coûteux et inefficace et de **convertir les crédits consacrés aux bonifications d'intérêt en crédits pour l'installation des agriculteurs ou la modernisation des exploitations**, voire en économie pour l'Etat.

C'est pourquoi, afin d'initier un débat en séance publique sur l'utilité de conserver ce dispositif et **dans le but de trouver une aide à l'installation qui emprunterait un chemin plus direct entre l'Etat et l'exploitant agricole**, votre commission des finances vous propose un amendement de réduction des autorisations d'engagement qui ne pénalise donc pas les agriculteurs qui bénéficient déjà de ce type de prêts bonifiés mais qui réduit l'enveloppe des charges de bonifications consacrées à de futurs prêts.

## **EXAMEN DES ARTICLES 41 ET 41 *BIS* (NOUVEAU) RATTACHÉS**

### *ARTICLE 41*

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

Le présent article vise à fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2007 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, de 1,8 % pour 2005 et de 2 % pour 2006.

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 2007, à **1,8 %**.

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.

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 41 bis (nouveau)*

**Modification du tarif de la taxe instituée au profit de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, vise à modifier le tarif de la taxe instituée par la loi de finances rectificative pour 2005<sup>1</sup> au profit de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. L'INSTAURATION D'UNE TAXE AU PROFIT DE L'OFFICE NATIONAL D'INTERVENTION CHARGÉ DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2005***

L'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2005 précitée a créé une taxe intitulée « taxe au profit de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers » affecté à l'office national d'intervention précité pour assurer le financement des actions qu'il met en œuvre en sa qualité d'office agricole au bénéfice du marché des produits laitiers en application de l'article L. 621-3 du code rural<sup>2</sup>.

La taxe est due par les acheteurs de lait et les producteurs de lait de vache détenteurs d'une quantité de référence individuelle pour la vente directe, au sens du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Elle est assise :

- **sur la quantité de lait de vache livrée par le producteur** sous forme de lait pendant la période de douze mois précédant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année **qui dépasse la quantité de référence** notifiée par l'office d'intervention chargé du lait et des produits laitiers à ce producteur pour les livraisons de lait de cette période ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> L'article L. 621-3 du code rural définit les missions des offices d'intervention agricole qui sont :

- d'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés de façon à assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des agriculteurs et des conditions normales d'activité aux différents opérateurs de la filière ;
- de renforcer l'efficacité économique de la filière, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de qualité ;
- d'appliquer les mesures communautaires.

- **sur la quantité de lait de vache vendue ou cédée ou utilisée pour fabriquer des produits laitiers vendus ou cédés par le producteur pendant la période mentionnée *supra* et qui dépasse la quantité de référence notifiée à ce producteur pour les ventes directes de cette période.**

En outre, il est précisé que ces quantités peuvent être diminuées d'un abattement fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget pris après avis du conseil de direction de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers.

Le fait générateur de la taxe est la livraison de lait ou la vente directe de lait ou de produits laitiers pendant la période mentionnée *supra*.

En outre, la taxe est exigible au terme de cette même période. Toutefois, lorsque le producteur est redevable du prélèvement mentionné à l'article 1<sup>er</sup> du règlement précité (CE) n° 1788/2003, du Conseil, du 29 septembre 2003, la taxe n'est pas exigible pour les quantités concernées. Cette disposition permet d'éviter une double taxation du producteur, d'une part, en cas de dépassement de la quantité individuelle de référence, d'autre part, en cas de dépassement de la quantité nationale de référence.

Le tarif de la taxe est fixé à 30,91 euros par 100 kilogrammes de lait.

Ce tarif correspond à celui fixé par l'article 2 du règlement communautaire précité du 29 septembre 2003 pour la période 2005/2006.

#### ***B. LES RAISONS AYANT PRÉSIDÉ À L'INSTAURATION DE CETTE TAXE***

L'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2005 précitée visait à **donner une base juridique au recouvrement par l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) du prélèvement effectué sur les producteurs de lait et de produits laitiers lors du dépassement de leur quota laitier.**

En effet, le prélèvement pour dépassement de la quantité de référence individuelle des producteurs laitiers a été institué pour assurer l'équilibre du marché du lait et des produits laitiers, par une maîtrise de la production et un financement de l'écoulement des excédents. Les producteurs et les industriels laitiers sont en général très attachés à ce dispositif. Ce prélèvement est, dans la pratique courante, effectué par l'ONILAIT et destiné à financer les aides à la cessation d'activité laitière (ACAL).

**Ce prélèvement s'élevait, en France, à 18 millions d'euros en 2005. De manière générale, il se situerait, chaque année, entre 15 et 20 millions d'euros.**

En outre, les objectifs principaux poursuivis par cet article étaient les suivants :

- la maîtrise de la production laitière ;

- le maintien d'un nombre plus important d'exploitations laitières viables sur l'ensemble du territoire ;

- la poursuite de la restructuration de la production laitière et le financement des aides à la cessation d'activité laitière.

Enfin, il s'agissait, également, de « *répondre à une demande forte de l'interprofession laitière, et notamment des producteurs de lait, très attachés à ce dispositif* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article visant à modifier les dispositions du paragraphe V de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2005 précitée qui fixe le tarif de la taxe affectée à l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers.

Il s'agit de préciser désormais que le tarif de la taxe est fixé, par 100 kilogrammes de lait, à 28,54 euros pour la campagne 2006-2007 et à 27,83 euros pour les campagnes suivantes, au lieu du tarif unique de 30,91 euros qui prévaut dans le droit existant.

Il s'agit d'aligner les dispositions de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2005 sur le règlement précité (CE) n° 1788-2003 du Conseil qui fixe le tarif du prélèvement prévu en cas de dépassement des quotas laitiers mais de manière dégressive. Ainsi, le tarif de 30,91 euros correspond à la période 2005/2006 tandis que pour la période 2006/2007 ce tarif est fixé à 28,54 euros et pour les périodes 2007/2008 et suivantes à 27,83 euros.

**Votre rapporteur spécial souhaite ici rappeler que votre commission des finances avait noté cette anomalie lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005 et s'était interrogé sur l'opportunité de fixer un tarif unique sans envisager sa dégressivité dans le temps.**

Dès lors, votre rapporteur spécial accueille favorablement les dispositions du présent article.

**Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté une **majoration**, à titre non reconductible, des crédits destinée à abonder de **517.700 euros** le plafond de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », répartis de la façon suivante :

- 163.000 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », action 01 « *Soutien aux territoires ruraux et aux acteurs ruraux* », titre 6, catégorie 64 ;

- 133.300 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », action 02 « *Politique du cheval* », titre 6, catégorie 64 ;

- 40.000 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », action 04 « *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions* », titre 6, catégorie 64 ;

- 4.000 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », action 05 « *Mesures agro-environnementales et territoriales* », titre 6, catégorie 64 ;

- 8.000 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », action 06 « *Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture* », titre 6, catégorie 64 ;

- 165.900 euros sur le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », action 01 « *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* », titre 6, catégorie 64 ;

- 1.500 euros sur le programme « Forêt », action 03 « *Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt* », titre 6, catégorie 64 ;

- 2.000 euros sur le programme « Forêt », action 04 « *Prévention des risques et protection de la forêt* », titre 6, catégorie 64.

### II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

• A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **transfert de crédits** tendant à abonder de **5 millions d'euros** les crédits du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » en diminuant du même montant ceux du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

• A l'initiative du gouvernement, un amendement de **minoration** des crédits a été adopté en seconde délibération, pour un montant global de **14.649.250 euros**. Cette réduction est notamment destinée à gager les ouvertures de crédits affectées à la décristallisation des pensions des anciens combattants, financées par un prélèvement transversal de 0,65 % (hors titre 2) sur les crédits des missions.

Ce montant est réparti ainsi sur les quatre programmes de la mission :

- 7.234.176 euros sur le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » ;
- 4.651.050 euros sur le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »;
- 2.041.407 euros sur le programme « Forêt »;
- 722.617 euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

### **III. ADOPTION DE L'ARTICLE 41 RATTACHÉ**

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, l'article 41 relatif à la fixation du plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture. Ainsi, l'augmentation maximale du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture est fixée, pour 2007, à 1,8 %.

### **IV. ADOPTION D'UN ARTICLE 41 BIS RATTACHÉ**

A l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un nouvel article tendant à modifier le tarif de la taxe, instituée par la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005, du 30 décembre 2005, au profit de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers.

Cette modification est nécessaire afin de s'aligner sur les dispositions du règlement (CE) n° 1788-2003 du Conseil européen du 29 septembre 2003 relatif au prélèvement prévu en cas de dépassement des quotas laitiers.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 21 novembre 2006, 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 les articles 41 et 41 *bis* rattachés.**

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » regroupait pour 2007, 2,98 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 », représentant 1,5 milliard d'euros en AE et en CP, soit plus de 50 % des crédits de la mission ;

- le programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui représente 694 millions d'euros en AE et 711 millions d'euros en CP pour 2007, soit 24 % des crédits de la mission ;

- le programme « Forêt » qui représente 303,2 millions d'euros en AE et 312 millions d'euros en CP pour 2007, soit 10 % des crédits de la mission ;

- enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui constitue le programme « support » de la mission, 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 473 millions d'euros en AE et 441 millions d'euros en CP pour 2007, soit 15 % des crédits de la mission.

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

Tout d'abord, il a observé que 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 2007, soit plus de trois fois le montant de la présente mission. A cet égard, il 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, il a précisé que les dépenses fiscales rattachées à la présente mission s'élevaient à près de 3,4 milliards d'euros en 2007 et représentaient donc un montant supérieur aux crédits budgétaires de la mission. Il a donc 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 et de sa réelle efficacité économique.

Enfin, il a précisé que cette mission devrait bénéficier de crédits de fonds de concours pour un total de 8,2 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a tenu à souligner que cette mission était essentiellement centrée sur les dépenses d'intervention. Il a constaté que celles-ci représentaient 53,5 % des dépenses totales de la mission, témoignant ainsi du poids des dispositifs d'aides en faveur des agriculteurs ou des marchés.

En outre, il a souhaité s'attarder sur la présentation des dépenses de personnel de la mission.

Il a rappelé 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 étant le programme support de la mission. Elles recouvraient 24,2 % des crédits de la mission, se partageant équitablement entre les deux programmes précités.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a regretté que ce découpage des dépenses de personnel ne soit pas conforme à l'esprit de la LOLF, pas plus que l'existence d'un programme support au sein de la mission.

Il a également jugé difficile la lecture des « schémas de déversement analytique » des différents programmes en raison de leur complexité. Il a estimé très difficile, en effet, d'identifier les moyens de personnel attribués in fine à chaque programme, sans parler des « déversements » de moyens vers d'autres missions. Il a rappelé qu'il avait déjà formulé cette remarque l'an passé, mais qu'il n'avait noté aucune amélioration cette année.

Evoquant, ensuite, le plafond d'autorisation d'emplois de la mission pour 2007, fixé à 12.400 ETPT (équivalent temps plein travaillé), il a noté, une réduction des effectifs de la mission de 645 ETPT. Il a encouragé le ministère de l'agriculture et de la pêche à poursuivre dans la voie de la rationalisation de ses effectifs.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a alors présenté les principales observations sur les quatre programmes de la mission.

Au préalable, il a souhaité faire trois remarques valant pour l'ensemble des programmes.

S'agissant de la définition des objectifs et indicateurs, il a indiqué que le ministère de l'agriculture et de la pêche s'était engagé avec sincérité dans une démarche de performance et que de nombreuses remarques formulées par la commission sur la définition des critères de performance de la mission avaient été suivies d'effet. Il a toutefois souligné que, pour de nombreux indicateurs, des problèmes d'interprétation persistaient en raison de la

difficulté à renseigner statistiquement ces indicateurs et à disposer de séries pluriannuelles fiables.

S'agissant des différents opérateurs de programme, il a noté qu'ils avaient accompli de réels efforts dans l'application de la LOLF et que la plupart d'entre eux étaient désormais en mesure de présenter une consolidation de leurs emplois exprimés en ETPT. Toutefois, comme l'année dernière, le rapporteur spécial a tenu à souligner 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 de leurs actions menées pour le compte de l'Etat.

Enfin, il a déploré que l'architecture des budgets opérationnels de programme (BOP) de la mission soit trop complexe. Il a estimé qu'elle devrait être simplifiée à l'avenir. A cet égard, le ministère de l'agriculture et de la pêche lui est apparu comme l'un des « plus mauvais élèves ».

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite détaillé ses observations pour chaque programme.

Concernant le programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », il a précisé qu'il bénéficiait, pour la mise en œuvre de ses actions, de cofinancements communautaires à hauteur de 41 % des crédits engagés au titre de ses actions. Il a regretté que le projet annuel de performances (PAP) ne mentionne, à ce titre, que les dépenses de l'Union européenne exécutées pour 2005. Il a souhaité que le PAP puisse intégrer des informations actualisées relatives aux prévisions des dépenses communautaires pour l'année à venir. Il a également relevé que ce programme avait fait l'objet d'importantes modifications de périmètre en 2007, notamment l'intégration des compensations d'exonérations de charges sociales (40 millions d'euros) ainsi que le transfert des crédits de rémunération des agents mis à la disposition des Haras nationaux par le ministère de l'agriculture et de la pêche (12,7 millions d'euros).

Par ailleurs, il a estimé que la justification au premier euro des crédits de ce programme était satisfaisante et permettait d'identifier les dispositifs prioritaires du programme pour 2007, notamment le soutien aux territoires ruraux, 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, les mesures agro-environnementales et la politique de la pêche.

Enfin, il a annoncé qu'il proposerait d'adopter deux amendements modifiant les crédits de ce programme pour 2007.

S'agissant du programme « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », il a regretté, comme pour le programme précédent, l'absence de données actualisées sur le montant des cofinancements communautaires.

Il a indiqué que 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, ces derniers ayant fait l'objet d'une réforme d'envergure en 2006 avec le recentrage de leurs missions, la création d'une agence unique de paiement des aides et la réduction de leurs coûts de fonctionnement.

Enfin, il a jugé satisfaisante la justification au premier euro des crédits demandés pour ce programme et remarqué que les dispositifs de gestion des aléas de production financés par ce programme étaient prioritaires, notamment l'encouragement à l'assurance récolte, qui bénéficiera de crédits à hauteur de 30 millions d'euros en 2007, en augmentation de 20 % par rapport à 2006, marquant ainsi un engagement fort du ministre de l'agriculture.

S'agissant du programme « Forêt », il a constaté qu'il ne disposait d'aucun crédit de personnel propre et se voyait transférer des crédits en provenance d'autres programmes de la mission. Il a estimé que cette incapacité à identifier ces crédits de personnel, contribuant à la mise en œuvre de la politique forestière dans ce programme, entravait les marges de manœuvre du responsable de programme et constituait une entorse aux principes inscrits dans la LOLF.

Enfin, il a regretté que la justification au premier euro témoignant du poids des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, que sont l'Office national des forêts (ONF) et les centres de propriété forestière ne soit pas assez explicite. A cet égard, il s'est félicité de ce qu'un contrat d'objectifs et de moyens ait été signé cette année entre l'Etat et l'ONF.

Puis évoquant le programme support de la mission : « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », il a considéré que celui-ci avait vocation à disparaître et qu'il était nécessaire de tendre, à l'avenir, 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.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur l'exactitude de l'évaluation des crédits de personnel de ce programme pour 2007. Il a indiqué que la justification au premier euro faisait état de 4.821 ETPT pour une masse salariale globale de 330,7 millions d'euros (contre 5.103 ETPT pour 336,2 millions d'euros en 2006). Il a rappelé qu'un projet de décret d'avance en novembre 2006 avait prévu l'ouverture de 10 millions d'euros sur le titre 2 de ce programme en raison d'une difficulté d'évaluation initiale de la masse salariale lors de la construction du projet de loi de finances pour 2006. Il a craint qu'une sous-évaluation similaire ne se reproduise en 2007.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a présenté les articles 41 et 41 *bis* rattachés à cette mission, ainsi que le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

Il a rappelé que l'article 41 fixait, comme tous les ans, le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture et précisé que pour 2007, l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture pourrait inscrire à son budget était fixée à 1,8 %, contre 2 % en 2006.

Il a indiqué que l'article 41 *bis* visait à modifier le tarif de la taxe instituée par la loi de finances rectificative pour 2005 au profit de l'office national d'intervention chargé du lait et des produits laitiers afin d'aligner les dispositions de cette loi sur le règlement européen fixant le tarif du prélèvement prévu en cas de dépassement des quotas laitiers de manière dégressive.

Ensuite, s'agissant du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », créé par la loi de finances initiale pour 2006, et qui a pris le relais des actions de l'ancienne Agence de développement agricole et rural (ADAR), dissoute au 1er janvier 2006, il a précisé qu'il 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'ADAR par le biais du financement des programmes de développement agricole.

Enfin, il a ajouté que l'objectif et les indicateurs associés à ce compte d'affectation spéciale apparaissaient complexes et méritaient d'être clarifiés. En outre, 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.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour son rapport très documenté, qui s'appuyait notamment sur les différents contrôles qu'il avait effectués cette année, notamment celui portant sur l'établissement public des « Haras nationaux ».

**M. Yann Gaillard** a souhaité intervenir sur le programme « Forêt ». Il s'est félicité de l'engagement du ministre de l'agriculture, M. Dominique Bussereau, dans ce secteur ainsi que de la signature, avec six mois d'avance, du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'ONF. Il a ajouté qu'il déposerait deux amendements visant à faire figurer les syndicats forestiers dans le fonds d'épargne forestière et qu'il demanderait sur ce point le soutien du rapporteur spécial.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, l'a assuré de son soutien et a précisé que ces amendements devraient être déposés dans le cadre de la présente mission.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté deux amendements.

Un premier amendement tendant à réduire de 3 millions d'euros la subvention pour charges de service public destinée à l'établissement public «

les Haras nationaux » afin de tenir compte des principales observations du rapport d'information n° 64 (2006-2007) qu'il avait consacré à cet établissement. En contrepartie de cette réduction de crédits, le rapporteur spécial a proposé d'augmenter les crédits de soutien aux filières par les offices agricoles ;

- un second amendement visant à réduire de 5 millions d'euros l'enveloppe des autorisations d'engagement destinée au financement des charges de bonification des prêts visant à l'installation des jeunes agriculteurs, afin de tenir compte des observations très critiques de la Cour des comptes sur ce dispositif. Le rapporteur spécial a cependant précisé que cette réduction des autorisations d'engagement ne pénalisait pas les agriculteurs qui bénéficiaient déjà de ce type de prêts bonifiés, mais qu'il réduisait l'enveloppe de bonifications consacrées à de futurs prêts. Il a ajouté qu'il était nécessaire de trouver une voie d'aide à l'installation plus directe entre l'Etat et l'exploitant agricole et que le système actuel des prêts bonifiés ne permettait pas ce genre d'aide directe.

**Sur les recommandations de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », ainsi modifiés. Elle a également proposé d'adopter sans modification le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », ainsi que les articles 41 et 41 *bis* (nouveau) rattachés du projet de loi de finances pour 2007.**

**Lors de sa réunion du jeudi 23 novembre 2006, 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 les articles 41 et 41 *bis* (nouveau) rattachés.**