

**MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES
RURALES » ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL.....	2
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES	3
A. L’EXÉCUTION EN 2007.....	3
1. De la prévision à l’exécution : un hiatus persistant	3
2. L’état des reports de charges	5
B. LE MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2007.....	6
1. Une gestion prudente du plafond d’emplois ministériel.....	6
2. Un bilan marqué par le poids des passifs d’intervention.....	8
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	9
A. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L’AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »	9
1. <i>Appréciation de la performance</i>	9
2. <i>De nombreux dispositifs abondés en gestion</i>	10
B. PROGRAMME 227 « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »	12
1. <i>Appréciation de la performance</i>	13
2. <i>Une prévision sincère ?</i>	14
C. PROGRAMME 149 « FORÊT ».....	16
1. <i>Appréciation de la performance</i>	16
2. <i>Une exécution sous contrainte</i>	16
D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’AGRICULTURE »	17
1. <i>Appréciation de la performance</i>	17
2. <i>L’exécution des crédits</i>	18
E. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776).....	19
1. <i>Appréciation de la performance</i>	19
2. <i>Trop de recettes pour le CAS-DAR ?</i>	19
3. <i>Une justification au premier euro lacunaire</i>	20

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

1. L'exécution 2007 dépasse largement la prévision et témoigne du **sous-calibrage global des crédits de cette mission** en loi de finances initiale. La gestion est contrainte par l'importance des **reports de charges**, estimés à 600 millions d'euros à la fin de l'année 2008.

2. Le plafond d'emplois ministériel fait l'objet d'une **gestion prudente**. La sous-consommation constatée en 2007 a été partiellement utilisée pour effectuer des **rattrapages indemnitaires**.

3. Le bilan du ministère de l'agriculture et de la pêche est marqué par le **poids des passifs d'intervention**. 7 dispositifs d'intervention représentent à eux seuls un passif d'1,9 milliard d'euros.

4. Dans le cadre du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », de nombreux dispositifs d'intervention ont dû être **abondés en gestion**, témoignant de prévisions insuffisantes en loi de finances initiale.

5. La crise traversée par le secteur de la **pêche** a rendu nécessaire le recours à un **décret d'avance** pour financer des mesures d'urgence. Cette situation s'est **reproduite** au mois de juin 2008. Par ailleurs, la transformation en subvention définitive des avances remboursables consenties au Fonds de prévention des aléas de la pêche entraîne la **constatation d'une perte de près de 70 millions d'euros** dans le cadre du présent projet de loi de règlement des comptes.

6. En 2007, le coût du remboursement à l'ACOSS des **exonérations de cotisations sociales** au profit des organismes d'intérêt général installés en zones de revitalisation rurale a été **réévalué de 4,28 millions d'euros à 172 millions d'euros**. La question se pose de savoir comment le ministère de l'agriculture et de la pêche fera face à cette dépense.

7. **Pour la deuxième année consécutive, l'absence de dotation du FNGCA** en loi de finances initiale a conduit à l'abonder par une partie des crédits de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA). La dotation de cette dernière a été reconstituée à l'aide d'un **décret d'avance**, ce qui relève d'une **compréhension extensive des notions d'urgence et d'imprévisibilité** qui doivent motiver, en principe, le recours à un tel instrument réglementaire.

8. Plus de 160 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour faire face aux **refus d'apurement communautaire** notifiés en 2006, et pour lesquels la loi de finances initiale ne prévoit **jamais de crédits**. Aucune dotation n'est actuellement prévue pour les refus notifiés en 2007, estimés à 98 millions d'euros.

9. Les recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) sont en augmentation alors que ses crédits sont relativement sous-consommés. **Le déplafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles pourrait prochainement accentuer l'écart entre dépenses et recettes du compte**.

10. Le CAS-DAR présente une justification au premier euro **très insuffisante**. Rien, dans les documents budgétaires, ne permet de s'assurer que les crédits transitant par les chambres d'agriculture, les instituts techniques et les organismes nationaux à vocation agricole **vont aux projets de développement davantage qu'aux structures**.

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

La mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » se caractérise par la prédominance des **dépenses d'intervention** en faveur du monde agricole, qui représentent **plus de la moitié des crédits de paiement** (1,617 milliard d'euros sur 3,146 milliards d'euros consommés en 2007). Ces dépenses sont souvent la contrepartie des aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la PAC (environ 10 milliards d'euros par an) et se distinguent par leur grande **sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels. Par ailleurs, la mission se caractérise par d'**importantes dépenses fiscales**, dont le montant total s'élève, selon le rapport annuel de performances 2008, à **3,125 milliards d'euros**.

A. L'EXÉCUTION EN 2007

1. De la prévision à l'exécution : un hiatus persistant

En 2007, et ainsi que l'illustre le tableau qui suit, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » est la **très nette augmentation des dotations votées en loi de finances initiale**. La synthèse des mouvements de crédits fait, en effet, apparaître une **ouverture nette de 377,2 millions d'euros en AE et 237,7 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 12,73 % (AE) et 8,09 % (CP) des dotations prévues en loi de finances initiale pour la mission. Cette évolution est particulièrement sensible sur le **programme 227** « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », qui connaît un **accroissement net de 251,4 millions d'euros en AE (+ 36,7 %) et de 218 millions d'euros en CP (+ 27 %)**. L'accroissement constaté des dotations votées en loi de finances initiale s'accompagne d'un **taux de consommation des crédits très élevé** pour la mission, égal à 95,22 % en AE et 99,03 % en CP¹.

Ce phénomène concerne avant tout les **crédits hors dépenses de personnel**², qui augmentent de 357,5 millions d'euros en AE (+ 15,9 %) et de 218 millions d'euros en CP (+ 9,8 %). Il résulte du recours au **décret d'avance**³ (ouverture nette de 93 millions d'euros en AE et de 26,6 millions d'euros en CP) et à la **loi de finances rectificative** (ouverture nette de 254,4 millions d'euros en AE et 168,1 millions d'euros en CP), recours dont les motifs seront exposés au sein de l'analyse par programme. En tout état de cause, de telles caractéristiques ne s'expliquent que partiellement par la survenue d'événements imprévisibles et par la sensibilité aux aléas de certaines dépenses de la mission. **Ils confirment le caractère globalement sous-calibré des crédits soumis au vote du Parlement.**

¹ Selon les annexes 6 et 7 au rapport 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

² Les crédits du titre 2 connaissent une hausse globale de 2,76 % en AE et en CP.

³ Décret d'avance du 25 octobre 2007.

**Synthèse des mouvements de crédits intervenus en 2007
au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

(en euros)

		LFI	Reports	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	Fongibilité asymétrique	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2007	
Hors titre 2												
149 - Forêt	AE	301 154 704	4 151 440	-5 000 000	-5 271 968	-4 730 000			1 538 496	291 842 672	-9 312 032	-3,09%
	CP	310 048 300	589 656		-5 711 176	-1 630 000			1 538 496	304 835 276	-5 213 024	-1,68%
154 - Gestion durable	AE	1 120 110 401	3 294 794	5 000 000	1 989 574	-19 370 000	7 421 419	103 460 000	3 308 879	1 225 215 067	105 104 666	9,38%
	CP	1 098 638 751	6 186 202		4 276 643	-10 380 000	7 421 419	17 150 000	3 308 879	1 126 601 894	27 963 143	2,55%
215 - Conduite et pilotage	AE	142 046 902	13 406 927		-7 332 789	-2 357 023	1 785 303		4 802 119	152 351 439	10 304 537	7,25%
	CP	109 549 573	3 309 681		-5 545 603	-532 023	1 785 303		4 802 119	113 369 050	3 819 477	3,49%
227 - Valorisation des produits	AE	685 016 130	0		103 692 820	-14 900 000		162 630 000		936 438 950	251 422 820	36,70%
	CP	707 257 969	1 933 346		33 586 924	-6 690 000		162 630 000		898 718 239	191 460 270	27,07%
Total hors titre 2	AE	2 248 328 137	20 853 161	0	93 077 637	-41 357 023	9 206 722	266 090 000	9 649 494	2 605 848 128	357 519 991	15,90%
	CP	2 225 494 593	12 018 885	0	26 606 788	-19 232 023	9 206 722	179 780 000	9 649 494	2 443 524 459	218 029 866	9,80%
Titre 2 (dépenses de personnel)												
149 - Forêt	AE											
	CP											
154 - Gestion durable	AE	383 374 425				-196 476	-7 421 419	-5 800 000	16 000	369 972 530	-13 401 895	-3,50%
	CP	383 374 425				-196 476	-7 421 419	-5 800 000	16 000	369 972 530	-13 401 895	-3,50%
215 - Conduite et pilotage	AE	330 677 324				40 178 729	-1 785 303	-5 900 000	600 000	363 770 750	33 093 426	10,01%
	CP	330 677 324				40 178 729	-1 785 303	-5 900 000	600 000	363 770 750	33 093 426	10,01%
227 - Valorisation des produits	AE											
	CP											
Total titre 2	AE	714 051 749				39 982 253	-9 206 722	-11 700 000	616 000	733 743 280	19 691 531	2,76%
	CP	714 051 749				39 982 253	-9 206 722	-11 700 000	616 000	733 743 280	19 691 531	2,76%
TOTAL MISSION	AE	2 962 379 886	20 853 161	0	93 077 637	-1 374 770	0	254 390 000	10 265 494	3 339 591 408	377 211 522	12,73%
	CP	2 939 546 342	12 018 885	0	26 606 788	20 750 230	0	168 080 000	10 265 494	3 177 267 739	237 721 397	8,09%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

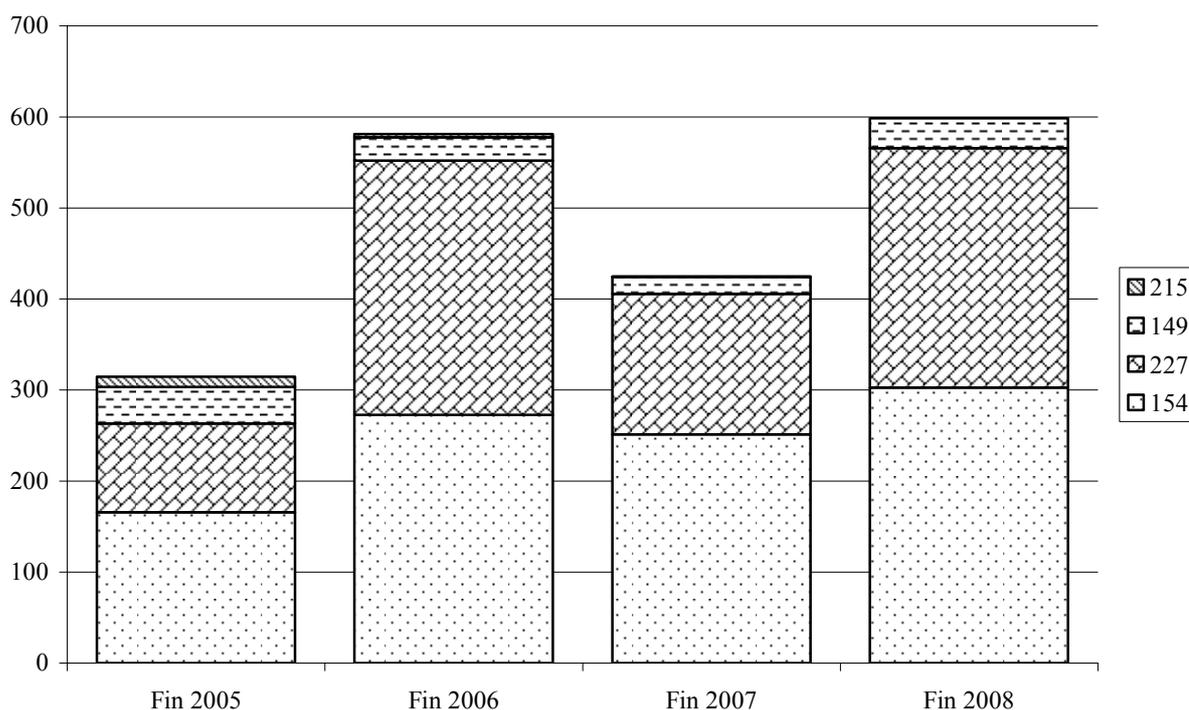
2. L'état des reports de charges

L'un des principaux **risques budgétaires** identifiés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel réside dans le **poids des dispositifs d'intervention** supportés par le ministère. Ces dépenses, souvent pluriannuelles et volatiles font l'objet d'une couverture budgétaire fragile et entraînent des **reports de charges** conséquents¹.

A cet égard, on observe une baisse du report de charges à la fin de l'exercice 2007, essentiellement imputable à la couverture des refus d'apurement communautaires de 2006 par la loi de finances rectificative pour 2007 et au retraitement comptable des charges à payer par les offices agricoles. **Ces reports devraient, toutefois, à nouveau augmenter à la fin de l'année 2008, pour atteindre 598,53 millions d'euros, soit 21 % des crédits de paiement votés en loi de finances pour 2008** dans le cadre de la mission.

Les reports de charges affectant les programmes de la mission « Agriculture »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

¹ Les reports de charges recouvrent l'ensemble des engagements pris par le ministère de l'agriculture qui auraient dû donner lieu à des paiements au cours de l'année (service fait et facture reçue) mais qui, pour la seule raison de défaut de disponibilités suffisantes en crédits de paiement, n'ont pu être couverts. Le paiement est donc repoussé à l'année budgétaire suivante.

Le ministère souhaite résorber une partie de ces reports de charges par la **modulation des aides communautaires**, qui permet de transférer des financements au titre du premier pilier de la PAC (aides de marché) vers le deuxième pilier (développement rural). Cet élément de souplesse ne doit toutefois pas faire perdre de vue que **les retours français au titre de la PAC ont diminué de 15 %** entre les programmations 2000-2006 et 2007-2013, et que ce mouvement pourrait se poursuivre.

Dès lors, le ministère de l'agriculture ne saurait faire l'économie d'une **réforme ambitieuse de ses principaux dispositifs d'intervention**, réforme dont il est souhaitable que la révision générale des politiques publiques (RGPP) trace rapidement les contours.

B. LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE EN 2007

1. Une gestion prudente du plafond d'emplois ministériel

Le plafond d'emplois¹ du ministère de l'agriculture et de la pêche fait l'objet d'une **gestion prudente**. On observe, en 2007, une **sous-consommation de la masse salariale** (cf. tableau) : avant annulation en loi de finances rectificative, les crédits ouverts sur le titre 2 ont atteint 2,023 milliards d'euros, soit un montant **supérieur de 52,5 millions d'euros** à la somme des dépenses effectives (1,937 milliard d'euros) et de la fongibilité asymétrique « technique »² (33,5 millions d'euros).

L'exécution des dépenses de personnel du ministère de l'agriculture et de la pêche en 2007

	<i>(en euros)</i>
<i>Loi de finances initiale pour 2007</i>	1.972.169.525
<i>Transferts</i>	50.537.479
<i>Fonds de concours</i>	616.000
<i>Crédits ouverts avant loi de finances rectificative (LFR)</i>	2.023.323.004
<i>Dépenses de titre 2</i>	-1.937.583.341
<i>Fongibilité asymétrique technique</i>	-33.525.175
<i>Fongibilité asymétrique non technique</i>	-13.300.000
<i>Solde avant LFR</i>	38.914.488
<i>LFR</i>	-27.600.000
<i>Solde d'exécution après LFR</i>	11.314.488

Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Cet écart résulte principalement d'une **sous-consommation du plafond d'emplois ministériels de 582 équivalents temps plein travaillés** (sur 39.168 ETP-T prévus, 38.586 ont été consommés), en raison notamment de **réductions d'effectifs supérieures aux prévisions**.

¹ Est ici analysé le plafond d'emplois **ministériel**.

² Cette fongibilité technique correspond à des dépenses budgétées en titre 2 mais exécutées sur un autre titre, et notamment aux subventions aux établissements privés d'enseignement agricole au titre des personnels qu'ils rémunèrent.

Le ministère a tout d'abord **sous-estimé les départs en retraite** (900 constatés contre 700 anticipés). Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), cette sous-estimation est due en grande partie à « *l'imperfection des outils de gestion prévisionnelle* »¹ des emplois et à la différence entre le plafond ministériel d'ETP-T et la population gérée, source de complexité dans l'automatisation des données. Par ailleurs, des **recrutements programmés en 2007 ont dû être reportés** en raison de la « saturation » du bureau des concours du ministère, dont la charge de travail a considérablement augmenté en raison des mesures de fusion des corps et des plans de requalification actuellement menés. Enfin, la sous-consommation des crédits du titre 2 résulte d'une **sur-budgétisation des dépenses au titre du CAS-Pensions** de l'ordre de 20 millions d'euros.

Compte tenu de cette sous-consommation, le ministère a fait jouer la **fongibilité asymétrique**, pour un montant toutefois modeste de 13,3 millions d'euros, dont 6 millions d'euros au profit du plan « nitrates »² et 6,5 millions d'euros destinés à réduire les reports de charges constatés sur les bourses et protocoles de l'enseignement privé³. Il a également été procédé à une **annulation** de 27,6 millions d'euros de crédits en loi de finances rectificative⁴.

Votre rapporteur spécial observe enfin qu'en raison des marges de manœuvre disponibles en matière de dépenses de personnel, un **rattrapage indemnitaire** a été opéré pour différents corps. Selon le rapport du CBCM, ce « *retour catégoriel est, pour le ministère, une contrepartie à la baisse des effectifs opérée depuis le début 2006 et un rattrapage du quasi-gel indemnitaire qui prévalait depuis au moins quatre ans* »⁵.

Ces mesures avaient, en outre, pour objet de **réduire certaines disparités historiques** de traitement entre agents des services déconcentrés et agents de l'enseignement technique et supérieur agricole, afin de « fluidifier » la mobilité des fonctionnaires entre ces différents types de postes. Le rattrapage indemnitaire, évalué à 13 millions d'euros, a été réalisé en anticipant les dépenses prévues en 2008 et dans le respect d'un accord conclu avec le ministère chargé du budget, aux termes duquel la moitié des économies réalisées grâce au non-remplacement de départs en retraite devait retourner aux agents sous forme de mesures catégorielles (soit 12,1 millions d'euros sur 24,2 millions d'euros entre 2006 et 2008).

¹ Rapport annuel 2007, p. 21.

² Ce plan vise à mettre la France en conformité avec le droit communautaire de l'environnement dans le cadre du précontentieux « Nitrates de Bretagne ». Voir le rapport d'information de Mme Fabienne Keller « Droit communautaire de l'environnement – Maintenir le cap » (n° 402, 2007-2008).

³ Imputés sur le programme 143 de la mission « Enseignement scolaire ».

⁴ Dont 2,6 millions d'euros correspondant au transfert lié à la décentralisation de personnels TOS.

⁵ Rapport annuel 2007, p. 21.

2. Un bilan marqué par le poids des passifs d'intervention

L'analyse du patrimoine du MAP au 31 décembre 2007 traduit un actif stable et un **passif¹² résultant pour l'essentiel du poids des dispositifs d'intervention** portés par ce ministère, qui limitent sensiblement ses marges de manœuvre.

Ainsi, au 31 décembre 2007, **7 dispositifs d'intervention** (principalement concentrés sur le programme 154) **étaient constitutifs d'un passif supérieur à 100 millions d'euros et représentaient un passif total d'1,9 milliard d'euros, soit 51 % du total du passif ministériel.**

Les six principaux passifs d'intervention du ministère de l'agriculture et de la pêche

(en euros)

Mesures	Programme de rattachement	Montant
Charges de bonification (installation)	154	371.641.676
Aides au départ et indemnité viagère de départ	154	645.062.498
Charges de bonification (autres qu'installation)	154	225.189.256
Plan de modernisation des bâtiments d'élevage	154	103.281.054
Contrats d'agriculture durable et contrats territoriaux d'exploitation	154	128.010.335
Refus d'apurement communautaire ¹³	227	321.688.058
Service public de l'équarrissage	206	111.163.627
Total		1.906.036.504

Source : annexe 3 au rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

On observe également que le poids des **provisions pour litiges** n'est pas négligeable et représentait près de **211 millions d'euros** à la fin de l'année 2007 (5,6 % du total de passif). Les litiges concernés sont essentiellement portés devant les juridictions **nationales** et quatre d'entre eux présentent un risque financier supérieur ou égal à 1 million d'euros.

¹² Le passif est constitué par une obligation à l'égard d'un tiers existant à la date de clôture, dont il est probable ou certain, à la date d'arrêté des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture.

¹³ En 2008, et sur la recommandation de votre rapporteur spécial, votre commission des finances a confié à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur ces refus d'apurement.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

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

Le programme 154 porte les principaux dispositifs nationaux en matière de soutien aux territoires ruraux et d'adaptation des exploitations, qui sont souvent la contrepartie des aides communautaires du deuxième pilier de la PAC, relatif au développement rural. Ses actions concernent également la pêche et la politique du cheval.

1. Appréciation de la performance

29 % seulement des indicateurs¹⁴ du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 53 % affichent des résultats moins bons et 18 % sont inexploitable.

Indicateurs de performance du programme 154

	<i>Supérieur ou égal à la prévision</i>	<i>Inférieur à la prévision</i>	<i>Non exploitable</i>
Objectif 1	2	6	0
Objectif 2	2	1	2
Objectif 3	0	2	1
Objectif 4	1	0	0
Total	5	9	3
%	29,41%	52,94%	17,65%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Les **résultats insuffisants** sont principalement associés :

1) à l'**objectif 1** « Concilier activités économiques et préservation des milieux » en raison, si l'on en croit le rapport annuel de performances, de la **surestimation des prévisions 2007** en matière de surfaces contractualisées Natura 2000 et de maîtrise de l'azote par valorisation des effluents. Des ajustements techniques de ces indicateurs sont en cours ;

2) à l'**objectif 3** « Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service », s'agissant surtout des **pénalités financières** supportées dans le cadre du versement des aides communautaires du FEOGA-Garantie et du FEADER.

Pour ceux de ses indicateurs qui sont exploitables¹⁵, l'**objectif 2** « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux » présente des **résultats satisfaisants** qui traduisent notamment une baisse du coût moyen de

¹⁴ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2007 Prévision PAP 2007 » et « 2007 Réalisation ».

¹⁵ Ce qui n'est pas le cas des indicateurs relatifs au taux de renouvellement des chefs d'exploitation et à la proportion d'exploitations dans les zones défavorisées.

l'installation rapportée à l'hectare (de 328,2 euros contre une prévision actualisée à 372,2 euros), une stabilisation de l'indice de concentration géographique des capacités de pêche et une augmentation dynamique de l'emploi dans la filière cheval. Il en va de même pour l'**objectif 4**, en matière d'efficacité de la masse salariale des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

2. De nombreux dispositifs abondés en gestion

Les crédits ouverts sur le programme 154 en 2007 ont représenté **106,10 % des AE et 100,98 % des CP votés en loi de finances initiale**. Ces crédits ouverts ont été consommés à 93,86 % (AE) et 98,32 % (CP). Le programme 154 est marqué par le poids des reports de charges, des dépenses obligatoires et des subventions aux opérateurs¹⁶, qui laissent peu de souplesse au gestionnaire.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 154

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
LFI	1 503 484 826,00	1 482 013 176,00
LFR	97 660 000,00	11 350 000,00
Modifications réglementaires	-9 273 492,00	-2 996 423,00
Reports	3 294 794,00	6 186 202,00
Total crédits ouverts	1 595 166 128,00	1 496 552 955,00
Total crédits consommés	1 497 269 863,21	1 471 452 630,98
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>93,86%</i>	<i>98,32%</i>
<i>Ouverts / LFI</i>	<i>106,10%</i>	<i>100,98%</i>
<i>Consommés / LFI</i>	<i>99,59%</i>	<i>99,29%</i>

Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Plusieurs dispositifs d'intervention ont dû être abondés en cours d'année pour faire face à l'**insuffisance des dotations** en loi de finances initiale :

1) les **charges de bonification**, notamment en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, ont connu plusieurs abondements sur l'**action 3** « Appui au renouvellement des exploitations agricoles ». **La hausse des taux du marché a en effet accru l'attractivité de ce dispositif en même temps que son coût pour l'Etat, et a suscité des « files d'attente »**. 17,8 millions d'euros d'AE supplémentaires lui ont été consacrées¹⁷, cependant que les CP étaient réduits de 6,2 millions d'euros. **Cette évolution divergente ne peut que contribuer à accroître un report de charges estimé à 35 millions**

¹⁶ Haras nationaux, OFIMER et CNASEA.

¹⁷ Par redéploiement internes au programme et par la loi de finances rectificative.

d'euros à la fin 2007 pour les seuls prêts aux jeunes agriculteurs et illustre la nécessité de réformer ce dispositif ;

2) le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage** (PMBE de l'action 4 « Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions ») a été **abondé par le dégel de 23 millions d'euros d'AE et de 11,5 millions d'euros de CP supplémentaires, ainsi que par des redéploiements de fin de gestion**. Le plan a toutefois été réformé en octobre 2007 afin de diminuer les plafonds de l'aide, de sélectionner plus rigoureusement les dossiers et d'interdire tout démarrage de travaux avant notification de la décision d'attribution. Votre rapporteur spécial se félicite des aménagements apportés à un dispositif qui connaissait un allongement préoccupant de sa « file d'attente » ;

3) le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA, action 4) s'est interrompu le 31 décembre 2007. Sa clôture a suscité une hausse des demandes d'aide en fin de période que les crédits initialement prévus n'ont pas permis de couvrir. Les AE dédiées au programme ont été portées à 48,3 millions d'euros contre 31,5 millions d'euros votés en loi de finances. **Le RAP ne fait toutefois pas mention d'ouverture de CP complémentaires, ce qui laisse une nouvelle fois craindre une augmentation des reports de charges ;**

4) 15 millions d'euros de dégel et 15,1 millions d'euros de redéploiements en fin de gestion ont enfin permis de **porter à 104 millions d'euros les CP disponibles pour les contrats d'agriculture durable (CAD, action 5 « Mesures agro-environnementales et territoriales »)**, afin **d'éviter une rupture des paiements** sur ce dispositif et de **diminuer l'important report de charges** constaté fin 2006 (66,5 millions d'euros).

Trois dispositifs ont particulièrement été mis à contribution pour procéder aux redéploiements internes au programme : **AGRIDIFF** (aide aux exploitations en difficulté) pour laquelle 10 millions d'euros étaient prévus en CP par la LFI et 2,6 millions d'euros ont été consommés, les **aides à la cessation d'activité** (préretraites, aides à la réinsertion professionnelle, congés formation et aides à la transmission d'exploitation), avec 14 millions d'euros de CP consommés sur 20,2 millions d'euros prévus, ainsi que la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE : 91,8 millions d'euros consommés en AE, contre 121 millions d'euros prévus en LFI).

Dans le cadre de l'**action 6** « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture », le plan de sortie de flotte (PSF) a été abondé de 5 millions d'euros par le décret d'avance du 25 octobre 2007 et d'1,5 million d'euros par redéploiement interne. **Ces augmentations avaient pour objet de faire face aux crises « anchois » et « thonaille »**, à la suite desquelles les besoins du PSF étaient estimés à 16 millions d'euros (contre 9,5 millions d'euros prévus en loi de finances initiale). Votre rapporteur spécial constate toutefois que **seuls 7 millions d'euros de CP ont été finalement consommés** en 2007, « *en raison d'une approbation tardive du programme opérationnel du Fonds*

européen pour la pêche ». Au demeurant, **les dotations votées en loi de finances initiale suffisent rarement à faire face aux crises que traverse le secteur de la pêche**. Outre le décret d'avance de 2007, témoignent de cette insuffisance :

1) les avances remboursables consenties par l'OFIMER et le CNASEA au **Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP)** entre 2004 et 2006. Compte tenu de l'impossibilité pour le FPAP de les rembourser, ces avances ont été transformées en **subventions définitives** et une **perte de 69,6 millions d'euros est constatée** par l'article 8 du projet de loi de règlement des comptes pour 2007 ;

2) le recours à un nouveau **décret d'avance** en juin 2008 ouvrant **103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP** pour accélérer la mise en œuvre d'un plan pour une pêche durable et responsable décidé dans le courant de l'année¹⁸.

**Les enjeux associés au financement des exonérations
de charges sociales en zones de revitalisation rurale (ZRR)**

Depuis 2007, l'action 1 du programme 154 est dotée de crédits visant à **rembourser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charges sociales résultant de divers dispositifs** prévus dans le domaine agricole. 37,5 millions d'euros ont été consommés (AE=CP) pour ces remboursements en 2007.

Selon les réponses du ministère de l'agriculture et de la pêche au questionnaire d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a actualisé, en février 2007, le coût des exonérations dont bénéficient les **organismes d'intérêt général¹⁹ situés en ZRR** en application des articles 15 et 16 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Cette actualisation a fait passer ce coût de 4,28 millions d'euros prévus en loi de finances initiale à 172 millions d'euros, soit une multiplication par 40 que les crédits ouverts en 2007 n'ont pas permis de couvrir. Il convient, en outre, d'ajouter à ce montant 13 millions d'euros à la charge de la Mutualité sociale agricole, soit **185 millions d'euros au total**.

Compte tenu de sa faible efficacité en termes de création d'emploi, ce dispositif a été réformé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Par ailleurs, son coût devrait, à compter de 2008, être imputé sur le programme 133 « Développement de l'emploi » de la mission « Développement et régulation économiques ».

A ce stade, votre rapporteur spécial ne connaît pas les modalités du remboursement des exonérations de charges au titre de 2007, formellement imputé sur le programme 154 de la mission « Agriculture ».

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

Consacré au développement économique des exploitations, le programme 227 s'inscrit dans le cadre du premier pilier de la PAC, qui vise à

¹⁸ Au total, 310 millions d'euros seront consacrés à ce plan.

¹⁹ Il s'agit des organismes visés à l'article 200 du code général des impôts.

améliorer la compétitivité des produits, à adapter la production à la demande et à développer ses débouchés.

1. Appréciation de la performance

Un tiers des indicateurs du programme 227 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 53 % affichent des résultats moins bons et 13 % sont inexploitable. D'autre part, selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, **seule la moitié de l'ensemble des crédits du programme est couverte par des indicateurs de performance.**

Indicateurs de performance du programme 227

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	4	1
Objectif 2	2	2	0
Objectif 3	1	1	0
Objectif 4	1	1	1
Total	5	8	2
%	33,33%	53,33%	13,33%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Les faibles résultats associés à l'**objectif 1**, dont le PAP indique qu'ils reposent pour partie sur des données provisoires, semblent devoir être relativisés par la « démarche de long terme » que constitue le développement des productions sous signes de qualité. Votre rapporteur spécial ne souscrit pas à ce raisonnement, et observe que **rien n'interdit de tenir compte de cette particularité dans la détermination des prévisions et des cibles.** On observe, par ailleurs, que l'indicateur relatif à la part des volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée présente une certaine sensibilité à la conjoncture économique²⁰.

L'**objectif 2** « Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs » présente un indicateur relatif aux regroupements de producteurs marqué par une **évolution très heurtée** des prévisions et de la réalisation (de 8.000 producteurs concernés prévus dans le PAP 2007 à 1.250 dans la prévision actualisée²¹, et à 3.303 en réalisation). L'**objectif 3**, relatif à la présence des entreprises françaises à l'international, est en revanche globalement atteint.

Enfin, si une partie des indicateurs associés à l'**objectif 4** « Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service » est peu significative en raison des **réorganisations administratives** affectant les offices agricoles et l'agence unique de paiement,

²⁰ La hausse des cours des produits agricoles affectant le différentiel de valorisation entre les produits sous signes de qualité et les produits standards.

²¹ Votre rapporteur spécial ne s'explique pas la très forte révision à la baisse de la prévision à mi-2007.

il y a lieu de relever les **bons résultats obtenus en matière de refus d'apurement** (pénalités financières égales à 1,07 % des aides communautaires versées, contre une prévision d'1,18 %).

2. Une prévision sincère ?

Le **différentiel** entre les crédits du programme 227 votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement ouverts et consommés est **considérable**. Les AE et CP **ouverts** ont en effet été respectivement supérieurs de 36,7 % et 27,07 % aux dotations votées par le Parlement. Ces taux atteignent 32,11 % et 27,04 % en **consommation**²².

Crédits ouverts et consommés sur le programme 227

	<i>(en euros)</i>	
	AE	CP
LFI	685 016 130,00	707 257 969,00
LFR	162 630 000,00	162 630 000,00
Modifications réglementaires	88 792 820,00	26 896 924,00
Reports	0,00	1 933 346,00
Total crédits ouverts	936 438 950,00	898 718 239,00
Total crédits consommés	904 986 637,70	898 533 640,98
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>96,64%</i>	<i>99,98%</i>
<i>Ouverts / LFI</i>	<i>136,70%</i>	<i>127,07%</i>
<i>Consommés / LFI</i>	<i>132,11%</i>	<i>127,04%</i>

Source : rapport annuel 2007 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Cette situation conduit à **s'interroger sur la sincérité de la prévision**. Ainsi, pour la deuxième année consécutive, le rapport annuel de performances indique que l'augmentation des dotations prévues en LFI « *a permis d'engager des dossiers correspondants à des dépenses obligatoires et qui n'auraient pu être effectuées sans apports complémentaires* ».

Sur l'action 2, et comme en 2006, l'exécution 2007 a donné lieu au **redéploiement d'une partie des crédits de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) vers le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**. Ce mouvement a concerné 82 millions d'euros (AE et CP) et a eu pour objet d'alimenter un FNGCA **non doté en loi de finances initiale alors même que la contribution de l'Etat est rendue obligatoire par le code rural**.

²² Alors même que les reports sont minimes.

La rétrocession des crédits de la « variable d'ajustement » que constitue la PNSVA a été opérée par le **décret d'avance²³ du 25 octobre 2007²⁴**, ce qui relève d'une interprétation très large de l'urgence et de l'imprévisibilité des dépenses qui doit fonder le recours à un tel instrument réglementaire.

La réédition d'une telle « acrobatie » budgétaire est éminemment critiquable et l'on observe que **la loi de finances pour 2008 n'a pas davantage prévu de dotation au profit du FNGCA²⁵**. Sur ce point, le ministère de l'agriculture et de la pêche fait valoir que « *le ministère du budget s'oppose chaque année à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre des calamités* »²⁶, au motif que le montant des indemnisations à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget. **Cette argumentation est contestable**, dans la mesure où la loi dispose explicitement que le fonds reçoit « *une subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit des contributions* » des exploitants²⁷, et non aux indemnisations à verser.

Enfin, l'action 4 « Gestion des aides nationales et communautaires » a bénéficié de **l'ouverture de 162,63 millions d'euros (AE et CP) afin de financer les refus d'apurement communautaire notifiés en 2006²⁸**. Le financement des refus d'apurement ne fait **jamais l'objet d'inscription de crédits en loi de finances initiale**, et il est recouru à la **loi de finances rectificative**, dans la mesure où ces charges sont constatées en octobre de chaque année. On observe toutefois qu'un **décalage d'un an** s'est récemment instauré, les refus d'apurement notifiés en **2006** n'étant payés qu'en loi de finances rectificative pour **2007** et aggravant, dans l'intervalle, les reports de charges du ministère.

Conformément à ce schéma, les refus d'apurement notifiés en **2007**, qui s'élèvent à **90.559.251 euros** pour le programme 227 et à **7.767.230 euros** pour le programme 154, n'ont, à ce stade, fait l'objet d'**aucune inscription de crédits en loi de finances**.

²³ En 2006, cette rétrocession avait été opérée par la loi de finances rectificative et l'Office de l'élevage, qui sert la PNSVA, avait recouru à l'emprunt pour pallier l'indisponibilité temporaire des crédits redéployés vers le FNGCA.

²⁴ Ce décret d'avance a également ouvert 23 millions d'euros en AE et CP en faveur du secteur ovin touché par la fièvre catarrhale ovine et le renchérissement des intrants, ainsi que du secteur des veaux de boucherie.

²⁵ Au cours des débats votre rapporteur spécial avait proposé de doter « symboliquement » le FNGCA en redéployant la subvention pour charges de service public de l'AFICAR.

²⁶ Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.

²⁷ Article L. 361-5 du code rural.

²⁸ 25,56 millions d'euros en AE et 17,15 millions d'euros en CP ont également été ouverts en LFR sur le programme 154 au titre des refus d'apurement communautaire.

C. PROGRAMME 149 « FORÊT »

Le programme 149 vise principalement à accroître la mobilisation de la ressource en bois et à promouvoir une gestion durable des forêts.

1. Appréciation de la performance

La moitié des indicateurs du programme 149 présente des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, 17 % affichent des résultats moins bons et un tiers est inexploitable.

Indicateurs de performance du programme 149

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	0	2
Objectif 2	1	1	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
Total	3	1	2
%	50,00%	16,67%	33,33%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

L'**objectif 1** « Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois » n'est assorti **d'aucun élément de réalisation 2007**. Les résultats associés aux autres objectifs sont **satisfaisants**, s'agissant particulièrement du coût de gestion des forêts publiques, du déploiement des plans simples de gestion en forêt privée, voire **excellents** en matière de taux d'extinction des feux de forêt naissants.

2. Une exécution sous contrainte

La loi de finances initiale avait ouvert 301 millions d'euros d'AE et 310 millions d'euros de CP sur le programme 149. **La dotation finale du programme s'est établie à 292 millions d'euros en AE et 305 millions d'euros en CP** à la suite des différents mouvements intervenus en gestion. Les taux de consommation sont de 94,5 % des AE et 97,9 % des CP votés en loi de finances et de **97,6 % des AE et 99,6 % des CP disponibles** après les mouvements en gestion. Les principales contraintes qui s'imposent au gestionnaire résident dans la **prédominance des subventions pour charges de service public des opérateurs**²⁹, qui représentent plus de 60 % des CP consommés (le versement compensateur à l'Office national des forêts représente à lui seul 141 millions d'euros en CP), la pluriannualité des dispositifs d'intervention liée à la **longueur des travaux forestiers**, et les **reports de charges**.

²⁹ Office national des forêts, Inventaire forestier national, Centre national et centres régionaux de la propriété forestière et forestiers sapeurs.

En 2007, le programme 149 a subi l'annulation de 4,93 millions d'euros en AE et 5,62 millions d'euros en CP par le **décret d'avance** du 25 octobre 2007, visant à financer des mesures d'urgence en faveur de la pêche et des filières ovine et veaux de boucherie. Le **plan Chablis**³⁰ et l'aide à la création de dessertes forestières ont également été amputés de 7 millions d'euros en AE au profit du plan d'aide à la modernisation des scieries (2 millions d'euros par redéploiement interne au programme) et du financement des refus d'apurement communautaires (5 millions d'euros par décret de virement sur le programme 154). Ces « ponctions » n'ont toutefois pas affecté gravement l'exécution, compte tenu de la **sous-consommation**, constatée par ailleurs, **des AE** ouvertes en loi de finances initiale. Cette sous-consommation résulte de l'approbation tardive par la Commission européenne du **programme de développement rural hexagonal** (PDRH), auquel s'intègrent la plupart des dispositifs d'intervention du programme 149.

S'agissant des opérateurs, votre rapporteur spécial observe enfin **que l'Office national des forêts a été autorisé à recourir à l'emprunt, pour un montant de 60 millions d'euros**, en raison des prévisions de besoins liés au financement des travaux en forêt domaniale prévus par son contrat d'objectifs. La nécessité de cet emprunt témoigne de la situation de **trésorerie tendue** que traverse l'ONF.

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

Programme « support » de la mission, le programme 215 regroupe l'ensemble des moyens dédiés au pilotage des politiques de l'agriculture aux échelons central et déconcentré.

1. Appréciation de la performance

Après avoir connu une mise en place « laborieuse » de son dispositif d'évaluation de la performance, **le programme 215 présente les meilleurs résultats de l'ensemble des programmes de la mission. Près des deux tiers** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, un quart affiche des résultats moins bons et 13 % sont inexploitable. Toutefois, votre rapporteur spécial observe que **seuls 40 % des crédits du programme sont, en exécution 2007, couverts par des indicateurs de performance.**

³⁰ Reconstitution des forêts après la tempête de 1999.

Indicateurs de performance du programme 215

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	1	0
Objectif 2	2	0	0
Objectif 3	1	1	1
Objectif 4	1	0	0
Total	5	2	1
%	62,50%	25,00%	12,50%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007

Votre rapporteur spécial se félicite tout particulièrement des performances réalisées en matière de **formation et de gestion des ressources humaines** (baisse du coût de la journée stagiaire et du ratio d'ETP affectés à la gestion du personnel sur le nombre d'agents gérés). La seule « ombre au tableau » est constituée par les résultats inférieurs aux prévisions en matière de :

1) coût du poste de travail en administration centrale. Ce résultat démontre, selon le responsable de programme, « *l'impérieuse nécessité de rationaliser la localisation des services et des agents* », ce qu'est censé permettre le schéma directeur du patrimoine immobilier du ministère ;

2) dépense moyenne de fonctionnement courant par agent dans les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

2. L'exécution des crédits

La gestion du plafond d'emplois ministériel ayant été analysée dans le cadre des observations liminaires, le commentaire de l'exécution des crédits sur le périmètre de la mission **se limitera aux crédits hors titre 2**. A l'issue des mouvements intervenus en gestion, ces crédits se sont élevés à 139,4 millions d'euros en AE et à 113,4 millions d'euros en CP. Leur taux de consommation respectif a atteint 97 % et 102 % par rapport à la loi de finances initiale.

La justification au premier euro en est circonscrite et les conditions de l'exécution n'appellent pas de remarque particulière. Le responsable de programme fait état de la « *qualité de la prévision budgétaire* » et se félicite de « *l'efficacité d'une gestion qui a permis d'absorber les aléas de l'exécution [...] et d'apurer les reports de charges malgré la régulation budgétaire* ». Le chapitre relatif aux **opérateurs** ne s'appesantit toutefois pas sur les difficultés de gestion qu'a connues l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), au contrôle de laquelle votre rapporteur spécial a procédé en 2008³¹.

³¹ Voir le rapport d'information de M. Joël Bourdin « *Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole* » (n° 391, 2007-2008).

E. COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) est alimenté par 85 % du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** visée à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts³². Il retrace, en dépenses, le financement d'opérations de développement agricole et rural via les chambres d'agriculture et les instituts techniques (programme 775) et par le biais d'un appel à projets annuel (programme 776).

1. Appréciation de la performance

Le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est pas satisfaisant.

S'agissant du programme 75 « Développement agricole et rural pluriannuel », l'indicateur relatif au **nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable présente des résultats spectaculaires** (réalisation de 85.628 pour une prévision de 66.000) **qui laissent votre rapporteur spécial sceptique**. Il y a, en effet, lieu de se demander si cette augmentation est bien la mesure de l'efficacité des « *organismes de conseil dans leur rôle d'orientation de l'agriculture* » ou si elle ne résulte tout simplement pas du fait que l'engagement dans une démarche d'agriculture durable s'accompagne d'aides publiques³³.

Dans le cadre du programme 776 « Innovation et partenariat », le responsable de programme raisonne sur des « *ordres de grandeur* », précision méthodologique commode qui permet de considérer que 12 % de financements impliquant des unités mixtes technologiques (UMT) constituent un objectif « *considéré comme atteint* », quand bien même la prévision était de 15 %.

2. Trop de recettes pour le CAS-DAR ?

Les **recettes** constatées sur le compte en 2007 ont été **supérieures de 4 millions d'euros aux prévisions** de la loi de finances initiale (102 millions d'euros contre 98 millions prévus). **Les motifs de cette sous-évaluation n'apparaissent pas clairement** au sein de la rubrique « Recettes constatées par ligne et justification des écarts » du rapport annuel de performances.

Par ailleurs, **les soldes de fin d'année à reporter s'élèvent à 15,67 millions d'euros en AE et à 22,4 millions d'euros en CP**, soit des reports comparables à ceux de 2006. Cette situation, combinée à la **probable augmentation des recettes** du compte qui résultera du dé plafonnement de la

³² Sur cette taxe, voir le rapport d'information de M. Joël Bourdin « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

³³ Dans le cadre des contrats d'agriculture durable.

taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles³⁴, peut conduire à un écart croissant entre ressources et dépenses du compte. Dès lors, soit il doit être **remédié à la sous-consommation** des crédits, soit il conviendra de **baisser la fraction du produit de cette taxe affecté au CAS-DAR**³⁵.

3. Une justification au premier euro lacunaire

Au sein du **programme 775**, les crédits de l'action 1 « Développement agricole et rural pluriannuel » font l'objet d'une **justification au premier euro extrêmement lacunaire. Aucune information détaillée** n'est fournie sur l'emploi des 40,5 millions d'euros fléchés vers le réseau des **chambres d'agriculture** et des 5,8 millions d'euros destinés aux autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA). Quant à la justification des 40,5 millions d'euros dévolus aux **instituts techniques**, une présentation vague de leurs missions semble en tenir lieu, qui permet toutefois de retenir que ces organismes sont « *à l'écoute des besoins des agriculteurs et des différents autres acteurs des filières* ». 9,2 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP sont enfin consacrés à d'« *autres projets et actions de développement agricole* », qui semblent **être destinés peu ou prou aux mêmes organismes que ceux qui viennent d'être évoqués**, puisqu'ils ont permis de financer « *22 projets [...] mis en œuvre en accompagnement des programmes de développement agricole et rural des chambres d'agriculture et de l'APCA, des instituts et centres techniques agricoles et de l'ACTA, (et) des organismes nationaux à vocation agricole* ».

Ces insuffisances confortent votre rapporteur spécial dans l'idée, déjà exprimée dans ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2008, que **rien, dans les documents budgétaires, ne permet de s'assurer que les crédits de l'action 1 vont aux projets de développement et non aux structures qui sont censées les porter**. Ces observations sont partiellement corroborées par l'analyse des aides au développement agricole effectuée par la Cour des comptes dans son *Rapport annuel 2008*. La Cour relève notamment que « *la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures* ». Cette « *logique générale d'abonnement aux aides* » est, selon votre rapporteur spécial, **l'antithèse parfaite de la démarche de performance promue par la LOLF**.

Les crédits de l'action 1 du **programme 776** « Innovation et partenariat » ont représenté, en 2007, 11,2 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP, soit des montants très inférieurs aux dotations des chambres d'agriculture, instituts techniques et ONVA imputées sur le programme 775. Ils sont attribués à des **projets de développement agricole**

³⁴ Ce déplaçonnement est intervenu le 1^{er} janvier 2008.

³⁵ Ce qui n'emporterait pas pour autant l'augmentation à due concurrence de la fraction dévolue au financement du syndicalisme agricole, via le programme 154.

sélectionnés par un jury. Une fois de plus, il aurait été opportun de fournir, à défaut d'un descriptif exhaustif, une typologie des 32 dossiers retenus en 2007 et des lauréats. **Le recours à l'appel à projets constitue néanmoins une excellente démarche en principe.** C'est pourquoi, sous réserve de **remédier à certaines imperfections** constatées par la Cour des comptes dans la mise en œuvre de l'appel à projets en 2006¹, **votre rapporteur spécial est favorable à ce qu'une part sensiblement plus importante des crédits du CAS-DAR soit concentrée sur l'action 1 du programme 776 et permette l'attribution de concours publics à des projets ayant fait l'objet d'une expertise technique incontestable.**

¹ La Cour relève notamment que trois dossiers ont été retenus par le ministre de l'agriculture et de la pêche alors qu'ils n'avaient pas été sélectionnés par le jury (dont deux étaient très mal classés), et qu'un dossier des Jeunes Agriculteurs classé dernier par le jury a été agréé par le ministre et s'est vu attribuer une subvention de 260.000 euros par un arrêté spécifique du 11 décembre 2006.