

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, 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 ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA MISSION.....	7
A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE ÉLARGI ET UNE ADMINISTRATION RÉORGANISÉE	7
1. <i>Les nouveaux contours de la mission « Agriculture ».....</i>	<i>7</i>
a) Une mission reconfigurée	7
b) Les crédits d'un ministère d'intervention.....	7
2. <i>La traduction des décisions de la révision générale des politiques publiques</i>	<i>8</i>
a) Une réforme administrative ambitieuse.....	8
b) Les dispositifs d'intervention	10
B. SITUATION BUDGÉTAIRE DU MINISTÈRE ET ENJEUX DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	11
1. <i>Profil de l'exécution budgétaire en 2008.....</i>	<i>11</i>
a) Une exécution à nouveau perturbée	11
b) Les refus d'apurement communautaire augmentent les reports de charges prévisibles	12
2. <i>La programmation pluriannuelle : un « pari » sur l'avenir de la PAC ?.....</i>	<i>13</i>
a) Une baisse de des crédits de paiement de 9,5 % en 2010	13
b) La réforme de la PAC conditionnera le respect des objectifs	13
II. ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA MISSION ET DU COMPTE SPÉCIAL	15
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »	15
1. <i>L'évolution des crédits du programme</i>	<i>15</i>
a) Principales évolutions constatées sur les crédits	15
b) Une baisse sensible des crédits en 2010.....	18
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro</i>	<i>19</i>
a) La gestion des crises : « parent pauvre » du budget ?.....	19
b) Un plan pour une pêche durable et responsable « euro-compatible »	20
c) Haras nationaux : le contrat d'objectifs se fait attendre.....	20
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »	22
1. <i>Principales caractéristiques du programme</i>	<i>22</i>
a) Présentation des crédits.....	22
b) La programmation 2009-2011.....	22
2. <i>Des dépenses fiscales en évolution</i>	<i>23</i>
a) Quelle fiabilité pour les chiffrages ?	23
b) Le projet de loi de finances réforme la fiscalité forestière	24
C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	25
1. <i>Principales caractéristiques du programme</i>	<i>25</i>
a) Présentation des crédits.....	25
b) La programmation 2009-2011.....	27

2. Principales observations sur la justification au premier euro	27
a) Des sous-budgétisations récurrentes pour lutter contre la FCO	27
b) Les conséquences financières de la réforme du service public de l'équarrissage.....	28
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	30
1. Les crédits de personnel et le plafond d'emplois	30
a) Les crédits de titre 2	30
b) Le plafond d'emplois.....	31
2. Les crédits hors titre 2	32
a) Une stabilité programmée sur 2009-2011	32
b) La dissolution de l'AFICAR et les crédits de communication.....	32
E. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ».....	35
1. Recettes et dépenses du compte	35
a) La justification des recettes.....	35
b) L'équilibre des recettes et des dépenses.....	35
2. Principales observations sur la justification au premier euro	36
a) Une maquette révisée.....	36
b) Une logique d' « abonnement aux aides » ?	36
EXAMEN DES ARTICLES 59 A À 59 D, 59 ET 59 BIS À 59 QUATER RATTACHÉS	39
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	57
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	65

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Au 10 octobre 2008, délai fixé par la loi organique, **37,7 % des réponses au questionnaire budgétaire** étaient parvenues à votre rapporteur spécial. **Ce taux de réponse est d'autant moins acceptable** que le nombre de questions adressées au ministère a été divisé par près de deux entre 2007 et 2008 et que le questionnaire a fait l'objet d'une harmonisation avec celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale. La tâche du rapporteur spécial n'est en outre pas facilitée par l'envoi sporadique de plusieurs versions d'une même réponse, dont certaines « annulent et remplacent » les précédentes. **Au total, le fait que le Sénat examine le projet de loi de finances après l'Assemblée nationale ne dispense pas le gouvernement de répondre dans les délais fixés par la LOLF, et selon des procédures garantissant la fiabilité des réponses.**

2. La mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des finances publiques et de la révision générale des politiques publiques conduit à une **reconfiguration de la mission en 2009**. La nouvelle mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt, et affaires rurales » intègre ainsi un **programme consacré à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation** et opère la **fusion** des programmes 154 et 227, porteurs de la plus grande partie des dispositifs **d'intervention** du ministère.

3. Des éclaircissements doivent être apportés sur le **calendrier d'adoption des dispositions législatives** qui concrétiseront la réforme, au demeurant ambitieuse, de l'administration du ministère et de ses opérateurs.

4. L'exécution budgétaire 2008 présente à nouveau un **profil perturbé**, résultant de la survenue de crises et de la **budgetisation insuffisante** de certains postes. **Deux décrets d'avance** auront été nécessaires, en 2008, pour faire face aux aléas climatiques, économiques et sanitaires subis par le monde agricole.

5. Les déterminants de la programmation pluriannuelle 2009-2011 des crédits de la mission doivent être **explicités**, s'agissant en particulier des baisses de crédits nationaux gagées sur les « **rééquilibrages** » **attendus de la réforme de la PAC**.

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA MISSION

A. UN PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE ÉLARGI ET UNE ADMINISTRATION RÉORGANISÉE

1. Les nouveaux contours de la mission « Agriculture »

a) Une mission reconfigurée

La programmation pluriannuelle des finances publiques s'est accompagnée d'une reconfiguration des missions du budget général de l'Etat visant à augmenter leur taille et à mieux faire coïncider leur périmètre avec ceux des départements ministériels. Pour la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », cette démarche se traduit, en 2009 :

1) par **l'incorporation du programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de l'ancienne mission « Sécurité sanitaire ». **L'intitulé** de la mission est modifié en conséquence et devient : « Agriculture, pêche, **alimentation**, forêt et affaires rurales » ;

2) par la **fusion** des anciens programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », en un seul programme « **Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires** ». Ce programme, doté de la moitié des crédits de paiement de la mission, devient le pivot budgétaire de la politique d'intervention du ministère et met largement en œuvre des dispositifs trouvant une contrepartie au titre de la politique agricole commune (PAC).

b) Les crédits d'un ministère d'intervention

La mission « APAFAR » est dotée de **3,238 milliards d'euros en AE et 3,489 milliards d'euros en CP en 2009**. Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, la répartition des crédits de cette mission manifeste très clairement la vocation de **ministère d'intervention** du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP). **49 % des CP de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6** (soit 1,7 milliards d'euros), pour la plupart concentrées sur le nouveau programme 154. 27 % des CP sont consacrés aux dépenses de personnel (950 millions d'euros) et 23 % aux dépenses de fonctionnement (795 millions d'euros).

Répartition par action et par titre des crédits de paiement de la mission

(en euros)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
154 - Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires		271 451 854	500 000	1 489 093 089	1 761 044 943	50,47%
149 - Forêt		214 673 330	9 625 010	85 058 390	309 356 730	8,87%
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	271 139 846	174 037 642	4 806 896	132 783 768	582 768 152	16,70%
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	678 184 019	135 597 853	21 323 792	910 000	836 015 664	23,96%
Total	949 323 865	795 760 679	36 255 698	1 707 845 247	3 489 185 489	100,00%
%	27,21%	22,81%	1,04%	48,95%	100,00%	

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

Les crédits de la mission doivent naturellement être mis en regard des **autres concours publics à l'agriculture**, et en particulier des concours communautaires accordés au titre de la PAC. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la contribution du MAP s'élevait, en 2007, à 5.372,5 millions d'euros¹ et celles des autres ministères à 734,8 millions d'euros, soit une **contribution nationale totale de 6.107,3 millions d'euros**.

La même année, le **financement communautaire était de 9.836,3 millions d'euros**, dont 9.035 millions d'euros au titre du premier pilier et 801,3 millions d'euros au titre du second pilier. On estime enfin à **1 milliard d'euros** les concours à l'agriculture apportés par les **collectivités territoriales**. Le périmètre de la mission regroupe donc **un cinquième** des concours publics annuels à l'agriculture.

2. La traduction des décisions de la révision générale des politiques publiques

Les décisions des conseils successifs de modernisation des politiques publiques ont trouvé une traduction significative dans **l'organisation du ministère de l'agriculture et de la pêche et de ses opérateurs**. Une évolution des **dispositifs nationaux d'intervention** est également constatée.

a) Une réforme administrative ambitieuse

Votre rapporteur spécial salue la diligence avec laquelle est conduite une **restructuration en profondeur** de l'administration centrale et déconcentrée du ministère et du « paysage » de ses opérateurs. Dans le prolongement des conclusions de la RGPP, la réorganisation de

¹ Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non de la mission.

l'**administration centrale** du ministère a consisté à regrouper la direction générale de la forêt et des affaires rurales et la direction générale des politiques économique, européenne et internationale en une **direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires** (DGPAAT). Ce regroupement est le pendant administratif de la fusion des programmes 154 et 227, le nouveau programme 154 au périmètre élargi étant placé sous la responsabilité du directeur général de la DGPAAT. La création d'un service de la prospective au sein du secrétariat général, ainsi que la réorganisation de la direction générale de l'alimentation et de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture¹ constituent les autres aspects de cette refonte.

La réforme des **administrations déconcentrées** s'articule, quant à elle, autour :

1) de la **fusion** des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Cette fusion, généralisée en 2009 et 2010, devrait permettre une réduction de 100 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2009-2011 et occasionner des dépenses de déménagement et de rénovation estimés à 6,6 millions d'euros. De nouvelles directions départementales dédiées à la **sécurité alimentaire et sanitaire et à la protection des consommateurs** seront également créées ;

2) de la création, en 2009, de **directions régionales** regroupant l'ensemble des missions du ministère et intégrant les services régionaux des offices agricoles ;

3) du désengagement de l'Etat du domaine de **l'ingénierie publique concurrentielle**, représentant une diminution d'emplois de 130 ETP par an sur la période 2009-2011 et représentant, à terme une économie de moyens de fonctionnement de 1,4 millions d'euros.

Les opérateurs sous tutelle du MAP font enfin l'objet d'importants regroupements. L'Agence uniquement de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) sont fusionnés au sein d'une **Agence de services et de paiement** (ASP) ayant vocation à devenir l'organisme unique de paiement dans le secteur agricole. Les principaux offices sont également regroupés au sein d'un établissement unique baptisé **France AgriMer**. Selon le projet annuel de performances (PAP), ces rapprochements permettront une réduction des effectifs de 455 ETP sur 2009-2011 et se manifestent, dès 2009, par une diminution de 6 millions d'euros des dotations pour charges de service public imputées sur le programme 154. **Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur les motifs qui ont conduit à exclure d'un mouvement de réforme aussi ambitieux un office spécifique dédié à l'outre-mer**

¹ Elle vise notamment à unifier le pilotage des contrôles en matière de pêche par rapprochement d'une partie de l'OFIMER, du centre national des traitements statistiques de Lorient et du centre de surveillance des pêches du CROSS Etel.

(l'ODEADOM) et un organisme de paiement propre à la Corse (l'ODARC). Le regroupement des opérateurs concerne enfin la politique forestière, puisque l'Office national des forêts absorbera l'Inventaire forestier national et que le Centre national professionnel de la propriété forestière et les centres régionaux seront fusionnés en un établissement unique.

Selon le cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministère est en « ordre de marche » pour fonctionner, dès le 1^{er} janvier 2009, selon la nouvelle architecture retenue. Votre rapporteur spécial observe néanmoins **qu'un certain nombre de réformes actées nécessitent une transcription législative.** Alors qu'un projet de loi avait été déposé au Sénat, le gouvernement a finalement opté pour l'inscription de ces réformes par voie d'amendement à la **proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures** de notre collègue député le président Jean-Luc Warsmann. Il s'agit, en l'occurrence, d'habiliter le gouvernement à opérer les aménagements nécessaires par voie **d'ordonnances.**

Cette proposition de loi, adoptée le 14 octobre 2008 par l'Assemblée nationale, a été déposée sur le bureau du Sénat le 16 octobre 2008. Son examen n'étant pas, à ce stade, inscrit à l'ordre du jour, votre rapporteur spécial **interrogera le ministre sur la solution retenue par le gouvernement pour permettre l'adoption dans les délais de dispositions qui conditionnent l'effectivité de la réforme du MAP et de ses opérateurs.**

b) Les dispositifs d'intervention

Le PAP 2009 matérialise pour la première fois clairement les réformes des **dispositifs d'intervention** portés par le ministère et résultant de la RGPP. Outre la réforme attendue du **service public de l'équarrissage**, sur laquelle votre rapporteur spécial revient dans les développements qui suivent, les documents budgétaires mentionnent :

1) le recentrage des interventions au bénéfice des **associations en faveur du monde rural**, qui seront désormais limitées au financement du Réseau rural, résultant d'une obligation communautaire (économie de 7,15 millions d'euros en AE et CP, en 2009) ;

2) le transfert¹ aux régions des biens des Sociétés d'aménagement régional et du financement des travaux d'**hydraulique agricole** (économie de 10,7 millions d'euros en AE en 2009) ;

3) la **suppression de la mesure de préretraite** à compter de 2009, à l'exception des départements d'outre-mer (économie de 16,9 millions d'euros en AE en 2009).

¹ Le MAP conservera à sa charge l'entretien des ouvrages domaniaux dont il est propriétaire et les investissements dédiés à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, dans le cadre de la concession d'Etat dont elle bénéficie.

B. SITUATION BUDGÉTAIRE DU MINISTÈRE ET ENJEUX DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

Soumis à une **forte contrainte budgétaire**, le ministère de l'agriculture et de la pêche doit faire face aux conséquences des crises et aléas sanitaires, climatiques et économiques qui affectent traditionnellement le monde agricole et qui perturbent régulièrement l'exécution.

1. Profil de l'exécution budgétaire en 2008

a) Une exécution à nouveau perturbée

L'exécution budgétaire 2008 se caractérise à nouveau par un **profil fortement perturbé, résultant de la survenue de crises et de la budgétisation « au plus juste », pour ne pas dire insuffisante, de la mission.**

Votre rapporteur spécial relève en particulier que **l'insuffisance des crédits a nécessité le recours, à deux reprises, au décret d'avance :**

1) le **décret d'avance du 27 juin 2008** a ainsi ouvert 103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en crédits de paiement CP sur le programme 154 afin de financer, en complément de redéploiements internes au programme (6 millions d'euros en AE = CP) et de la levée de la mise en réserve (7,9 millions d'euros), le solde des mesures 2008 du **Plan pour une pêche durable et responsable** ;

2) le **décret d'avance du 24 octobre 2008**, a ouvert 72,5 millions d'euros en AE et 78,2 millions d'euros de CP sur le programme 227, afin de financer des mesures rendues nécessaires par le **gel de printemps 2008**, la **crise ostréicole** et l'épizootie de **fièvre catarrhale ovine**¹.

Au titre des **difficultés prévisibles de fin de gestion**, les réponses au questionnaire budgétaire font état :

1) d'un **montant non couvert de refus d'apurement communautaire de 181 millions d'euros, dont 118 millions d'euros pour 2007**, qui fera vraisemblablement l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative ;

2) de la nécessité de reconstituer les crédits d'intervention des offices, qui avait fait l'objet d'une réfaction de 50 millions d'euros en loi de finances pour 2008, afin de payer la **part nationale supplémentaire à la vache allaitante** (PNSVA). Cette reconstitution doit se faire au moyen du produit de la vente de l'ancien siège de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) et d'un dégel de la réserve de précaution ;

¹ 72,1 millions d'euros en AE et 56,8 millions d'euros en CP ont par ailleurs été ouverts par le décret d'avance dans le périmètre de la mission « Sécurité sanitaire », dans le cadre de l'indemnisation sanitaire des éleveurs.

3) de la nécessité de « dégeler » les crédits mis en réserve pour assurer le paiement complet de **l'indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN, dégel de 12,4 millions d'euros en AE et CP), de la **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE, dégel de 24,4 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP) et des crédits de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) ;

4) d'un besoin potentiel d'ajuster à la hausse, pour un montant de 11 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP les crédits dévolus aux **prêts bonifiés à l'installation**.

b) Les refus d'apurement communautaire augmentent les reports de charges prévisibles

Dans sa contribution au rapport¹ sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007, votre rapporteur spécial observait une baisse du report de charges² (de plus de 700 millions d'euros fin 2006 à 480 millions d'euros fin 2007), essentiellement imputable à la couverture des refus d'apurement communautaire de 2006 par la loi de finances rectificative pour 2007 et au retraitement comptable des charges à payer par les offices agricoles.

Toutefois, selon les réponses au questionnaire budgétaire, ces reports de charges pourraient atteindre **555 millions d'euros (CP) fin 2008**, répartis comme suit :

1) 198 millions d'euros en AE et 464,3 millions d'euros en CP sur le programme 154 (nouveau périmètre). **Au sein de ces montants, plus de 181 millions d'euros correspondent aux seuls refus d'apurement communautaire notifiés et non couverts³** ;

2) 31,3 millions d'euros en AE et 65,4 millions d'euros en CP sur le programme 206, dont 31,3 millions d'euros en AE et 53,4 millions d'euros en CP pour le **service public de l'équarrissage** et 12 millions d'euros en CP pour le paiement des analyses vétérinaires dans le cadre de la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) ;

3) 16,7 millions d'euros sur le programme 149 « Forêt » ;

4) 8,55 millions d'euros sur le programme 215 de soutien.

¹ Rapport n° 433 (2007-2008).

² 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 disponibilités suffisantes en crédits de paiement, n'ont pu être couverts. Le paiement est donc repoussé à l'année budgétaire suivante.

³ La question de l'inscription budgétaire des refus d'apurement communautaire a fait l'objet, en 2008 à la demande de votre rapporteur spécial, d'une enquête confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la LOLF. Les conclusions de votre rapporteur spécial feront l'objet d'un prochain rapport.

2. La programmation pluriannuelle : un « pari » sur l'avenir de la PAC ?

a) Une baisse de des crédits de paiement de 9,5 % en 2010

La principale caractéristique de la programmation 2009-2011 des crédits de la mission réside dans la **diminution substantielle des CP constatée en 2010 et, dans une moindre mesure, en 2011**. En effet, alors qu'une légère augmentation est prévue en 2008 (+2,75 %), **les CP baissent de 9,49 % en 2010 et 3,94 % en 2011**.

La programmation pluriannuelle appliquée à la mission « Agriculture »

		Ouvertures en LFI pour 2008	PLF pour 2009		Plafonds 2010		Plafonds 2011	
			Montant en euros	% Evolution 2008/09	Montant en euros	% Evolution 2009/10	Montant en euros	% Evolution 2010/11
154	AE	1 896 595 032	1 582 458 949	-16,56	1 290 439 158	-18,45	1 296 530 038	0,47
	CP	1 669 605 032	1 761 044 943	5,48	1 464 874 295	-16,82	1 364 774 295	-6,83
149	AE	305 356 034	291 929 268	-4,40	255 729 268	-12,40	248 070 125	-3,00
	CP	318 106 032	309 356 730	-2,75	287 726 730	-6,99	269 226 730	-6,43
206	AE	489 511 670	527 268 152	7,71	533 032 841	1,09	521 672 946	-2,13
	CP	544 017 170	582 768 152	7,12	551 532 841	-5,36	533 672 946	-3,24
215	AE	888 486 466	837 047 584	-5,79	848 054 303	1,31	850 917 000	0,34
	CP	863 242 306	836 015 664	-3,15	853 855 579	2,13	866 518 745	1,48
Mission	AE	3 579 949 202	3 238 703 953	-9,53	2 927 255 570	-9,62	2 917 190 109	-0,34
	CP	3 394 970 540	3 489 185 489	2,78	3 157 989 445	-9,49	3 034 192 716	-3,92

NB : Les plafonds par mission sont fermes. Les plafonds par programme sont indicatifs pour 2010 et 2011.

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

Les baisses constatées¹ épargnent les dépenses de personnel, largement concentrées sur le programme 215, et affectent surtout les programmes 154 (- 16,82 % en 2010 et - 6,83 % en 2011), 149 (- 6,99 % en 2010 et - 6,43 % en 2011) et 206 (- 5,36 % en 2010 et - 3,24 % en 2011).

b) La réforme de la PAC conditionnera le respect des objectifs

Le financement de l'ensemble des politiques du ministère dans le cadre d'une enveloppe de crédits toujours plus restreinte sera **inévitament gagé sur des économies**. Au nombre des « gisements » d'économies disponibles, le PAP mentionne les effets budgétaires de la mise en œuvre de la **RGPP** décrits plus haut. Il indique également que « la diminution prévisionnelle, à compter de 2010, du budget du ministère de l'agriculture et

¹ La forte baisse des AE constatée, en 2009, sur le programme 154, est de nature technique et résulte de l'ouverture de 450 millions d'euros d'AE en 2008 pour le renouvellement de nombreux contrats arrivés à échéance en matière de prime herbagère agro-environnementale.

de la pêche, se place dans le cadre des rééquilibrages prévus par le bilan de santé de la PAC, notamment en faveur de l'élevage ».

Votre rapporteur spécial interrogera le ministre sur la nature de ces rééquilibrages, sur leur traduction financière, et sur leur degré de certitude. **En effet, le bilan de santé de la PAC n'ayant pas encore abouti, il convient de connaître précisément les éléments de la négociation qui permettent au gouvernement d'en préempter partiellement l'issue.**

Le « bilan de santé » de la PAC

La Commission a présenté sa proposition législative pour le bilan de santé de la PAC aux ministres de l'agriculture des 27 Etats membres lors du Conseil de juin 2008. Les travaux se poursuivent depuis le 1^{er} juillet sous Présidence française, dont l'objectif est d'aboutir à un accord sur le bilan de santé de la PAC en novembre. Dans cette négociation, **la France défend principalement le maintien des outils de régulation des marchés (intervention, aides à l'écoulement et au stockage privé pour les produits laitiers notamment) ainsi que l'instauration d'une plus grande flexibilité pour les états membres :** 1) dans le choix des aides soumises au découplage ; 2) pour la mise en œuvre de l'article 68 qui permet de mettre en place des paiements destinés à certains types d'agriculture bénéfiques pour l'environnement ou pour certaines productions dans des régions sensibles ; 3) pour l'utilisation de la modulation supplémentaire, actuellement fléchée exclusivement sur des mesures répondant aux « nouveaux défis » que sont la biodiversité, le changement climatique, la gestion de l'eau et les énergies renouvelables ; 4) pour la réorientation des paiements découplés.

Enfin, la France souhaite que la sortie du régime des quotas laitiers se fasse en douceur, accompagnée par des mesures permettant de maintenir la production laitière dans les régions les plus difficiles.

Production laitière : les aides directes à la production laitière ont déjà été totalement découplées, la proposition de la Commission n'apporte pas de changement ; s'agissant des mesures de marché, la proposition de la Commission est de modifier le mécanisme d'intervention, de maintenir les aides au stockage privé obligatoires pour le beurre et de maintenir la possibilité d'introduire des aides à l'écoulement du beurre sur le marché intérieur. Ces propositions pourraient empêcher une régulation efficace des marchés laitiers et entraîner des conséquences néfastes sur le prix du lait.

Elevage bovin et ovin : la proposition de la Commission impose le découplage de l'aide à l'abattage (conservée couplée pour les veaux en France) et laisse le choix aux Etats membres de conserver couplées ou de découpler la prime au maintien de troupeau de vache allaitantes (PMTVA) et la prime à la brebis (PB). En France, la PMTVA est entièrement couplée, tandis que la PB a été découplée à 50% en 2005.

Filière porcine : la Commission propose de supprimer l'intervention pour la viande de porc, qui n'a pas été utilisée depuis plus de 30 ans.

Secteur céréalier : la Commission propose le découplage de l'ensemble des aides directes qui sont encore couplées pour la filière (il reste 25 % des aides couplées pour les céréales et oléo-protéagineux, deux primes pour le blé dur, une prime pour le riz, une prime pour le houblon) et de découpler les aides à la transformation (fourrages séchés, lin et chanvre et fécule de pomme de terre). La Commission propose également de modifier le mécanisme d'intervention, qui deviendrait un mécanisme d'adjudication.

Oléo-protéagineux : la Commission propose le découplage de l'ensemble des aides directes qui existent encore pour la filière (il reste 25 % des aides couplées pour les céréales et oléo-protéagineux, et une prime pour la culture de protéagineux).

Marché du sucre : la Commission propose de modifier le mécanisme d'intervention, qui deviendrait un mécanisme d'adjudication.

Agriculture biologique : la proposition législative prévoit la possibilité pour les Etats membres de mettre en place des aides aux « *types d'agricultures revêtant une importance en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement* ». Elle ne change pas les dispositions qui bénéficient à l'agriculture biologique au sein du développement rural.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

II. ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA MISSION ET DU COMPTE SPÉCIAL

L'analyse des programmes de la mission ne constitue pas une description exhaustive des dispositifs et des crédits qui leur sont consacrés¹, et se concentre sur les questions faisant l'objet d'un suivi particulier par votre rapporteur spécial et votre commission des finances.

A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »

1. L'évolution des crédits du programme

Le nouveau programme 154 résulte de la **fusion** des anciens programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ». Doté de la moitié des CP de la mission, il est le **support privilégié de la politique d'intervention du ministère en faveur du monde agricole**.

a) Principales évolutions constatées sur les crédits

Dépourvu de dépenses de personnel, le programme 154 est composé à **84,5 % de crédits d'intervention** (1,5 milliard d'euros) et à 15,5 % de crédits de fonctionnement (271 millions d'euros). Il voit ses crédits augmenter de 5,48 % en CP et baisser de 16,56 % en AE².

Un tiers des CP (557 millions d'euros) sont dédiés à la « Gestion équilibrée et durable des territoires » (action 14), soit à des dispositifs de soutien au maintien de l'activité en **zones difficiles** (indemnité compensatrice de handicap naturel) ou de promotion de pratiques agricoles **respectueuses de**

¹ On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009.

² La baisse des AE est « technique » et résulte du renouvellement, en 2008, des contrats relatifs à la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

l'environnement (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, prime herbagère agro-alimentaire, mesures agro-environnementales régionales). Hors mesures « techniques », l'augmentation des crédits de l'action 14 est principalement liée à la compensation des **exonérations de charges sociales** (+ 66 % en AE = CP) et aux **mesures agro-environnementales régionales** (+ 26 % en AE). Disparaissent en revanche les subventions à **l'hydraulique agricole** et à **l'animation rurale**.

Un **quart** des crédits (416 millions d'euros) sont consacrés à l'« Adaptation des filières à l'évolution des marchés » (action 11). Cette action regroupe notamment les crédits de la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)**, des aides aux filières de production outre-mer, ainsi que les aides servies par l'intermédiaire de **France AgriMer** et de l'ODEADOM. L'augmentation des crédits de l'action 11 (+ 3,6 % en AE et + 4,8 % en CP) ne concerne que la **politique de la qualité** dont les crédits passent de 0,4 à 3,2 millions d'euros (AE=CP) en raison de la **création du fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique** et les **interventions des offices**, dont la dotation est remise à niveau¹. En dehors de ces lignes, les dotations des autres sous-actions sont en reconduction ou en diminution².

L'« Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » est, en volume de crédits, la troisième action du programme (**17,6 %** des CP, soit 309 millions d'euros). Y figurent les crédits dédiés à l'installation (DJA, prêts et stages à l'installation), les prêts à la modernisation, et le service de l'indemnité viagère de départ (IVD). La stabilité des crédits de cette action résulte de deux mouvements inverses : les crédits de **préretraite** baissent très fortement (- 74 % en AE), ainsi que, dans une moindre mesure, les prêts de modernisation, les aides à la modernisation et l'indemnité viagère de départ. **On constate en revanche une montée en puissance des dispositifs liés à la dynamique de l'installation**, et notamment des prêts bonifiés à l'installation, dont les crédits de paiement augmentent de 38 % (de 56,2 à 77,7 millions d'euros).

Les **subventions pour charges de service public** des opérateurs ont été regroupées sous l'action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » (270 millions d'euros et 15,4 % des CP du programme). Ce choix, résultant probablement d'un souci de commodité en gestion, participe d'une catégorisation des dépenses par titre plutôt que par destination et paraît **peu compatible avec l'esprit de la loi organique**. Au demeurant, les crédits de l'action 15 sont en **baisse** de 1,7 % en raison de la diminution de la subvention pour charges de service public allouée aux **Haras nationaux** (- 4,9 %) et à **l'Agence de services et de paiement** (- 2,5 %).

¹ Cette dotation avait été amputée en 2008 pour tenir compte de ressources résultant de la cession du siège de l'ancien ONIGC.

² C'est notamment le cas des prêts bonifiés (PSE et PPVS) qui disparaissent ou du fonds d'intervention stratégique pour les industries agroalimentaires (- 22 % en AE et - 38 % en CP).

La politique de la pêche fait l'objet de l'action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture ». **L'augmentation des crédits de cette action est massive**, puisqu'ils passent de 60,4 millions d'euros (AE et CP) en 2008 à 162,4 millions d'euros en AE et 134 millions d'euros en CP en 2009. Cette augmentation résulte de la mise en œuvre du **Plan pour une pêche durable et responsable** (PPDR), sur laquelle votre rapporteur spécial revient dans les développements qui suivent.

4 % des crédits sont enfin dédiés à la **gestion des crises et des aléas de production** (74 millions d'euros, consacrés notamment aux charges de bonification des prêts de crise, à l'assurance récolte et au fonds d'allègement des charges). L'évolution des crédits de cette action (- 2,7 % en AE et + 16,4 % en CP) résulte de la disparition des **prêts de crise**, de la diminution des crédits dédiés au mécanisme **AGRIDIFF**, et du **doublment de la dotation fonds d'allègement des charges** (FAC, doté de 8 millions d'euros).

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
11 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés		100 000		415 860 962	415 960 962	23,62%
12 - Gestion des crises et des aléas de la production				74 600 000	74 600 000	4,24%
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles				309 306 556	309 306 556	17,56%
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires		700 000	500 000	555 348 876	556 548 876	31,60%
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions		253 663 549		17 000 000	270 663 549	15,37%
16 - Gestion durable des pêches et de l'aquaculture		16 988 305		116 976 695	133 965 000	7,61%
Total	0	271 451 854	500 000	1 489 093 089	1 761 044 943	100,00%
%	0,00%	15,41%	0,03%	84,56%	100,00%	

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

b) Une baisse sensible des crédits en 2010

Le programme 154 connaîtra une **baisse significative** de ses crédits sur la période de programmation 2009-2011 (- 16,82 % en 2010 et - 6,83 % en 2011).

La lecture du PAP, loin d'expliquer les déterminants de cette baisse, laisse au contraire à penser que l'ensemble des actions imputées sur le programme 154 seront renforcées au cours des années 2009-2011. Il en va ainsi de la mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'environnement en faveur de l'agriculture biologique, de l'« *effort particulièrement soutenu* » consacré par le Plan pour une pêche durable et responsable, de l'installation de nouveaux exploitants, qualifiée de « *priorité pour le ministère* », des actions d'adaptation des filières aux marchés qui « *seront confortées* », de la gestion des crises et des aléas qui fera l'objet « *d'une dotation renforcée* », de l'assurance récolte, dont le PAP annonce « *la montée en charge progressive* », ou encore de la compensation des exonérations de charges sociales qui se verront consacrer « *20 millions d'euros supplémentaires* ».

De manière analogue, les chiffrages disponibles semble indiquer qu'au sein de ce programme, **tout, ou presque, augmente** (*cf.* tableau).

Un programme où « tout augmente » ?

Mesure	Evolutions annoncées dans le PAP sur 2009-2011
<i>Mise en œuvre du Grenelle de l'environnement</i>	+ 3 millions d'euros (AE=CP) pour le fonds de structuration des filières de l'Agence bio + 12 millions d'euros en AE et + 17 millions d'euros en CP pour le plan de développement de l'agriculture biologique
<i>Plan pour une pêche durable et responsable</i>	+ 111 millions d'euros en AE et + 83 millions d'euros en CP en 2009
<i>Installation</i>	+ 7 millions d'euros en AE dès 2009
<i>Actions d'adaptation des filières au marché</i>	+ 31 millions d'euros en 2009 pour la dotation d'intervention des offices + 34 millions d'euros à partir de 2010 pour le soutien à l'écoulement « sucre des DOM » et la création d'un forfait national
<i>Gestion des crises et des aléas</i>	+ 34 millions d'euros en 2011 au profit du FNGCA + 4 millions d'euros au profit du fonds d'allègement des charges
<i>Assurance récolte</i>	Hausse non chiffrée
<i>Compensation des exonérations de charges sociales</i>	+ 20 millions d'euros.

Source : commission des finances

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà mentionné, une partie des baisses de crédits affectant le programme 154 sera vraisemblablement gagée sur les **rééquilibrages attendus de la réforme de la PAC, rééquilibrages dont la teneur a donc vocation à être précisée.**

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) *La gestion des crises : « parent pauvre » du budget ?*

Le **paradoxe** veut que les aléas climatiques, sanitaires ou économiques, dont on a vu qu'ils **bouleversaient profondément** l'exécution budgétaire, soient pris en charge par **l'action la moins dotée** du programme. De fait, les 74,6 millions d'euros prévus en 2009 peuvent laisser « songeur » lorsque l'on constate que le décret d'avance du 24 octobre 2008 a complété la dotation 2008 par 72,5 millions d'euros en AE et 78,2 millions d'euros en CP pour faire face au gel de printemps 2008, à la crise ostréicole et à l'épizootie de fièvre catarrhale ovine. Bien que la survenue de crises soit par nature imprévisible et rende difficile toute budgétisation en loi de finances initiale, la récurrence des aléas qui touchent le monde agricole peut ici faire **douter de la sincérité de la prévision.**

Si le doublement des crédits du **Fonds d'allègement des charges** (de 4 à 8 millions d'euros) est bienvenu¹, votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une fois encore, le **Fonds national de garantie des calamités agricoles** (FNGCA) ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2009, alors même que l'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du fonds sont composées d'une subvention inscrite au budget de l'Etat². 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* »³, 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 montant de subvention de l'Etat dont bénéficie le FNGCA doit être au moins égal au **produit des contributions des exploitants, et non au montant des indemnisations à attribuer.**

Le projet annuel de performances 2009 indique toutefois que le fonds « *pourra être doté d'environ 34 millions d'euros en 2011 grâce aux marges de*

¹ *Qui se substitue à la bonification des prêts de crise.*

² *Le FNGCA n'avait pas davantage été doté en loi de finances pour 2007, raison pour laquelle il avait dû être abondé en gestion d'un montant de 82 millions d'euros initialement dévolu au paiement de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA). Les crédits de PNSVA avaient ensuite été rétablis au moyen du décret d'avance du 25 octobre 2007, ce que votre rapporteur spécial avait qualifié d'« acrobatie budgétaire », relevant « d'une interprétation très large de l'urgence et de l'imprévisibilité des dépenses qui doivent fonder le recours à un tel instrument réglementaire »*

³ *Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.*

manœuvre budgétaires dégagées dans le cadre du bilan de santé de la PAC ». « Mieux vaut tard que jamais » et, dans l'intervalle, il n'est pas exclu que votre commission des finances ait à émettre des avis favorables sur d'autres décrets d'avance venant abonder le fonds en gestion¹...

*b) Un plan pour une pêche durable et responsable
« euro-compatible »*

Votre rapporteur spécial se félicite que la mise en œuvre du **Plan pour une pêche durable et responsable** trouve sa traduction budgétaire à travers le **doublément** des crédits de l'action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture ». Les crédits prévus par la LFI de 2008 (60,4 millions d'euros en AE et CP) avaient en effet dû être abondés par le décret d'avance du 27 juin 2008 à hauteur de 103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP afin de financer ce plan. Les dépenses **d'intervention** en faveur de la filière connaissent en particulier une progression spectaculaire et s'élèvent à 116,5 millions d'euros en CP en 2009 contre 37,1 millions d'euros en 2008.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'ensemble des mesures du PPDR a fait l'objet d'une notification aux **autorités communautaires** et ont été autorisées par elles. Le souci manifesté par le ministre de l'agriculture et de la pêche de mettre en œuvre des mesures compatibles avec la réglementation européenne en matière de concurrence et d'aides d'Etat doit être **salué** et devrait nous prémunir contre des procédures telles que celle que la Commission européenne a ouverte en mai 2008 sur les **aides servies de 2004 à 2006 par le Fonds de prévention des aléas de la pêche**². Sur ce dernier point, votre rapporteur spécial souhaiterait obtenir du gouvernement des précisions sur les modalités qu'il mettra en œuvre pour assurer la récupération auprès des bénéficiaires des aides illégalement versées. Dans un communiqué de presse du 31 octobre 2008, le MAP indiquait que le processus de recouvrement « *serait mené avec pragmatisme, au cas par cas, et en tenant compte de la situation individuelle de chaque entreprise* ».

c) Haras nationaux : le contrat d'objectifs se fait attendre

54,14 millions d'euros (AE et CP) sont attribués aux Haras nationaux au titre de leur subvention pour charges de service public (44,5 millions d'euros) et des aides à la filière (9,64 millions d'euros).

¹ Plus de 40 % des crédits de paiement ouverts par le décret d'avance du 24 octobre 2008 sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ont abondé le Fonds national de garantie des calamités agricoles.

² 87 millions d'avances remboursables avaient été consenties par l'OFIMER et le CNASEA au FPAP, puis transformées en subventions définitives. Ce fonds professionnel achetait des options financières sur le marché à terme afin de se couvrir contre le risque de fluctuation du prix du carburant. Les pêcheurs cotisants au fonds se voyaient garantir un prix du carburant de 40 centimes d'euro par litre. 95 % de la flotte de plus de 12 mètres et 16 % de la flotte de moins de 12 mètres, soit 30 % de la flotte française ont bénéficié d'indemnités à ce titre.

Selon le PAP 2009, le recentrage des Haras nationaux¹ sur leurs missions de service public, appelé de ses vœux par votre commission des finances, et son évolution vers un « *office du cheval permettant de mieux structurer la filière seront engagés, au travers d'un plan progressif sur cinq ans* ». Un plan de **réduction des effectifs** de l'opérateur à hauteur de 147 ETP sur 2009-2011 a en outre été décidé, qui se traduira par la **diminution progressive de sa subvention pour charges de service public**.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces orientations et **souhaite les voir traduites sans tarder dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur, censé couvrir la période 2009-2013**.

**Principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 154**

1. L'évolution des crédits du programme 154 manifeste la priorité donnée à l'installation et à la mise en œuvre du Plan pour une pêche durable et responsable.

2. La mise en œuvre des préconisations de la RGPP se traduit par la baisse ou la disparition des crédits dédiés à l'hydraulique agricole, à l'animation rurale et aux préretraites, ainsi que par la baisse des subventions pour charges de service public des opérateurs.

3. Les crédits du programme baisseront de près de 10 % en 2010, sans que les déterminants de cette baisse soient précisément explicités.

4. La gestion des crises et aléas climatiques, économiques et sanitaires est insuffisamment dotée. Il n'est, à nouveau, pas inscrit de crédits pour le FNGCA.

5. Les orientations annoncées pour l'évolution des Haras nationaux sont conformes aux recommandations de votre commission des finances, mais tardent à se matérialiser dans le contrat d'objectifs 2009-2013 de l'opérateur.

¹ *Rapport d'information n° 64 (2006-2007) « Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ? » - Rapport d'information n° 218 (2007-2008) « Les Haras nationaux. Pour un outil modernisé au service de la filière cheval ».*

B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »

1. Principales caractéristiques du programme

a) Présentation des crédits

Doté de près de 310 millions d'euros de CP et de 292 millions d'euros d'AE, le programme 149 est à 70 % composé de dépenses de **fonctionnement**. Les transferts aux **opérateurs** (Office national des forêts et centres de la propriété forestière) explique en grande partie la prépondérance des crédits de titre 3. 56 % des CP sont concentrés sur l'action 2 « Régime forestier et patrimoine forestier domanial », qui supporte la **subvention pour charges de service public de l'ONF** (162,6 millions d'euros).

Les crédits du programme s'inscrivent en **diminution** de 4,4 % en AE et 2,75 % en CP par rapport aux ouvertures en LFI pour 2008. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette diminution s'explique par l'accroissement de la cotisation de l'ONF au **CAS « Pensions »** (+7 millions d'euros remboursés à l'opérateur sur les crédits de la mission), l'extinction progressive des mesures du **Plan Chablis** consécutif à la tempête de 1999 (- 4,5 millions d'euros en AE et -1,3 millions d'euros en CP) et la diminution des **subventions pour charges de service public** de l'ONF (- 1,7 million d'euros) et du Centre national professionnel de la propriété forestière (- 1 million d'euros).

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	%
	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Intervention		
01 - Développement économique de la filière forêt-bois		13 508 653		23 442 591	36 951 244	11,94%
02 - Régime forestier et patrimoine forestier domanial		162 613 999	1 040 863	8 800 000	172 454 862	55,75%
03 - Amélioration de la gestion des forêts		18 124 676		39 596 431	57 721 107	18,66%
04 - Prévention des risques et protection de la forêt		20 426 002	8 584 147	13 219 368	42 229 517	13,65%
Total	0	214 673 330	9 625 010	85 058 390	309 356 730	100,00%
%	0,00%	69,39%	3,11%	27,50%	100,00%	

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

b) La programmation 2009-2011

Les facteurs de baisse qui viennent d'être évoqués pour 2009 expliquent également l'évolution programmée des crédits pour 2010 et 2011. Hors mesures de transfert, ces crédits baisseront de 36,2 millions d'euros en

AE et 21,6 millions d'euros en CP en 2010 et de 8 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros en CP en 2011.

Nonobstant le maintien de son versement compensateur à hauteur de 144 millions d'euros, l'ONF verra sa subvention diminuer à 167 millions d'euros en 2010 et 161 millions d'euros en 2011, en application des décisions issues de la RGPP. Ces décisions visent à maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique et à permettre à l'ONF de verser un dividende à l'Etat en fonction de l'évolution des cours du bois. Il sera demandé à l'office de réaliser des **gains de productivité** et de **réduire ses effectifs** selon la trajectoire définie par son contrat d'objectifs 2006-2011, soit 1,5 % par an et 458 ETP sur 2009-2011.

En application de l'article 58-2 de la LOLF, **vostra commission des finances a confié pour 2009 à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF**. Cela permettra à votre commission d'évaluer à « mi-parcours » l'exécution par l'opérateur de son contrat d'objectifs et d'examiner comment il met en œuvre les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques et les orientations du **Grenelle de l'environnement** et des **Assises de la forêt**.

La **fusion** du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux se traduira quant à elle par une diminution de 2 millions d'euros de la subvention à cet opérateur en 2011.

2. Des dépenses fiscales en évolution

a) Quelle fiabilité pour les chiffrages ?

Les dépenses fiscales sur impôts d'Etat et impôts locaux rattachées au programme 149 représentent, selon le PAP 2009, une moindre recette totale de **79 millions d'euros pour le budget de l'Etat**. Au vu des **divergences** constatées entre les chiffrages des bleus budgétaires et ceux qu'a réalisés le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en 2008, **il semble que l'évaluation de ces dépenses laisse largement à désirer**.

Ainsi, sur les trois principales dépenses fiscales sur impôts d'Etat, dont la fiabilité de l'estimation est jugée « bonne » ou « très bonne », les **différences** de chiffrage en le PAP 2009 et le CIAP s'établissent à **+ 75 %** pour le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier, à **- 56 %** pour l'exonération partielle d'ISF et à **- 80 %** pour l'exonération partielle de droits d'enregistrement et de timbre. La seule évaluation fiable concerne finalement la TVA, dont la fiabilité est pourtant indiquée comme résultant d'un « ordre de grandeur »...

Les divergences de chiffrages des dépenses fiscales en 2008

(en millions d'euros)

Mesure	Indice de fiabilité PAP 2009	Chiffrage du PAP 2009 pour 2008	Chiffrage du CIAP pour 2008	Divergence
Réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements et travaux forestiers (art. 199 <i>decies</i> H CGI)	Très bonne	4	7	+3 (+75 %)
Exonération partielle d'ISF pour les bois et forêts et les parts détenues dans un groupement forestier (art. 855 D et 885 H CGI)	Très bonne	45	20	-25 (-56 %)
Exonération partielle de droits d'enregistrement et de timbre pour les bois et forêts et les parts détenues dans un groupement forestier (art. 793 et 848 <i>bis</i> CGI)	Bonne	20	4	-16 (-80 %)
Taux de TVA de 5,5 % sur les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles (art. 279 B <i>septies</i> CGI)	Ordre de grandeur	2	2	0 (0 %)

Source : commission des finances, d'après le PAP 2009 et les réponses au questionnaire budgétaire

b) Le projet de loi de finances réforme la fiscalité forestière

Les divergences qui viennent d'être évoquées sont d'autant plus **regrettables** que le Parlement s'apprête à voter, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, des **mesures significatives en faveur de la forêt, qui se traduiront vraisemblablement par une augmentation de la dépense fiscale.**

Ces mesures consistent :

1) à remettre en vigueur le dispositif de **majoration de l'amortissement exceptionnel en faveur des scieries** (article 7) prévu à l'article 39 AA *quater* du CGI. Le coût de cette mesure est estimé à **2 millions d'euros** en 2010 et **3 millions d'euros** en 2011 par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée, mais à **9 millions d'euros** par an à compter de 2010, selon les documents relatifs au financement des mesures fiscales du Grenelle de l'environnement transmis par le cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

2) à renforcer le dispositif **d'encouragement fiscal à l'investissement forestier**, pour un coût estimé par le CIAP à **20 millions d'euros**. L'article 51 du PLF propose ainsi de quintupler le plafond des dépenses éligibles, de supprimer le plafond commun aux dépenses d'acquisition et de travaux, ainsi que de permettre le report sur 4 ans des dépenses de travaux hors plafond éligibles à la réduction d'impôt. Il s'agit

également de rendre « transparente » l'appartenance à un groupement forestier pour l'application de la réduction et d'étendre son champ aux rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion.

**Principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 149**

1. La diminution des crédits du programme 149 résultera de la réforme de l'Office national des forêts et des centres professionnels de la propriété forestière, ainsi que de l'extinction progressive des dépenses du Plan Chablis.

2. A l'heure où le Parlement s'apprête à renforcer les encouragements fiscaux en faveur de la forêt, l'évaluation des dépenses fiscales existantes est très insuffisante.

**C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE
L'ALIMENTATION »**

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » intègre, en 2009, la mission « APAFAR », suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi que l'avait déjà relevé à de nombreuses reprises¹ notre collègue Nicole Bricq, la mission « Sécurité sanitaire » présentait en effet un caractère **artificiel** et son élaboration ne faisait pas l'objet d'une « réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes qui la composent ».

1. Principales caractéristiques du programme

a) Présentation des crédits

Contrairement aux autres programmes de politique publique de la mission, le programme 206 **intègre les crédits de personnel qui concourent à sa mise en œuvre**. 271 millions d'euros de crédits de titre 2, soit près de la moitié des crédits du programme, sont ainsi concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**.

¹ Voir notamment l'annexe 30 au tome III du rapport général n° 91 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008.

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		7 758 911	2 796 916	8 940 000	19 495 827	3,35%
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		75 825 804	350 000	30 759 591	106 935 395	18,35%
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		16 910 823		9 454 177	26 365 000	4,52%
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires		54 930 263			54 930 263	9,43%
05 - Elimination des farines et des coproduits animaux				82 330 000	82 330 000	14,13%
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	271 139 846	17 692 841	1 659 980		290 492 667	49,85%
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		919 000		1 300 000	2 219 000	0,38%
Total	271 139 846	174 037 642	4 806 896	132 783 768	582 768 152	100,00%
%	46,53%	29,86%	0,82%	22,79%	100,00%	

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

Les autres actions regroupant un montant significatif de crédits sont consacrées :

1) à la lutte contre les maladies **animales** et à la protection des animaux (action 2 : 18 % de la dotation du programme, en hausse de 4,2 % en AE et 2,1 % en CP par rapport à 2008). Cette action retrace notamment les moyens de lutte contre la **fièvre catarrhale ovine** (FCO), sur lesquels votre rapporteur spécial revient ci-après ;

2) à l'**élimination des farines et des coproduits animaux** (action 5 : 14 % des crédits). Cette action supporte les coûts de stockage et d'élimination des farines accumulées jusqu'en 2003 (38,33 millions d'euros en CP), ainsi que la subvention au **service public de l'équarrissage** (44 millions d'euros, cf. infra) ;

3) à l'acquisition et à la mobilisation des **moyens scientifiques et techniques** pour maîtriser les risques sanitaires. L'action 4 représente 9,5 %

des crédits du programme et est presque totalement composée de la subvention pour charges de service public de **l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments** (AFSSA, 52,75 millions d'euros en AE et CP).

Les autres actions du programme mobilisent chacune moins de 5 % du total des crédits. Elles sont consacrées à la prévention et à la gestion des risques inhérents à la production **végétale** (action 1), des risques liés aux denrées **alimentaires** (action 3) et à la **qualité de l'alimentation** et de l'offre alimentaire (action 8).

b) La programmation 2009-2011

Selon la programmation pluriannuelle 2009-2011, les crédits de paiement du programme 206 devraient connaître une baisse de 5,36 % en 2010 et de 3,24 % en 2011. Hors titre 2, ces baisses sont de **12 % en 2010** (- 38 millions d'euros) et de **8 % en 2011** (- 22 millions d'euros)

Les principaux **facteurs de baisse** sont :

1) la **réforme du service public de l'équarrissage**, introduite par voie d'amendement gouvernemental au présent projet de loi de finances¹, qui se traduira par un transfert progressif du financement du dispositif aux filières professionnelles ;

2) l'extinction progressive de la dotation consacrée à l'élimination **des farines animales**, en raison de la baisse annuelle des stocks.

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) Des sous-budgétisations récurrentes pour lutter contre la FCO

Notre collègue Nicole Bricq² a fréquemment dénoncé les **sous-budgétisations affectant le financement de la lutte contre les maladies animales, et en particulier contre la fièvre catarrhale ovine**. Ces sous-budgétisations étaient déjà intervenues :

1) en 2006, lorsque l'épizootie **d'influenza aviaire** avait donné lieu à l'ouverture supplémentaire de 16 millions d'euros par décret d'avance³ ;

2) en 2007, lorsque l'épizootie de **FCO** avait nécessité l'ouverture de 6,5 millions d'euros en AE et en CP par un nouveau décret d'avance⁴, ainsi qu'une levée de la mise en réserve de 4,96 millions d'euros en AE et CP.

L'année 2008 n'a pas fait exception à ce constat et le décret d'avance du 24 octobre 2008 a ouvert 72,1 millions d'euros en AE et 56,8 millions d'euros en CP sur le programme 206, au titre de l'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », afin de financer des mesures

¹ Article 59 bis nouveau.

² Voir le rapport d'information n° 460 (2007-2008) consacré à la gestion de l'épizootie de FCO.

³ Décret d'avance du 27 mars 2006.

⁴ Décret d'avance du 25 octobre 2007.

relatives à l'épizootie de FCO. Cette ouverture de crédits a été complétée par une levée de la réserve de précaution à hauteur de 14,1 millions d'euros en AE et de 21,9 millions d'euros en CP et ce sont donc, au total, **86,2 millions d'euros en AE et 78,7 millions d'euros en CP** supplémentaires qui ont été ouverts au titre de la lutte contre cette maladie¹.

Pour 2009, la justification au premier euro du programme 206 prévoit l'inscription de **13,7 millions d'euros au titre de la lutte contre la FCO**. D'après les informations recueillies auprès des services du ministère de l'agriculture et de la pêche, ce montant devrait être suffisant dans la mesure où les frais importants de l'année 2008 – coût relatif aux **vaccins** et aux actes de vaccination – ne seront plus pris en charge par l'Etat, mais par les éleveurs et, éventuellement, par l'Union européenne².

Votre rapporteur spécial relève, en outre, **le montant relativement modeste prévu au titre des « indemnisations de mortalité »**, soit 1,503 million d'euros. Le PAP 2009 dispose que *« le montant à allouer aux éleveurs dont les animaux sont abattus pour cause de fièvre catarrhale est fondé sur une **hypothèse basse** : 300 animaux (ovins / bovins / caprins confondus) pour la Corse, 7.000 petits ruminants et 5.000 bovins pour la métropole »*. Compte tenu de **l'ampleur de la reprise épizootique de l'automne 2008**, la réalisation d'une telle prévision dépendra de la **qualité de mise en œuvre de la stratégie vaccinale**, dont notre collègue Nicole Bricq avait relevé plusieurs faiblesses³.

b) Les conséquences financières de la réforme du service public de l'équarrissage

A la fin de la seconde annuité du marché public (18 juillet 2007 – 17 juillet 2008), le **coût** du service public de l'équarrissage s'est élevé, selon les dernières données communiquées par le ministère de l'agriculture et de la pêche, à **163,5 millions d'euros**. Les **ressources** se sont, quant à elles, établies

¹ Les ouvertures de crédits demandées par ce décret d'avance sont destinées à financer : 1) l'achat de doses de vaccins contre la forme 1 de la maladie, la prise en charge des frais de livraison et de gestion de ces vaccins supportés par l'Office de l'élevage (23,4 millions d'euros en AE et 15,9 millions d'euros en CP) ; 2) la participation aux frais de vaccination dans les premiers départements vaccinés contre les deux formes – 1 et 8 – de la maladie, (8,6 millions d'euros en AE et CP) ; 3) l'indemnisation des producteurs de bovins et d'ovins morts de la FCO (34,3 millions d'euros en AE et 28,3 millions d'euros en CP) ; 4) la surveillance sérologique (5,8 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP).

² A ce stade, les modalités de participation financière de l'Union européenne ne sont pas déterminées. Bien que le caractère d'urgence ne puisse plus être invoqué, les Etats membres tentent d'obtenir une participation communautaire à hauteur de 50 % du coût hors taxes du vaccin.

³ Les hypothèses pouvant expliquer l'extension de la FCO à sérotype 1 font état de la non-disponibilité de l'ensemble des doses vaccinales au début de la campagne, de la mise en œuvre des vaccinations en période d'activité vectorielle, ce qui diminue leur efficacité, et de l'impossibilité d'analyser finement la situation épidémiologique, faute d'informations précises et en temps réel sur la couverture vaccinale. S'agissant du sérotype 8, avaient en outre été relevés un taux de vaccination peu satisfaisant et une stratégie vaccinale privilégiant les enjeux politiques et économiques aux enjeux sanitaires.

à **147,7 millions d'euros** (48,8 millions d'euros au titre de la subvention de l'Etat ; 88,8 millions d'euros issus de la taxe d'abattage ; 10,1 millions d'euros au titre de la participation des éleveurs). Le déficit du SPE pour l'année 2007-2008 a ainsi atteint **15,8 millions d'euros, portant la dette totale du SPE, au 17 juillet 2008, à 62,8 millions d'euros**. En conséquence, il a été décidé le 3 juin 2008, en accord avec les représentants des filières de l'élevage, **d'augmenter à nouveau la contribution des éleveurs et la taxe d'abattage**.

Selon les estimations du ministère, cette ressource complémentaire, à laquelle devrait s'ajouter une **subvention supplémentaire de l'Etat de 7,5 millions d'euros**, portera les recettes prévisionnelles du SPE pour la dernière année du marché public (2008-2009) à **176,7 millions d'euros**. Evaluant, par ailleurs, les dépenses prévisionnelles du SPE sur cette même période à **158,4 millions d'euros**, le MAP prévoit un retour à l'équilibre financier du SPE en 2008-2009, ainsi que le dégagement d'un **excédent de 18,3 millions d'euros**. Cet excédent devrait ainsi permettre de ramener la dette cumulée du SPE à **44,5 millions d'euros à la fin du marché public**. Ces estimations reposent toutefois sur l'hypothèse d'un **retour à un niveau « normal » de gisement de cadavres** pour 2008-2009¹, la période 2007-2008 ayant été marquée par une forte augmentation des cadavres d'animaux morts en exploitation suite à l'épizootie de fièvre catarrhale ovine.

Pour 2009, l'action 5 ouvre 20,2 millions d'euros en AE et 44 millions d'euros en CP au profit du service public de l'équarrissage. La dotation en CP est identique à celle de 2008 et permettra de verser la subvention d'Etat jusqu'à la fin du marché, le 17 juillet 2009 (23,8 millions d'euros), de financer le SPE dans son nouveau périmètre au titre du second semestre 2009 (2,5 millions d'euros), et d'entamer l'apurement de la dette à hauteur de 17,7 millions d'euros. Les dépenses liées à l'apurement de la dette² et au coût du SPE à périmètre réduit s'établiront à 25 millions d'euros en 2010 et 22 millions d'euros en 2011.

Evolution prévisionnelle du financement du SPE

(en millions d'euros)

Dépenses	2009	2010	2011	Total
Financement du SPE ancien périmètre	23,8	0	0	23,8
Financement du SPE nouveau périmètre	2,5	5	5	12,5
Apurement de la dette du SPE	17,7	20	17	54,7
Total	44	25	22	91

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

¹ Soit 424.000 tonnes au lieu des 448.000 tonnes observées en 2007-2008.

² Montant prévu de 24,7 millions d'euros incluant les intérêts moratoires.

**Principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 206**

1. L'intégration du programme 206 à la mission « Agriculture » résulte de la suppression de la mission « Sécurité sanitaire », qui présentait un caractère artificiel.

2. La dotation du programme baissera de 2009 à 2011 en raison de la réforme du service public de l'équarrissage et de l'extinction des dépenses d'élimination des farines animales.

3. Compte tenu de l'ampleur de la reprise de l'épizootie de FCO à l'automne 2008, les crédits prévus au titre des indemnités de mortalité reposent sur une hypothèse de prophylaxie basse dont la réalisation dépendra de la qualité de mise en œuvre de la stratégie vaccinale.

4. La réforme du service public de l'équarrissage n'a pas d'impact sur la dotation 2009 en CP. A terme, ses effets devraient limiter à 5 millions d'euros par an le coût du SPE et la dette devrait en être résorbée d'ici à 2011.

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

1. Les crédits de personnel et le plafond d'emplois

Hormis le programme 206, auquel sont rattachés les crédits de titre 2 des directions départementales des services vétérinaires, les programmes de politique publique de la mission sont dépourvus de dépenses de personnel. Ces dépenses sont inscrites au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui constitue le programme support de la mission.

a) Les crédits de titre 2

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**. La **masse salariale** imputée sur le programme 215 s'élève à **678,18 millions d'euros en 2009**. Elle est estimée à 696,7 millions d'euros en 2010 et 710,03 millions d'euros en 2011. Le fait que la masse salariale globale de la mission ait fait l'objet d'une « répartition purement indicative » entre les programmes 215 et 206 rend hasardeux tout commentaire sur l'évolution de ces crédits.

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (168 millions d'euros en CP), et sur l'action 3, où sont inscrits les crédits de l'administration **déconcentrée** (458 millions d'euros en CP). L'action 2 comprend en outre les personnels de l'INSEE affectés au MAP (16,27 millions d'euros) et l'action 4 les personnels

mis à disposition par le ministère et les élèves et stagiaires en école et centre de formation (35,6 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial a déjà relevé le **caractère peu compatible avec la LOLF de la concentration des crédits de titre 2 dans un seul programme, concentration qui fait obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique**. Si une telle structuration a pu être maintenue, par commodité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la loi organique et de réorganisation administrative du ministère, il est souhaitable que les crédits de personnel soient, à compter de 2010, **ventilés dans les programmes opérationnels de la mission**.

Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total	%
	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Intervention		
01 - Moyens de l'administration centrale	168 343 655	41 672 115	300 000	150 000	210 465 770	25,17%
02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	16 271 460	8 383 686	220 000		24 875 146	2,98%
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	457 944 615	53 214 152	312 473		511 471 240	61,18%
04 - Moyens communs	35 624 289	32 327 900	20 491 319	760 000	89 203 508	10,67%
Total	678 184 019	135 597 853	21 323 792	910 000	836 015 664	100,00%
%	81,12%	16,22%	2,55%	0,11%	100,00%	

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

b) Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois **baisse de 1.124 ETPT** entre la demande pour 2009 (11.013 ETPT) et le plafond autorisé pour 2008 (12.137 ETPT). Cette baisse est imputable, pour 339 ETPT, à l'extension en année pleine des suppressions d'emploi de 2008, au non-remplacement de départs en retraite ou à la diminution des moyens d'ajustement de personnel, et pour 785 ETPT à des transferts.

Déterminants de la baisse des ETPT du programme

Déterminant	Evolution des ETPT
Extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2008	-98
Non-remplacement de 228 départs en retraite de titulaire	-141
Diminution des moyens d'ajustement de personnel	-100
Ajustement des suppressions antérieures liées à la sous-estimation des départs à la retraite constatés en 2007 et 2008	-28
Transfert du personnel de l'aménagement foncier aux collectivités territoriales	-21
Transfert des personnels de l'ITEPSA au ministère du travail	-296
Transferts au MAP des postes d'attachés agricoles	+20
Divers autres transferts vers d'autres ministères	-14
Transferts vers le programme 206 des services de protection des végétaux et du département de santé des forêts	-441
Autres transferts entre programmes ou vers des opérateurs du MAP	-5
Total	-1.124

Source : PAP 2009

2. Les crédits hors titre 2

a) Une stabilité programmée sur 2009-2011

Hors titre 2, les CP du programme sont stables de 2009 à 2011 et les AE baissent de 5 % en 2010 et de 7 % en 2011. Néanmoins, un effort sera consenti :

1) pour la mise en œuvre du **recensement agricole**, qui résulte d'une obligation communautaire. Pour la seule année 2009, les CP de l'action 2 augmentent ainsi de 63 % (+ 3,32 millions d'euros) et les AE de 72 % (+ 4,25 millions d'euros) ;

2) pour le **domaine immobilier**, en raison des redéploiements rendus nécessaire par les décisions de la RGPP sur la réorganisation des services. En 2009, une augmentation de 25 % des AE de l'action 1 (+10,54 millions d'euros) résulte notamment du renouvellement pour 3 ans du bail de location de l'immeuble occupé par le ministère rue de Vaugirard à Paris ;

3) pour la poursuite de la modernisation des **outils informatiques** du ministère.

b) La dissolution de l'AFICAR et les crédits de communication

La justification au premier euro de l'action « Moyens communs » établit les crédits dévolus aux **actions de communication** du ministère à 2,97 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP. Elle indique que ces crédits sont majorés de 1,4 million d'euros par rapport à 2008, majoration « liée à la **dissolution de l'AFICAR** décidée lors du conseil d'administration du 11 septembre 2008 ». Ainsi, « conformément aux souhaits émis par le conseil d'administration, les 1,4 million d'euros venant s'ajouter au budget de communication du ministère serviront au financement d'actions de

*communication spécifiques et transversales au monde agricole. En particulier, ils permettront le **financement d'opérations de communication à l'initiative de la profession agricole** ».*

A l'initiative de notre collègue député Nicolas Forissier, rapporteur spécial de la mission « Agriculture » au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale est **revenue sur cette augmentation des crédits de communication** « *pour laquelle le ministère n'a pas défini de stratégie claire* ». Nos collègues députés ont ainsi redéployé 1,4 million d'euros du programme 215 vers le programme 154, à raison de 700.000 euros en faveur du financement des charges de **bonification des prêts aux coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA)** et de 700.000 euros au bénéfice des **associations œuvrant en faveur du monde rural**.

Votre rapporteur spécial avait également relevé, dans son rapport d'information consacré à l'AFICAR¹, un certain « **flottement** » **dans la coordination entre les actions de communication grand public du ministère et de l'AFICAR**. S'il se félicite de ce que le redéploiement opéré contribue à la « *modestie* » et au « *réalisme* » de la stratégie de communication revendiqués par le ministre de l'agriculture et de la pêche, il considère toutefois que la disparition de l'AFICAR a vocation à se traduire par des **économies nettes** pour le ministère. Dans ces conditions, votre rapporteur spécial proposera à la commission de supprimer les 700.000 euros de crédits redéployés au profit de la bonification des prêts en faveur des CUMA.

¹ « *Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole* ». Rapport d'information n° 391 (2007-2008).

Le défaut de coordination des stratégies de communication du ministère et de l'AFICAR

Votre rapporteur spécial se demande [...] si le ministère de l'agriculture et de la pêche lui-même s'efforce de coordonner ses propres actions de communication « grand public » avec celles de l'opérateur dont il assure la tutelle. Le code rural prévoit, par exemple, que le directeur de l'AFICAR peut être le délégué général à la communication du ministère, ce qui pourrait favoriser la mise en cohérence des actions de communication entreprises de part et d'autre. A l'heure actuelle, ces postes sont toutefois occupés par deux personnes différentes.

Interrogés sur les conséquences qu'ils avaient tirées de la création d'un opérateur dédié pour la définition de leurs propres actions de communication, les représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche ont précisé que, nonobstant l'existence de l'AFICAR, ledit ministère avait toujours vocation à communiquer en direction du grand public sur les politiques qu'il menait. De fait, on constate que la communication ministérielle inclut, sans coordination apparente avec l'AFICAR, des actions en partie tournées vers le grand public dont on aurait pu penser qu'elles correspondaient à la vocation de l'agence. Il en va ainsi, par exemple, de l'opération « Parlons agriculture ! », conçue comme l'occasion d'un large dialogue « ouvert à tous » associant « agriculteurs, professionnels, experts, représentants de la société civile, responsables politiques ou simples citoyens », et appuyée sur trois rencontres ouvertes au public sur les thèmes « Qu'est-ce qu'on mange ? », « Quelles agricultures pour demain ? » et « Qui va nourrir le monde ? ».

Le dossier de presse de cette opération annonce l'installation d'une plate-forme d'échanges « afin de renforcer le lien entre ruraux et citoyens autour des enjeux de l'agriculture de demain » et précise que le site www.parlonsagriculture.com permettra « à chacun de prendre part au débat citoyen » et « donnera une voix au grand public, citoyen ou rural ». Autant de démarches dont votre rapporteur spécial estime qu'elles ressortissent largement au champ d'action de l'AFICAR.

Source : « Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole ». Rapport d'information n° 391 (2007-2008)

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 215

1. La concentration des crédits de titre 2 au sein d'un programme support n'est plus justifiée par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère.

2. Le plafond d'emplois baisse de 1.124 ETPT en 2009. Cette baisse est imputable, pour 339 ETPT, à l'extension en année pleine des suppressions d'emploi de 2008, au non-remplacement de départs en retraite ou à la diminution des moyens d'ajustement de personnel, et pour 785 ETPT à des transferts.

3. La stabilité des crédits hors titre 2 prévaut pour la période 2009-2011.

4. Gagée sur la dissolution de l'AFICAR, préconisée par votre commission, l'augmentation proposée des crédits de communication du ministère n'a, à juste titre, pas été retenue par l'Assemblée nationale.

E. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

1. Recettes et dépenses du compte

a) La justification des recettes

Les recettes du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) sont constituées par **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.

Ce produit avait été de 102 millions d'euros en 2007 (soit une exécution supérieure de 4 millions d'euros à la prévision). La loi de finances initiale pour 2008 l'a estimé à 102,5 millions d'euros¹ et le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une ressource de **113,5 millions d'euros**. Ces augmentations résultent de l'évolution des cours agricoles et du **déplafonnement** de la taxe intervenu au 1^{er} janvier 2008².

b) L'équilibre des recettes et des dépenses

Si l'année 2006 avait présenté un déséquilibre important entre recettes et dépenses du CAS-DAR, essentiellement dû à la période de « rodage » des nouvelles procédures mises en œuvre, il n'en a pas été de même en 2008, où l'excédent est limité à 690.831 euros.

Exécution et prévision des recettes et des dépenses du CAS-DAR

(en euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Excédent (+) ou charge (-)
2006	145.968.644	99.691.024	+46.277.620
2007	102.035.755	101.344.924	+690.831
2008 (prévision)	113.500.000	118.500.000	-5.000.000

Source : commission des finances

L'équilibre prévu en 2009 fait apparaître une **charge de 5 millions d'euros** et résulte de l'ouverture de crédits de paiement supplémentaires provenant des recettes des années antérieures n'ayant pas donné lieu à l'ouverture de CP à due concurrence.

¹ Les recettes 2008 étaient, au 10 août, de 99,5 millions d'euros.

² Contrairement à ce que mentionne le projet annuel de performances, le déplafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles n'a pas été prévu par la loi de finances pour 2008. Il résultait de la rédaction même de l'article 302 bis MB du code général des impôts, qui prévoyait dès l'origine une extinction du plafonnement. Cette extinction avait été reportée à quatre reprises par la loi.

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) Une maquette révisée

Si le CAS-DAR demeure structuré en deux programmes, **les intitulés et périmètres de ceux-ci évoluent en 2009**. Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » ne comprend plus les crédits dévolus aux programmes des **instituts techniques**, qui sont **transférés** au programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

Outre 100.000 euros de crédits affectés à l'action support, sont donc imputés au programme 775 les crédits finançant les programmes pluriannuels des chambres régionales d'agriculture et de Coop de France (41 millions d'euros), ainsi que des organismes nationaux à vocation agricole (6 millions d'euros). Par ailleurs, **5 millions d'euros** sont destinés au financement de **thématiques innovantes**, permettant de « *lancer des actions massives et rapides de diffusion et d'innovation ou des campagnes d'information, pour répondre à des situations de crise ou d'urgence* » (diffusion de nouveaux outils de prophylaxie, par exemple).

Le programme 776, dans son nouveau périmètre, porte le financement des **programmes pluriannuels des instituts** coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA), pour 41 millions d'euros en AE et 43,5 millions d'euros en CP et des **appels à projets** fondés sur une sélection par un jury indépendant, pour 12 millions d'euros. Il comprend désormais un volet « **thématiques émergentes** », doté de 5 millions d'euros, de nature similaire à celui des thématiques innovantes inscrit au programme 775. Il s'agit de financer des projets qui ne peuvent être anticipés dans le cadre de programmes pluriannuels ou requièrent un investissement important sur une durée plus courte (prévention des crises sanitaires, économiques, environnementales, ou liées à la nécessité d'adapter rapidement les structures et les activités de production à une évolution technologique ou réglementaire). Les crédits de l'action support du programme 776 s'élevant à 400.000 euros.

b) Une logique d' « abonnement aux aides » ?

Sous réserve de plus amples informations, votre rapporteur spécial se félicite de l'ouverture de crédits dédiés aux thématiques innovantes ou émergentes et de l'adaptation de l'outil « CAS-DAR » à la survenue potentielle **d'aléas** agricoles.

Il observe par ailleurs que le montant des crédits consacrés à **l'appel à projets est stable**. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, « *les perspectives d'évolution de la recette du CAS-DAR, en lien avec une évolution plus favorable du chiffre d'affaires de l'agriculture, devraient permettre d'augmenter de 1 millions d'euros les appels à projets en 2010 et 2011 et porter leurs montants respectifs à 13 millions d'euros et 14 millions d'euros* ». Une telle évolution doit être **saluée**, même si votre rapporteur spécial aurait

souhaité que cette augmentation soit **plus substantielle** et intervienne **dès 2009**.

Enfin, la lecture du PAP pour 2009 ne peut que conduire à **réitérer les constats déjà formulés sur l'insuffisance notoire de justification des crédits demandés et d'évaluation de la performance**. Cette insuffisance ne permet pas de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVA vont aux **projets** de développement et non aux **structures** en elles-mêmes. Dans son *Rapport annuel 2008*, la Cour des comptes a relevé qu'en matière de développement agricole, « *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* ».

Il appartient au responsable de programme de démentir cette assertion et de démontrer que la répartition des crédits du CAS-DAR n'obéit pas à ce que la Cour nomme une « *logique générale d'abonnement aux aides* », **aux antipodes de la démarche de performance**.

**Principales observations de votre rapporteur spécial
sur le compte spécial « Développement agricole et rural »**

1. L'évolution des cours agricoles et le déplaçonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles entraînent une augmentation des recettes du compte, évaluées à 113,5 millions d'euros.

2. 10 millions d'euros de crédits sont désormais dédiés au financement de thématiques innovantes et émergentes, ce qui constitue une adaptation opportune du CAS-DAR à la fréquence des aléas qui frappent le secteur agricole.

3. Les crédits dédiés à l'appel à projets augmenteront à compter de 2010, dans une proportion toutefois insuffisante.

4. La justification des crédits est insuffisante pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas distribués en vertu d'une logique d'abonnement des organisations agricoles par lesquelles ils transitent.

EXAMEN DES ARTICLES 59 A À 59 D, 59 ET 59 BIS À 59 QUATER RATTACHÉS

ARTICLE 59 A (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts sur le budget de l'Etat et des collectivités territoriales et sur la gestion forestière.

Le présent dispositif s'inscrit dans une série de trois articles (articles 59 A, 59 B et 59 C) adoptés à l'initiative de nos collègues députés du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, avec avis favorable de la commission et du gouvernement. Cette série d'articles prévoit la remise au Parlement de rapports sur l'évaluation des conséquences de la mise en œuvre des préconisations de la révision générale des politiques publiques en matière de **politique forestière**. Ces rapports ont pour objet :

- 1) d'évaluer les conséquences budgétaires, pour l'Etat et les collectivités territoriales, de la restructuration de l'ONF, et de son impact sur la gestion de la forêt française (article 59 A) ;
- 2) d'évaluer l'impact de la réorganisation de l'ONF sur la gestion de l'espace forestier des départements d'outre-mer (article 59 B) ;
- 3) d'évaluer l'impact, notamment budgétaire, de la réorganisation des centres régionaux de la propriété forestière (article 59 C) ;

S'il est **favorable** aux améliorations de l'information du Parlement apportées par ces articles, votre rapporteur spécial considère que la rédaction peut en être améliorée. Par ailleurs, ces demandes présentant un objet similaire, il n'est opportun de multiplier ni les rapports, ni les articles de la loi de finances qui les prévoient.

Pour ces raisons, votre rapporteur spécial propose de **regrouper** les dispositions des articles 59 A, 59 B et 59 C au sein du seul article 59 A et d'en **améliorer** la rédaction.

Décision de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 59 B (nouveau)

**Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation
de l'Office national des forêts outre-mer**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'impact de la réorganisation de l'ONF sur la gestion de l'espace forestier des départements d'outre-mer.

Par **coordination** avec la nouvelle rédaction proposée de l'article 59 A, votre rapporteur spécial propose de supprimer cet article.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 59 C (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'organisation des centres régionaux de la propriété forestière

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'impact, notamment budgétaire, de la réorganisation des centres régionaux de la propriété forestière.

Par **coordination** avec la nouvelle rédaction proposée de l'article 59 A, votre rapporteur spécial propose de supprimer cet article.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 59 D (nouveau)

**Rapport au Parlement sur l'évolution de la fiscalité agricole
et des activités en lien avec l'agriculture**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture.

Le présent article a été introduit dans le projet de loi à l'initiative de nos collègues députés du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, et sur avis favorable de la commission et du gouvernement. Il prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture.

En séance, notre collègue député Jean Gaubert a fait valoir que *« depuis huit ans, il n'y (avait) pas eu de rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole. Or il y a eu beaucoup de changements au cours de cette période, par exemple l'introduction des DPE, les diagnostics de performance énergétique. Il serait donc intéressant de faire le point pour savoir si la fiscalité favorise le dynamisme du monde agricole ou le freine. »*

Votre rapporteur spécial est **favorable** à cette initiative. Il relève toutefois que l'article 90 de la loi de finances pour 2008, adopté à l'initiative de notre collègue Claude Biwer, prévoyait la remise d'un rapport sur la simplification administrative et la réorganisation des contrôles dans le secteur agricole, six mois après la promulgation de la loi. A ce jour, **ce rapport n'a pas été remis au Sénat, sans qu'aucune justification n'ait été fournie.**

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

ARTICLE 59

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

Commentaire : le présent article fixe pour 2009 le plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.

Le régime de la taxe pour frais de chambre d'agriculture est déterminé par l'article 1604 du code général des impôts et l'article L. 514-1 du code rural. Cette taxe est calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties et établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre d'agriculture.

Son produit, qui pourvoit aux **dépenses de fonctionnement** des chambres, est arrêté annuellement par les chambres départementales d'agriculture, **dans la limite d'un plafond d'augmentation fixé annuellement par la loi**. A titre exceptionnel, le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser une chambre départementale d'agriculture à **majorer** l'augmentation, compte tenu de sa situation financière, des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser, ou encore l'année du renouvellement des membres des chambres. Cette majoration ne peut être supérieure au double de l'augmentation fixée par la loi.

Pour 2009 et comme chaque année en loi de finances, le présent article fixe à 1,5 % le plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture¹.

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.

¹ Ce taux maximal était ainsi de 1,4 % pour 2001, de 1,7 % pour 2002 et 2003, de 1,5 % pour 2004, de 1,8 % pour 2005, de 2 % pour 2006, de 1,8 % pour 2007 et de 1,7 % pour 2008.

ARTICLE 59 bis (nouveau)

Réforme du service public de l'équarrissage

Commentaire : le présent article réduit le périmètre du service public de l'équarrissage et aménage corrélativement les obligations des éleveurs. Il réforme également les modalités de perception de la taxe d'abattage et élargit les conditions d'emploi de son produit.

I. SERVICE PUBLIC DE L'ÉQUARRISSAGE : UNE RÉFORME ATTENDUE

A. DÈS 2006, UN DIAGNOSTIC ÉLOQUENT DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un premier rapport¹ corédigé par votre rapporteur spécial et Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Sécurité sanitaire », votre commission des finances avait relevé que l'évolution du cadre juridique du service public de l'équarrissage (SPE) s'était accompagnée d'un certain nombre de **dysfonctionnements et d'anomalies dans son exécution et son financement.**

1. Une exécution défectueuse

L'**exécution** du SPE s'est tout d'abord caractérisée par :

1) **l'absence de réelle mise en concurrence des opérateurs** du service. L'émergence d'un marché concurrentiel a en effet été compromise par la **concentration** de l'industrie de l'équarrissage et les monopoles territoriaux dont disposaient leurs établissements agréés, ajoutés à la dispersion et à la complexité des circuits de transport et de traitement des déchets et des cadavres. Partant, les préfets ont érigé **la réquisition des entreprises d'équarrissage** en mode de gestion courante, ce qui a **suscité une hausse du coût du SPE**, les autorités publiques étant privées des références qui leur permettraient de fixer l'indemnisation sur la base d'un prix commercial et se voyant imposer par les entreprises des tarifs incorporant tous les éléments produits par les équarrisseurs sans pouvoir les discuter ;

2) **l'insuffisance des contrôles.** Dépourvue d'informations, l'administration a dû **se contenter des statistiques d'origine professionnelle**

¹ Rapport d'information n° 432 (2005-2006).

pour fixer les montants d'indemnisation, statistiques presque incontrôlables en pratique. De surcroît, les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) se sont livrés à des contrôles du service fait obéissant à des méthodes **hétérogènes** et en général **peu approfondis** ;

3) la faible qualité de la **gestion** mise en œuvre par le Centre national pour l'adaptation de la structure des exploitations agricoles (CNASEA)¹. Cet opérateur a en effet été confronté à un **décalage de trésorerie permanent** entre les besoins et les ressources, depuis la création de la taxe d'abattage par la loi de finances initiale pour 2004, dû à la publication tardive du décret fixant les modalités de calcul de la taxe. Par ailleurs, le CNASEA facturait des **frais de gestion conséquents** et la longueur de ses délais de paiement entraînait le paiement d'**intérêts de retard**.

2. Un financement instable

Le financement des aides accordées aux professionnels de l'équarrissage a reposé sur plusieurs dispositifs successifs, qui se sont heurtés aux **résistances des professionnels** assujettis et aux **critiques de la Commission européenne** (cf. encadré).

L'instabilité du financement du SPE

1975-1996. – La loi n° 75-1336 du 31 décembre 1975 pose le **principe de gratuité** du service rendu par les équarrisseurs aux éleveurs. Cette gratuité est **compensée** par la possibilité offerte aux équarrisseurs de **valoriser les sous-produits** issus de l'équarrissage. Si le prix de vente des produits finaux ne permet pas de couvrir les frais de collecte, une indemnité est versée aux équarrisseurs. A la suite à la crise de la « **vache folle** », la valorisation des sous-produits issus de l'équarrissage est restreinte. En effet, à partir de 1996, la destruction des déchets animaux interdits à la consommation animale et humaine est obligatoire. Dès lors, **l'équilibre de la loi de 1975 est compromis**.

1997-2005. – Entre 1997 et 2003, l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux, des déchets d'abattoirs et des MSR, sont assurés gratuitement au profit des éleveurs et des abattoirs. Ce dispositif est financé par l'instauration, en loi de finances initiale pour 1997, de la **taxe sur les achats de viande et produits assimilés**, encore appelée « taxe d'équarrissage ». Cette taxe est assise sur la valeur (hors TVA) des achats de viandes et de produits assimilés ; elle est recouvrée dans les mêmes conditions que la TVA et payée par les entreprises de distribution dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente était supérieur ou égal à 2,5 millions de francs. La taxe sur les achats de viande et produits assimilés est **supprimée** le 1^{er} janvier 2004, à la suite du recours formé par les professionnels de la grande distribution devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Dans sa décision du 20 novembre 2003 (arrêt GEMO), la **CJCE qualifie** le versement du produit de la taxe, non notifiée aux autorités européennes, d'**aide d'Etat** incompatible avec le droit européen de la concurrence.

¹ Le CNASEA a fait l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial, n° 276 (2003-2004).

2004-2005. – Conformément aux lignes directrices de la commission européenne concernant les aides d'Etat liées aux tests EST (encéphalopathie spongiforme transmissible), aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs de juin 2003, le financement du SPE repose, entre 2004 et 2006, sur une **subvention de l'Etat**, pour l'élimination de tout ou partie des cadavres en exploitation agricole ; une **contribution des éleveurs de porcs et de volailles** pour 25 % des coûts de transformation des cadavres d'animaux collectés dans leurs exploitations, à payer directement aux équarrisseurs ; une **taxe d'abattage**, ou taxe sur les abattoirs, introduite par la loi de finances pour 2004 et perçue auprès des abattoirs agréés ; le règlement par les bouchers-charcutiers artisans de la prestation d'enlèvement et de transformation aux équarrisseurs, quand celle-ci dépasse 1.000 euros par an. Les bouchers-charcutiers artisans bénéficient en effet d'une aide plafonnée à 1.000 euros par an et par entreprise, financée par la taxe d'abattage. La Commission européenne a approuvé ce dispositif le 30 mars 2004.

Ce mode de financement a rapidement révélé ses limites. La **taxe d'abattage a fait l'objet d'une contestation des abatteurs** en raison de l'exonération des éleveurs autres que les éleveurs de porcs et de volailles : les abatteurs n'ont pas accepté de payer pour ces éleveurs. Le **recouvrement** par les établissements d'équarrissage **de la participation des éleveurs de porcs et de volailles a été rendue difficile** et le **rendement de la taxe d'abattage a été moins élevé que prévu**. Il en a résulté un **besoin résiduel de financement** du SPE de **93 millions d'euros** pour la période 2004-2005.

Source : rapport d'information n° 472 (2006-2007), de M. Joël Bourdin et Mme Nicole Bricq

Les besoins résiduels de financement s'étant élevés à 93 millions d'euros pour la période 2004-2005, le financement du SPE a été à nouveau réformé par la loi de finances pour 2006. Le dispositif adopté, qui demeure en vigueur à ce jour, a alors consisté :

1) à **réduire le périmètre du SPE** à la collecte et à la destruction d'animaux trouvés morts en exploitation et aux cadavres d'intérêt général, à assurer son exécution par voie d'appels d'offres nationaux à lots départementaux, et à revenir à des relations contractuelles pour le traitement des déchets d'abattoir ;

2) à réduire l'assiette de la **taxe d'abattage** au seul poids de viande des animaux abattus, et à équilibrer le financement du SPE par une **subvention d'Etat** et la **participation des éleveurs** de porcs et de volailles.

Votre commission des finances avait à l'époque relevé que la charge budgétaire future du SPE serait soumise à des **aléas**, notamment en raison des **incertitudes pesant sur les coûts de service** résultant du nouvel appel d'offres et sur la **participation effective des éleveurs**.

B. DES CRITIQUES RÉITÉRÉES EN 2007

Un après la réforme opérée en loi de finances pour 2006, votre commission des finances a procédé à l'évaluation du nouveau dispositif mis en place. Cette évaluation a mis en lumière des **résultats extrêmement décevants**.

1. L'échec de la mise en concurrence

Le recours à un appel d'offre national à lots départementaux **n'a pas suffi à instaurer une concurrence effective** et le secteur de l'équarrissage reste caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux¹. Ce constat a conduit votre commission des finances à estimer que *« l'émergence d'une situation concurrentielle dans le secteur de l'équarrissage constitu(ait) peu ou prou une vue de l'esprit, dans la mesure où les coûts d'entrée sur le marché (étaient) très élevés. De nouveaux intervenants devraient, en effet, se doter d'installations performantes, obéissant à d'exigeantes prescriptions réglementaires et par conséquent très coûteuses. »*

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, **l'administration n'a pas été en mesure de maîtriser les tarifs des prestations d'équarrissage** et une **hausse de l'ordre de 19 %** des tarifs des prestations d'élimination des animaux trouvés morts en exploitation a résulté du nouveau marché public². Cette hausse était d'autant plus remarquable que, dans le même temps, le prix moyen des prestations d'incinération et les prix pratiqués par les équarrisseurs auprès des abattoirs avaient **baissé de 15 %**.

La **gestion du SPE**, confiée à l'Office interprofessionnel de l'élevage et de ses produits (ONIEP), a en revanche connu de notables améliorations³, tempérées par **l'alourdissement des charges** constaté. Si la réduction progressive du périmètre du SPE a entraîné une baisse globale des dépenses de 19,5 % entre 2005 et 2007 (de 191 à 150 millions d'euros), **à périmètre constant, les dépenses liées à la seule élimination des ATME ont augmenté de 14,5 %** sur la même période (de 131 à 150 millions d'euros). Votre commission des finances s'était inquiétée de cette augmentation des charges, potentiellement aggravée par **certaines modalités techniques** retenues pour la passation du marché⁴.

¹ 88 des 92 lots départementaux du nouveau marché ont fait l'objet d'une candidature unique.

² Soit un passage de 241,1 euros hors taxe par tonne à 287 euros entre le premier et le second semestre 2006.

³ Création d'une structure de gestion dédiée et d'une comptabilité autonome, amélioration du contrôle du service fait, transfert sur les opérateurs du SPE de la charge résultant du défaut de contribution financière des éleveurs.

⁴ Au stade de la collecte, le choix du tonnage comme unité d'œuvre, plutôt que du nombre de passages en fermes peu entraîner un surcoût tant que les opérateurs ne sont pas équipés de systèmes de pesée performants. Au stade la transformation, existe un risque de rémunérer indûment les opérateurs en raison de l'inscription dans le marché public d'un coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines vraisemblablement surévalué. Enfin, au stade de l'achèvement du processus d'élimination, le choix d'un mode de facturation global est susceptible de ne pas permettre la répercussion de certaines baisses de coûts affectant une des étapes qui constituent la prestation globale.

2. Un dispositif toujours déficitaire

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a rappelé dans le cadre de l'analyse du programme 206, les nouvelles modalités de financement du SPE **n'ont pas permis, loin s'en faut, d'en équilibrer les recettes et les dépenses.** Ainsi, et malgré les augmentations successives de la taxe d'abattage et des contributions des éleveurs, la **dette totale** du SPE, intérêts moratoires compris, devrait atteindre près de **55 millions d'euros** au terme du plan de financement 2009-2011 communiqué par le ministère.

A compter de 2010, l'application des dispositions du présent article devrait néanmoins **réduire à 5 millions d'euros le coût annuel du SPE pour le budget de l'Etat.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé résulte d'un amendement du gouvernement. Il a vocation à entrer en vigueur le 18 juillet 2009, **à l'échéance du marché public en cours pour l'exécution du SPE.**

A. UN PÉRIMÈTRE RÉDUIT AUX CADAVRES « D'INTÉRÊT GÉNÉRAL »

L'élément central du dispositif proposé réside dans la nouvelle rédaction de l'article L. 226-1 du code rural. Aux termes de cette nouvelle rédaction, le service public de l'équarrissage se **limitera** désormais à la collecte, la transformation et l'élimination des catégories de cadavres d'animaux et de matières animales **pour lesquelles l'intervention de l'Etat est nécessaire dans l'intérêt général.** Ces catégories seront fixées par décret. Il s'agit des cadavres dont le **propriétaire est inconnu ou inexistant** et des cadavres de toute espèce dont la destruction, pour des raisons de **santé et de salubrité publique**, est décidée par le préfet.

Par ailleurs, **outre-mer**, le SPE continuera d'englober la collecte, la transformation et l'élimination des cadavres d'animaux ou lots de cadavres d'animaux d'élevage de plus de 40 kilogrammes morts en exploitation agricole.

Une nouvelle rédaction de l'article L. 226-3 du code rural est également proposée afin de préciser les **obligations des éleveurs** garantissant un **degré élevé de sécurité sanitaire.** Ceux-ci devront être en mesure de présenter à tout moment aux agents chargés de l'inspection sanitaire les documents attestant qu'ils ont conclu un contrat ou cotisent à une structure ayant conclu un contrat leur garantissant, pendant une période d'au moins un an, **l'enlèvement et le traitement des animaux morts en exploitation, puisque ceux-ci sont désormais exclus du champ du SPE.**

B. UNE TAXE D'ABATTAGE MAINTENUE

Dans l'attente d'une structuration complète des filières, le dispositif proposé **maintient la perception de la taxe d'abattage** au profit de l'Office national interprofessionnel de l'élevage. Il modifie toutefois la rédaction de l'article 1609 *septvicies* du code général des impôts afin :

1) d'autoriser la **modulation** du plafond de taux d'imposition par tonne selon que l'abattoir se situe **en métropole ou outre-mer** ;

2) de permettre d'utiliser le produit de la taxe pour financer des **aides à la collecte et au traitement des sous-produits animaux des exploitations agricoles**¹. Selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, ces aides représenteront, sur la base des taux actuels de la taxe d'abattage, un montant d'environ 90 millions d'euros par an. Elles seront versées par l'office de l'élevage, puis par France AgriMer, qui demeurera l'organisme affectataire de la taxe et prendra des décisions d'attribution aux organisations professionnelles responsables de l'équarrissage en lieu et place de l'Etat.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur, deux amendements ont été apportés au dispositif proposé par le gouvernement.

Le premier prévoit la possibilité, pour les éleveurs, de se soustraire à l'obligation d'attester de leur possibilité d'enlever et de traiter les animaux morts en exploitation, à la condition qu'ils puissent **justifier de la disposition d'un outil de traitement agréé**. Cette modification permet ainsi aux éleveurs, sous condition d'agrément, de doter leur exploitation d'outils de traitement des cadavres et de **minimiser les frais et risques liés au transport**. Selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, cette destruction à la ferme est déjà possible dans certains élevages, comme le porc et la volaille, mais en non pour les ruminants en raison du risque lié à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Cette méthode alternative nécessitera un agrément au niveau communautaire et sa mise en œuvre se fera progressivement² et sous le **contrôle strict de l'Etat**.

Le second amendement modifie l'article L. 226-7 du code rural, qui détermine les **conditions d'exercice de la mission d'équarrissage**. La nouvelle rédaction prévue dispose que les dispositions **restrictives** qui

¹ Cette taxe finance par ailleurs le service public de l'équarrissage dans son nouveau périmètre et le stockage, le transport et l'élimination des farines animales.

² L'ouverture sur l'élimination à la ferme ne concernerait dans un premier temps (et en tout état de cause pas avant 2010) que la filière porcine. Soit l'éleveur adhère au système collectif garantissant une prise en charge du coût à hauteur de 80 % par une CVO payée par la distribution, soit l'éleveur élimine lui-même ses cadavres mais sort ainsi du système collectif et perd l'avantage de la mutualisation du coût. Il bénéficie cependant à terme d'un coût réduit. Les autres filières n'ont, quant à elles, pas de projet dans ce sens ou ne peuvent pas prétendre à la destruction à la ferme.

encadrent cet exercice¹ **ne font pas obstacle** « à ce que les organisations professionnelles ou autres personnes morales, ayant une activité de commerce et de transport d'animaux, de viandes ou de produits carnés destinés à la consommation humaine, **créent une association ou une autre personne morale qui exerce la mission d'équarrissage** ».

Cette disposition vise, selon l'auteur de l'amendement, à « faire évoluer la situation actuelle d'oligopole qui prévaut, sur le territoire national, en matière d'équarrissage ». Votre rapporteur spécial, ayant relevé à de nombreuses reprises le **caractère sous-optimal de l'absence de concurrence**, ne peut qu'être favorable au principe de cette démarche, de nature à faire éclore de nouveaux opérateurs sur le marché. Il estime toutefois que l'assouplissement proposé :

1) ne doit pas conduire à ce que les prestations d'équarrissage soient mises en œuvre dans des conditions de nature à **amoindrir le niveau de sécurité sanitaire** exigible ;

2) ne serait applicable, à court terme, que dans les régions d'élevage où la profession est suffisamment **puissante et structurée** pour mettre sur pieds de telles structures. **Le risque est donc réel de voire surgir des disparités de coûts importantes entre zones géographiques**, risque dont s'est également ému notre collègue député Bruno Le Maire, en demandant au ministre de lui donner l'assurance qu'un « *coût-plafond de l'équarrissage (soit) bien fixé pour l'ensemble du territoire national* ». Dans les réponses qu'il a adressées à votre rapporteur spécial, le ministère de l'agriculture a indiqué que « dans le cas de la mise en place d'une nouvelle structure exerçant l'équarrissage dans une région à forte densité d'élevage (la COOPERL en Bretagne par exemple), l'Etat devra(it) veiller à ce que le système reste équilibré globalement, **via une répercussion des bénéfices sur l'ensemble de la filière ou la mise en place d'un fonds de péréquation** ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de l'ensemble des éléments qui viennent d'être rappelés, l'on **ne peut que se féliciter de cette réforme**, dont le ministre de l'agriculture et de la pêche a précisé, à l'Assemblée nationale, qu'elle **devrait permettre au coût global de l'équarrissage de diminuer de 25 %**.

A la demande votre rapporteur spécial, le ministère a apporté les précisions suivantes :

1) la mise en œuvre du SPE s'opèrera, dans un premier temps, par voie de **réquisition préfectorale** pour les enlèvements d'intérêt général. Les préfets demeureront toutefois libres de passer des marchés locaux lorsque la

¹ Ces dispositions restrictives rendent la mission d'équarrissage incompatible avec toute activité de commerce et de transport d'animaux, de viandes ou de produits carnés destinés à la consommation humaine.

situation l'exigera. Outre-mer, le système de réquisitions préfectorales (pour la Guadeloupe et la Martinique) et le marché local (pour La Réunion) se poursuivront ;

2) la taxe d'abattage sera maintenue provisoirement, **tant qu'un de système de financement par cotisations volontaires ou cotisations volontaires obligatoires ne sera pas généralisé** et ne permettra pas la couverture du coût complet du service privé de l'équarrissage par les filières. Les **négociations interprofessionnelles** en cours doivent néanmoins parvenir à un accord interne à la filière pour mettre en place une « CVO abattage » rapportant un produit équivalent à la taxe d'abattage actuelle, mais présentant l'avantage d'être versée directement aux interprofessions gestionnaires de l'équarrissage et permettant la **récupération de l'équivalent de TVA**¹. Selon le ministère « *dans la mesure où, dans toutes les filières, des accords interviennent pour la mise en place d'une CVO «abattage», les taux actuels de la taxe seront ramenés à zéro d'ici la fin du marché public le 17 juillet 2009* ».

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

¹ Ce que ne permet pas aujourd'hui la taxe d'abattage puisque l'office de l'élevage, en tant qu'établissement public, n'est pas assujéti à la TVA.

ARTICLE 59 ter (nouveau)

Statut de certaines activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière à l'égard de la répression des pratiques anticoncurrentielles

Commentaire : le présent article a pour objet de soustraire à l'application de certaines dispositions du code de commerce relatives aux pratiques anticoncurrentielles les activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière relatives à l'information sur la tenue des marchés et la formation des prix de cession.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA DÉSORGANISATION RÉCENTE DU MARCHÉ DU LAIT

Depuis 1997, le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) émettait une **recommandation trimestrielle d'évolution du prix du lait**¹. L'élaboration de cette recommandation nationale résultait de l'évolution de différents paramètres tels que le cours des produits de grande consommation étrangers, la valorisation des produits industriels, des comparaisons de prix entre divers pays... Elle était transmise aux Centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière (CRIEL), qui la **modulaient** en fonction de déterminants locaux.

Le 21 avril 2008, dans un contexte de forte hausse des cours, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) **a enjoint le CNIEL de cesser cette pratique**, au motif qu'il n'entraîne pas dans les prérogatives des instances professionnelles d'émettre de quelconques recommandations de prix ou d'évolution de prix à la production.

La suppression des recommandations trimestrielles nationales a, dans un contexte de **volatilité** accrue des cours du lait, généré une certaine **désorganisation des marchés**, dont notre collègue Jean Bizet s'est d'ailleurs ému à l'occasion d'une question orale au Gouvernement posée le 28 octobre 2008.

Cette désorganisation a en outre été favorisée par certaines caractéristiques propres au marché laitier. Celui-ci repose en effet sur des **contrats uniques à exécution successive**, sans prix prédéterminé, et dans le cadre desquels les prix sont fixés par les transformateurs. De telles modalités

¹ Cette recommandation indiquait une valeur absolue de hausse ou de baisse du prix de base du lait, par rapport au trimestre précédent.

impliquent que les opérateurs bénéficient d'une certaine **lisibilité**, de nature à garantir la qualité des produits et la stabilité des prix.

B. LE NOUVEL ARTICLE L. 632-14 DU CODE RURAL

Adopté à l'initiative du gouvernement, le présent article introduit un article L. 632-14 dans le code rural afin :

1) d'autoriser le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) à « *élaborer et diffuser des **indices de tendance**, notamment prévisionnels, des marchés laitiers, ainsi que tout élément de nature à **éclairer la situation des acteurs de la filière laitière** » ;*

2) d'autoriser les centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière (CRIEL) à « *élaborer et diffuser des **valeurs** qui entrent dans la composition du prix de cession du lait aux collecteurs ou aux transformateurs* », en s'appuyant notamment sur les indices de tendance du CNIEL.

L'article précise que les opérateurs de la filière laitière peuvent se référer auxdits indices et valeurs dans le cadre de leurs relations contractuelles et **soustrait ces pratiques à l'application des prohibitions des pratiques anticoncurrentielles** édictées par les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce¹.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les termes employés par le ministre de l'agriculture et de la pêche à l'Assemblée nationale, le présent article vise donc à « *conforter et (...) clarifier la situation juridique* » de l'organisation propre au marché du lait.

¹ Code de commerce – Art. L. 420-1. – *Sont prohibées même par l'intermédiaire direct ou indirect d'une société du groupe implantée hors de France, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à : 1° Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° Faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° Limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° Répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement.*

Art. L. 420-2. – *Est prohibée, dans les conditions prévues à l'article L. 420-1, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou en conditions de vente discriminatoires ainsi que dans la rupture de relations commerciales établies, au seul motif que le partenaire refuse de se soumettre à des conditions commerciales injustifiées. Est en outre prohibée, dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées, en pratiques discriminatoires visées au I de l'article L. 442-6 ou en accords de gamme.*

Votre rapporteur spécial souscrit à ce dispositif qui, **dans le respect du droit national et communautaire de la concurrence**, permettra une stabilisation rapide du marché du lait.

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

ARTICLE 59 quater (nouveau)

Adaptation du régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois

Commentaire : le présent article aménage le régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois, afin de tenir compte de la situation des entreprises du bâtiment ayant également une activité de fabrication de produits en bois

La taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois a été instaurée par l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003, dans le cadre de la suppression des taxes parafiscales prévue par la LOLF. Son produit est affecté au Comité de développement des industries françaises de l'ameublement, au Centre technique du bois et de l'ameublement et au Centre technique des industries de la mécanique. Il finance des actions de développement de la filière.

Cette taxe est due par les fabricants. Elle est assise soit sur le chiffre d'affaires hors taxes réalisé au titre des ventes, prestations de service et opérations à façon, soit sur la valeur en douane pour les importations. Son taux est fixé à 0,20 % pour les produits du secteur de l'industrie de l'ameublement et à 0,10 % pour les produits du secteur de l'industrie du bois.

Le dispositif proposé, adopté à l'initiative de notre collègue député Yves Censi et sur avis favorable du gouvernement, prévoit que les **entreprises dont l'activité dominante est la mise en œuvre de produits en bois de menuiserie, charpente, ou agencement assortie d'une activité de fabrication de produits** entrant dans le champ de la taxe **pourront** retenir pour assiette **40 % du chiffre d'affaires** total hors taxes correspondant à ces opérations, fourniture et pose incluses. Celles de ces entreprises qui comptent **moins de vingt salariés** appliqueront à cette assiette le taux de 0,10 % et non plus....

Selon l'auteur de l'amendement, la modification proposée vise à « *adapter la taxe à la diversité des situations des professionnels du bois* », et en particulier aux entreprises du **bâtiment** ayant aussi une activité de fabrication de produits en bois.

Votre rapporteur spécial juge **opportune** une telle adaptation, qui revient à ne taxer qu'une fraction du chiffre d'affaires des entreprises dont l'activité n'est que partiellement dédiée à la fabrication de produits en bois.

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

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009



DEUXIÈME PARTIE
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE,
ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES
RURALES »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BOURDIN
au nom de la Commission des Finances

**Article 35
Etat B**

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagements		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires		700.000		700.000
Forêt				
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation Dont titre 2				
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture Dont titre 2				
TOTAL	0	700.000	0	700.000
SOLDE		-700.000		-700.000

Objet :

Consécutivement à la dissolution de **l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR)**, le projet de loi de finances prévoyait de **réaffecter** l'ancienne subvention pour charges de service public de cet opérateur, soit 1,4 million d'euros, **aux actions de communication** du ministère.

Nos collègues députés ont décidé de redéployer ce montant à raison de 700.000 euros en faveur des **associations** œuvrant en pour **l'animation rurale** et de 700.000 euros pour le financement des charges de **bonification de prêts** à moyen terme spéciaux aux coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles (CUMA).

Votre commission des finances a contrôlé l'AFICAR en 2008 et a émis de **sérieux doutes sur son utilité réelle**. Elle se félicite donc de sa suppression, qu'elle avait au demeurant préconisée¹, **mais estime que la disparition de l'AFICAR doit se traduire par une économie nette pour le budget du ministère de l'agriculture**.

Le présent amendement vise donc à supprimer la réaffectation des 700.000 euros sur l'action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » du programme 154. Il a pour effet de **revenir à la dotation initialement prévue par le Gouvernement en faveur des prêts bonifiés aux CUMA**.

En revanche, l'amendement ne revient pas sur l'abondement opéré en faveur de **l'animation rurale**, abondement qui permettra d'« amortir » la baisse des crédits opérée suite aux conclusions de la RGPP.

¹ Voir le rapport d'information n° 391 (2007-2008) : « Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009
(1^{ère} lecture)
DEUXIÈME PARTIE
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE,
ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES
RURALES »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BOURDIN
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 A

Rédiger comme suit cet article :

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 10 octobre 2009, un rapport évaluant l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts, du centre national et des centres régionaux de la propriété forestière sur la gestion de l'espace forestier en métropole et outre-mer, ainsi que sur les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales.

Objet :

Le présent amendement a pour objet de regrouper en un seul article les demandes de rapports prévues par les articles 59 A, 59 B et 59 C et d'en améliorer la rédaction.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009
(1^{ère} lecture)
DEUXIÈME PARTIE
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE,
ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES
RURALES »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BOURDIN
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 B

Supprimer cet article.

Objet :

Amendement de coordination.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009
(1^{ère} lecture)
DEUXIÈME PARTIE
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE,
ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES
RURALES »

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BOURDIN
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 59 C

Supprimer cet article.

Objet :

Amendement de coordination.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 780.570 euros** le plafond de la présente mission, à **titre non reconductible**. Cet abondement est de :

1) 79.300 euros au titre de l'action 11 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ;

2) 52.000 euros au titre de l'action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » du programme 154 ;

3) 549.500 euros au titre de l'action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » du programme 154 ;

4) 2.000 euros au titre de l'action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » du programme 154 ;

5) 32.270 euros au titre de l'action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » du programme 154 ;

6) 2.000 euros au titre de l'action 3 « Amélioration de la gestion des forêts » du programme 149 « Forêt » ;

7) 8.000 euros au titre de l'action 1 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;

8) 41.500 euros au titre de l'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » du programme 206 ;

9) 14.000 euros au titre de l'action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » du programme 206.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement **minorant les crédits de la mission de 5.209.505 euros**. Cette minoration est destinée à financer les mesures annoncées par le Président de la République **en faveur de l'emploi** et se répartit comme suit :

1) 2.069.287 euros sur le programme 149 « Forêt » ;

2) 2.084.482 euros sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;

3) 1.055.736 euros sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2008 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, alimentation, forêt et affaires rurales », le compte spécial « Développement agricole et rural » et les articles 59 A à 59 D, 59 et 59 bis à 59 quater rattachés.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a précisé que les crédits de la mission « Agriculture » représentaient 3,2 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en CP, dont la moitié est consacrée à des dépenses d'intervention. La mise en œuvre de la programmation pluriannuelle et de la révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à une reconfiguration de la mission en 2009, qui intègre un programme consacré à la sécurité et à la qualité sanitaire de l'alimentation et opère la fusion de deux programmes porteurs de la plus grande partie des dispositifs d'intervention du ministère. Le rapporteur spécial a indiqué que la modernisation administrative du ministère avait toutefois épargné le service chargé des questionnaires budgétaires, puisque seules 37,7 % des réponses sont parvenues au Sénat dans les délais fixés par la loi organique, ce qui n'est pas acceptable.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a expliqué qu'aux termes de la programmation pluriannuelle 2009-2011, les CP du programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » baisseront de près de 10 % en 2010. Cette baisse semble gagée sur des redéploiements attendus de la réforme de la PAC. Le suivi des préconisations de la RGPP se traduit, lui, par la baisse ou la disparition des crédits dédiés à l'hydraulique agricole, à l'animation rurale et aux préretraites, ainsi que par la baisse des subventions pour charges de service public des opérateurs.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a constaté que la gestion des crises et aléas climatiques, économiques et sanitaires était, de nouveau, faiblement dotée et qu'aucun crédit n'était inscrit pour le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA). Enfin, les orientations annoncées pour l'évolution des Haras nationaux sont conformes aux recommandations de la commission : leur recentrage sur les missions de service public et leur évolution vers un « office du cheval » permettront de mieux structurer la filière et se traduiront par un plan de réduction des effectifs de l'opérateur à hauteur de 147 ETP sur 2009-2011 ainsi que par la diminution progressive de leur subvention pour charges de service public.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les crédits du programme « Forêt » diminuaient de 2009 à 2011 en raison de la réforme de l'Office national des forêts et des centres professionnels de la propriété forestière, ainsi que de l'extinction progressive des dépenses du Plan Chablis consécutif à la tempête de 1999.

Il a ajouté que l'ONF verrait sa subvention diminuer à 167 millions d'euros en 2010 puis à 161 millions d'euros en 2011. Il versera un dividende à l'Etat en fonction de l'évolution des cours du bois et il devra réaliser des gains de productivité et réduire ses effectifs selon la trajectoire définie par son contrat d'objectifs 2006-2011, soit 458 ETP sur 2009-2011.

S'agissant des dépenses fiscales du programme, dont l'évaluation laisse à désirer, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a relevé que sur les trois principales dépenses dont la fiabilité de l'estimation était jugée « bonne » ou « très bonne », les différences de chiffrage entre le PAP 2009 et les travaux du comité interministériel d'audit des programmes s'établissaient à + 75 % pour le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier et à - 80 % pour l'exonération partielle de droits d'enregistrement et de timbre. Il a estimé qu'à l'heure où le Parlement s'apprêtait à renforcer les encouragements fiscaux en faveur de la forêt, l'évaluation des dépenses existantes devait donc être améliorée.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que l'intégration du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » à la mission « Agriculture » résultait de la suppression de la mission « Sécurité sanitaire », dont la commission avait relevé le caractère artificiel. La dotation du programme baissera de 5,36 % en 2010 et de 3,24 % en 2011, en raison de la réforme du service public de l'équarrissage et de l'extinction des dépenses d'élimination des farines animales. Pour 2009, 13,7 millions d'euros sont prévus au titre de la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO). Pour le ministère, ce montant devrait être suffisant dans la mesure où les frais importants de vaccination de l'année 2008 ne seront plus pris en charge par l'Etat, mais par les éleveurs et, éventuellement, par l'Union européenne. Par ailleurs, le montant prévu au titre des « indemnités de mortalité », soit 1,5 million d'euros, semble relativement modeste. Compte tenu de l'ampleur de la reprise épizootique de l'automne 2008, le rapporteur spécial a estimé que le caractère suffisant de cette enveloppe dépendrait de la qualité de la stratégie vaccinale mise en œuvre.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » regroupait la très grande majorité des crédits de personnel de la mission, et que cette concentration n'est plus justifiée. Il conviendra donc de les ventiler, à l'avenir, au sein des programmes opérationnels.

Il s'est enfin félicité de ce que l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) ait prononcé sa dissolution le 11 septembre 2008, conformément aux préconisations de la commission.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a rappelé que le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) finançait des actions de développement agricole via les chambres d'agriculture et les instituts techniques. Il a observé que l'évolution des cours agricoles et le déplaçonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles entraînaient une augmentation des recettes du compte de 113,5 millions d'euros.

Concernant les dépenses, il a indiqué que 10 millions d'euros de crédits étaient désormais dédiés au financement de thématiques innovantes et émergentes, ce qui constituait une adaptation opportune du CAS-DAR à la fréquence des aléas qui frappent le secteur agricole. Les crédits dédiés à l'appel à projets augmenteront, quant à eux, à compter de 2010, ce que le rapporteur spécial avait appelé de ses vœux dans ses précédents rapports. La justification des crédits doit toutefois être améliorée pour garantir que ceux-ci ne sont pas distribués en vertu d'une logique « d'abonnement » aux aides des organisations agricoles par lesquelles ils transitent.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a enfin présenté les huit articles rattachés à la mission. Il a précisé que les articles 59 A à 59 C prévoyaient la remise au Parlement de rapports sur l'évaluation des conséquences de la RGPP en matière de politique forestière. Il a approuvé le principe de ces articles tout en proposant de les fusionner en un seul, par le biais de trois amendements.

Le rapporteur spécial a par ailleurs recommandé l'adoption sans modification :

- de l'article 59 D, prévoyant la remise au Parlement d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture ;

- de l'article 59, fixant, comme chaque année, le plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture ;

- de l'article 59 bis, portant une réforme du service public de l'équarrissage réclamée de longue date par la commission ;

- de l'article 59 ter, ayant pour objet de soustraire à l'application de certaines dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles les activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière relatives à l'information sur la tenue des marchés et la formation des prix de cession ;

- et de l'article 59 quater, aménageant le régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois, afin de tenir compte de la situation des entreprises du bâtiment ayant également une activité de fabrication de produits en bois.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité des suites données au contrôle du rapporteur spécial sur l'AFICAR. Il a suggéré que la suppression de cet opérateur se traduise par une économie pour le budget du ministère de l'agriculture.

La commission a alors adopté un amendement réduisant de 700.000 euros la dotation du programme 154, somme correspondant à la moitié de l'ancienne subvention pour charges de service public de l'AFICAR, et ayant fait l'objet d'un redéploiement à l'Assemblée nationale, en faveur de la bonification des prêts aux coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) et des associations œuvrant en faveur du développement rural.

A **M. Yann Gaillard** qui s'interrogeait sur la mise en œuvre par l'Office national des forêts des préconisations de la RGPP, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé que la commission avait confié, pour 2009, une enquête à la Cour des comptes sur l'ONF au titre de l'article 58-2 de la LOLF. Cette enquête sera l'occasion, pour la commission, de faire le point sur la modernisation de l'office et sur son implication dans la mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'environnement et des Assises de la forêt.

M. Eric Doligé a souhaité que l'examen des crédits de la mission soit l'occasion de préciser les modalités d'intégration au sein de l'ONF de l'Inventaire forestier national et **M. Pierre Jarlier** a suggéré au rapporteur spécial d'interroger le ministre sur les modalités précises de financement du plan d'urgence en faveur des agriculteurs, récemment annoncé.

A l'issue de ces débats, la commission a adopté les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ainsi modifiés et les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » sans modification. Elle a adopté un amendement à l'article 59 A rattaché, a supprimé les articles 59 B et 59 C, et a adopté sans modification les articles 59 D, 59 et 59 bis à 59 quater.

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, elle a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, à l'adoption sans modification du compte spécial « Développement agricole et rural », à l'adoption avec modification de l'article 59 A (nouveau) prévoyant un rapport au Parlement sur les conséquences budgétaires, pour l'Etat et les collectivités territoriales, de la restructuration de l'Office national des forêts (ONF), à la suppression des articles 59 B et 59 C (nouveaux) tendant au dépôt de rapports relatifs, respectivement, à l'évaluation de l'impact de la réorganisation de l'Office national des forêts (ONF) sur la gestion de l'espace forestier des départements d'outre-mer et à l'évaluation de la réorganisation des centres régionaux de la propriété forestière, à l'adoption sans modification de l'article 59 D (nouveau) prévoyant la remise au Parlement d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture, à l'adoption sans

modification de l'article 59 tendant à fixer un plafond d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, ainsi que des **articles 59 bis, 59 ter et 59 quater (nouveaux)** tendant, respectivement, à la réforme du service public de l'équarrissage, à soustraire à l'application de certaines dispositions relatives aux pratiques anticoncurrentielles certaines activités du centre national et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière, et, enfin, à aménager le régime de la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois.