



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. Nicolas FORISSIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE	13
A.– L'UNION EUROPÉENNE FOURNIT L'ESSENTIEL DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE	13
B.– LE SECTEUR AGRICOLE BÉNÉFICIE DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES.....	14
1.– Les dépenses fiscales contribuant au programme <i>Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	15
2.– Les dépenses fiscales contribuant au programme <i>Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i>	15
3.– Les dépenses fiscales contribuant au programme <i>Forêt</i>	16
C.– LES FONDS PUBLICS CONTRIBUENT AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE	16
D.– LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES APPORTENT UN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE	17
E.– LES CRÉDITS GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE SE MONTENT À 5 MILLIARDS D'EUROS.	17
1.– Le programme <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	18
2.– Le programme <i>Enseignement technique agricole</i>	19
3.– Le programme <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	20
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007	21
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 EST LA PREMIÈRE À ÊTRE PRÉSENTÉE DANS UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES	21
1.– Panorama général de l'exécution de la mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i>	21
a) <i>La mission a été affectée par d'importants mouvements de crédits</i>	21
b) <i>Le plafond d'emplois n'a pas été atteint</i>	21
c) <i>Les crédits de fonctionnement déconcentrés ont fait l'objet d'une surconsommation</i>	22
2.– Aperçu de l'exécution par programme	22
a) <i>Le programme 154 Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural</i>	22
b) <i>Le programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés</i>	25

c) <i>Le programme 149 Forêt</i>	26
d) <i>Le programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	27
e) <i>Le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural</i>	27
B.– BILAN DE L'EXÉCUTION AU 31 OCTOBRE 2007	28
1.– Les mouvements de crédits sont déjà nombreux au 31 octobre 2007.	28
a) <i>Les reports depuis l'exercice 2006</i>	28
b) <i>Les fonds de concours</i>	28
c) <i>Les avances</i>	28
d) <i>Les transferts</i>	29
e) <i>Les annulations</i>	29
f) <i>La mise en réserve de précaution</i>	29
2.– Les responsables de programme utilisent les possibilités de redéploiement offertes par la fongibilité asymétrique.	30
a) <i>Abondement du Fonds national de garantie des calamités agricoles</i>	30
b) <i>Abondement des crédits des offices</i>	30
c) <i>Abondement des crédits destinés aux contrats d'agriculture durables</i>	30
3.– L'exécution laisse présager un certain nombre de difficultés pour la fin de l'année. ...	31
a) <i>L'exécution des crédits au 31 juillet 2007</i>	31
b) <i>De nombreuses menaces budgétaires</i>	31
c) <i>Une première réponse : le décret d'avance du 25 octobre</i>	32
4.– La filière ovine : entre crise structurelle et fièvre catarrhale ovine	32
C.– L'EXÉCUTION 2006 ET 2007 TRADUIT UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE QUI APPELLE UNE VÉRITABLE REFONTE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE.	37
III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	39
A.– LE PROGRAMME <i>GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL</i>	39
1.– L'action <i>Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux</i>	40
a) <i>Les interventions en faveur du monde rural ont pour objet de renforcer l'attractivité des territoires ruraux</i>	40
b) <i>La gestion durable de l'eau et des sols participe de la politique d'attractivité</i>	41
2.– L'action <i>Politique du cheval</i>	42
3.– L'action <i>Appui au renouvellement des exploitations agricoles</i>	42
4.– L'action <i>Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions</i>	45
a) <i>Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole est en voie d'extinction</i>	45
b) <i>La modernisation des exploitations agricoles passera désormais par deux dispositifs</i>	45
c) <i>La mesure de la performance suscite quelques interrogations</i>	46

5.– L'action <i>Mesures agro-environnementales et territoriales</i>	47
a) <i>La promotion de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement passe essentiellement par la prime herbagère agro-environnementale.</i>	47
b) <i>Les indemnités compensatrices de handicap naturel permettent d'assurer une occupation équilibrée du territoire.</i>	49
6.– L'action <i>Gestion durable des pêches maritimes et de l'agriculture</i>	50
a) <i>L'essentiel des interventions économiques sont cofinancées par le Fonds européen pour la pêche.</i>	51
b) <i>L'action Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture finance également des mesures régaliennes.</i>	51
c) <i>L'État subventionne différents organismes.</i>	52
7.– L'action <i>Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt</i>	53
B.– LE PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS	54
1.– L'action <i>Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i>	54
a) <i>Les mesures de soutien aux filières</i>	54
b) <i>Les mesures de promotion de la qualité</i>	55
c) <i>Le soutien aux industries agroalimentaires devrait être renforcé.</i>	56
2.– L'action <i>Gestion des aléas de production</i>	59
a) <i>Les crédits destinés à inciter au développement de l'assurance récolte sont en progression.</i>	59
b) <i>Le dispositif de gestion des risques n'est pas pleinement satisfaisant.</i>	61
3.– L'action <i>Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français</i>	63
a) <i>La réduction des crédits de l'action s'explique par la réduction des crédits d'intervention des offices.</i>	63
b) <i>La promotion à l'international du modèle agroalimentaire français passe par plusieurs organismes conventionnés.</i>	63
c) <i>L'action de l'État en faveur de la promotion du modèle agroalimentaire français doit être plus dynamique.</i>	67
4.– L'action <i>Gestion des aides nationales et communautaires</i>	68
C.– LE PROGRAMME FORÊT	70
1.– L'action <i>Développement économique de la filière forêt-bois</i>	70
2.– L'action <i>Régime forestier et patrimoine forestier domanial</i>	71
3.– L'action <i>Amélioration de la gestion des forêts</i>	72
4.– L'action <i>Prévention des risques et protection de la forêt</i>	73
5.– L'Office national des forêts est le principal opérateur du programme.....	73

D.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....	75
1.– Les évolutions en matière de gestion des personnels sont satisfaisantes.....	75
2.– Le développement des synergies entre services déconcentrés mérite d'être encouragé.....	76
3.– En matière de gestion immobilière, le ministère de l'Agriculture et de la pêche devrait privilégier la location à l'acquisition.....	76
4.– L'AFICAR n'a pas les moyens de mener convenablement la politique de communication dont elle est chargée.....	77
E.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL.....	79
1.– Le programme <i>Développement agricole et rural pluriannuel</i>	80
2.– Le programme <i>Innovation et partenariat</i>	80
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET PRINCIPAUX PROJETS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	83
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
<i>Article 41 : Fixation du plafond d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.....</i>	<i>89</i>
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	91

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 61 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui dispose, à la date de présentation de son rapport, de l'ensemble des réponses à l'exception de deux d'entre elles.

Synthèse

Le présent rapport spécial analyse les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (APFAR)* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (« CAS DAR »). Leur ordre de grandeur de **3 milliards d'euros** représente environ 60 % des crédits gérés par le ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP). L'effort public global en faveur de l'agriculture inclut également les autres programmes gérés par le MAP (**2 milliards d'euros**), les dépenses de la politique agricole commune (**9,8 milliards d'euros**), des collectivités territoriales (**1 milliard d'euros**) ainsi que les contributions publiques au fonds de financement de la protection sociale agricole (**environ 12 milliards d'euros**).

Les crédits de paiement demandés pour le CAS DAR sont en progression de 12,75 % depuis 2007, s'établissant à 110,5 millions d'euros. Les crédits de paiement de la mission APFAR, en tassement de 2,1 %, s'établiraient à 2 878 millions d'euros.

Cette baisse s'explique notamment par une procédure budgétaire exceptionnelle. Les offices agricoles devraient en effet se voir attribuer en cours d'année le produit de la cession de l'ancien siège de l'Office national interprofessionnel des céréales.

Le recours à une telle technique traduit les contraintes qui pèsent sur le budget de l'agriculture. Celui-ci est en effet caractérisé depuis plusieurs décennies par l'importance des reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre, qui pourraient dépasser le milliard d'euros en 2008. En conséquence, le MAP ne dispose pas en début d'exercice des moyens nécessaires pour gérer les crises sanitaires, climatiques et de marché qui surviennent régulièrement.

La promotion du modèle alimentaire français devrait être renforcée. Dans le présent projet de loi de finances, les moyens qui y sont consacrés sont affectés par la réduction des crédits d'intervention des offices.

En matière d'organisation administrative, il faut relever que les crédits de personnel auparavant inscrits sur le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* seront transférés vers le programme support *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, d'où sera désormais géré l'ensemble des crédits de titre 2 ; cela devrait permettre une plus grande mutualisation des moyens déconcentrés. Les effectifs globaux du MAP devraient être réduits de 575 équivalents temps plein travaillé en 2008 (dont 200 vacataires). Par ailleurs, le rapprochement des offices se poursuit, à la faveur de leur regroupement sur le site de Montreuil.

INTRODUCTION

Votre Rapporteur spécial propose de dresser ici un bref panorama des problématiques agricoles. Si l'actualité de l'année 2007 a été et est encore particulièrement riche, comme le sera celle de 2008 avec le « bilan de santé » de la PAC, ce sont également les enjeux de long terme qui doivent être préparés dès maintenant. C'est parce que nous aurons anticipé aujourd'hui les défis à relever demain, que nous assurerons compétitivité et solidarité pour la France. Notre agriculture peut et doit tirer parti de la mondialisation, et préserver nos emplois et nos territoires. Elle est au centre des grandes questions actuelles et la stratégie budgétaire adoptée par le Gouvernement conditionne pour partie les réponses que notre pays saura y apporter.

- **L'agriculture française doit répondre au défi alimentaire mondial.**

En 2050, 9 milliards d'habitants devraient peupler la terre, pour 6,5 milliards aujourd'hui. Mécaniquement, les **besoins alimentaires** vont donc connaître une croissance exceptionnelle.

Au-delà de ce seul aspect quantitatif, **le défi alimentaire mondial est également qualitatif**. 450 millions d'Indiens et de Chinois possèdent d'ores et déjà un pouvoir d'achat comparable à la moyenne de l'Union européenne, et orientent leur consommation vers des produits de qualité, dont la traçabilité est assurée.

Notre pays a des atouts majeurs pour répondre à ce défi alimentaire mondial. La France dispose en effet d'un véritable modèle alimentaire, dont la promotion mérite d'être encore renforcée. Ce modèle s'appuie notamment sur une réputation d'excellence en matière de sécurité alimentaire.

- **La contribution de l'agriculture à la protection de l'environnement va être intensifiée.**

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur l'importance à accorder à la démarche de développement durable. Seule une agriculture protégeant et valorisant la biodiversité et les équilibres paysagers pourra satisfaire à la fois les besoins de production des décennies futures et les attentes de la société. En réalité, production agricole et conscience écologique ne sont pas opposées, mais bel et bien complémentaires.

La tenue récente du « **Grenelle de l'environnement** » a démontré la place majeure de l'agriculture dans ses travaux. Les principales mesures retenues au terme de ce processus sont l'objectif de réduction de moitié de l'usage de produits phytosanitaires et le gel des cultures d'organismes génétiquement modifiés (OGM) jusqu'au vote d'une loi, prévue avant les prochains semis.

Enfin, **l'agriculture devra contribuer au renouvellement des sources d'énergie comme à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.** Au-delà de la seule flambée actuelle des cours du pétrole, ce renouvellement est indispensable. Le pic pétrolier mondial (*peak oil*), moment auquel la moitié des réserves pétrolières de la planète auront été épuisées, est situé par diverses études aux alentours de 2030. Cela nécessite de penser dès à présent l'après-pétrole, et de réfléchir en conséquence à des énergies alternatives.

Les quelques interrogations suscitées par les biocarburants de première génération appellent un développement des biocarburants de deuxième génération. De même, il faut soutenir les efforts engagés récemment pour développer ce que l'on appelle la « chimie du végétal », qui permet de substituer l'utilisation des matières végétales à celle des matières fossiles. C'est là un enjeu à la fois économique et environnemental.

Par ailleurs, la question de l'utilisation des terres agricoles, et de l'équilibre entre productions à des fins alimentaires et productions à des fins non-alimentaires (bio-carburants, bio-matériaux...) devra être posée, dans ce contexte de renchérissement de la demande alimentaire mondiale, d'augmentation des matières premières et de développement durable.

- **L'agriculture est particulièrement sensible aux aléas.**

Seule activité économique reposant exclusivement sur le vivant, l'agriculture est régulièrement frappée par des crises, qu'elles soient sanitaires ou climatiques.

En 2007, l'**ouragan Dean** a ainsi causé près de 160 millions d'euros de dégâts agricoles en Martinique et près de 30 millions d'euros en Guadeloupe.

Par ailleurs, la **fièvre catarrhale ovine** (FCO), maladie virale transmise par des insectes aux ruminants, provoque de graves perturbations du commerce des animaux et de leurs semences. Trente foyers de FCO ont été répertoriés en France pour 2006, en zone frontalière avec la Belgique. À ce stade de l'année 2007, plus de 2 000 cas de FCO ont été identifiés en France. Une stratégie de lutte vaccinale pourra être envisagée dès que les travaux conduits activement par les laboratoires pour développer un vaccin auront abouti. Ce vaccin ne sera cependant pas disponible avant mi-2008.

L'agriculture et la pêche sont également soumises aux **fluctuations du marché**. Il nous faut y être particulièrement attentifs. De ce point de vue, la fin de l'année 2007 se caractérise par une augmentation importante du prix des matières premières ; en glissement annuel, le prix des principales céréales a progressé de plus de 20 %. En cette fin d'année 2007, la situation de la pêche française est compliquée par la forte hausse du prix des carburants, à laquelle le Gouvernement apporte des premières réponses.

- **L'agriculture fait partie des grands sujets de négociation à l'Organisation mondiale du commerce.**

Le cycle de Doha pour le développement, ouvert en 2001, prévoit des négociations commerciales multilatérales devant aboutir à un accord global sur l'accès au marché industriel, la libéralisation des services et la libéralisation des échanges agricoles.

Celle-ci doit se traduire notamment par la baisse de la protection tarifaire (volet « accès au marché »), la réduction des subventions aux agriculteurs (volet « soutien interne ») et la suppression de toutes les formes d'aides aux exportations (volet « concurrence export »).

La France a pris en octobre 2005 la tête du « G14+ », groupe de pays attachés à la sauvegarde des filières agricoles européennes.

Les négociations sont conduites par la Commission européenne pour le compte des États membres de l'Union européenne. Le mandat confié à la Commission la charge de préserver les outils de la politique agricole commune (PAC), telle que réformée en 2003.

Le président du groupe de négociation « Agriculture » à l'OMC, Crawford Falconer, a présenté un texte le 17 juillet 2007, qui devrait servir de base de négociation. La France a adopté une position critique sur ce texte, l'estimant déséquilibré car élargissant l'accès au marché communautaire sans exiger d'effort des autres membres sur les soutiens à l'exportation et sur les aides nationales au secteur agricole. La France a réaffirmé son attachement à la préférence communautaire.

- **2008 sera l'année du « bilan de santé » de la PAC.**

L'accord sur les perspectives financières 2007-2013 prévoyait une évaluation en 2008-2009 des principaux postes de dépenses de l'Union européenne.

Lors de sa communication sur le bilan de santé de la PAC, prévue le 20 novembre 2007, la Commission européenne devrait notamment se prononcer en faveur d'un renforcement du découplage des aides, qui marquerait une étape supplémentaire vers une nouvelle PAC, après la réforme intervenue en 2003.

Afin de préparer la position de la France pour la réforme de la PAC, le ministre de l'Agriculture et de la pêche a organisé des **Assises de l'agriculture**, associant l'ensemble des acteurs du monde agricole.

Ce rendez-vous est essentiel, d'autant qu'il interviendra alors que la France prendra la présidence de l'Union européenne, la dernière présidence sous sa forme actuelle si le Traité simplifié est adopté.

- **Dans le contexte global qui vient d’être rappelé, le projet de budget pour 2008 peut être regardé comme un budget de transition.**

Ce projet, construit dans le respect de la norme de dépense de l’État, répond en outre à des contraintes propres au MAP. En effet, celui-ci doit faire face depuis plusieurs décennies à des reports de charges budgétaires d’une année sur l’autre ; celles-ci entravent les capacités de réaction du ministère aux crises évoquées ci-avant. Cette situation appelle une véritable refonte de la stratégie budgétaire du ministère. Votre Rapporteur spécial reviendra plus longuement ci-après sur la question de ces reports de charge.

Il faudra en outre saisir l’opportunité de la présidence française de l’Union européenne, qui s’ouvrira donc le 1^{er} juillet 2008, pour faire passer un certain nombre de messages auprès de nos partenaires, notamment sur la problématique de la gestion des crises.

I.- L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

A.- L'UNION EUROPÉENNE FOURNIT L'ESSENTIEL DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE.

La PAC s'appuie sur deux types de soutien :

– le **premier pilier** concerne pour l'essentiel les aides directes aux agriculteurs, financées à 100 % par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ;

– le **deuxième pilier** est consacré aux programmes de développement rural, dont les actions sont cofinancées (en règle générale à 50 %) par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). L'aide communautaire ne peut être versée tant que la contrepartie nationale n'a pas été engagée. Les mesures soutenues par le FEADER s'insèrent dans une programmation pluriannuelle sur sept ans qui doit faire l'objet d'une approbation formelle par la Commission européenne.

Les modalités de financement de la PAC pour la période 2007-2013 reposent sur les perspectives financières adoptées lors du Conseil européen du 17 décembre 2005 et entérinées par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. La part de la PAC dans le budget communautaire devrait passer de 43 % en 2007 à 40 % en 2013. 293 milliards d'euros devraient être consacrés au premier pilier et 78 milliards d'euros au deuxième pilier. Les États membres peuvent prélever jusqu'à 20 % des aides directes qui leur sont accordées (premier pilier) pour financer des mesures de développement rural (deuxième pilier).

En France, la PAC devrait représenter en 2008 64,5 % des concours publics à l'agriculture, soit 9,8 milliards d'euros (8,8 milliards d'euros au titre du premier pilier et 1 milliard d'euros au titre du deuxième pilier).

L'accord du 17 décembre 2005 comportait une clause de révision de la composition du budget européen, invitant en conséquence la Commission à établir en 2008 un « **bilan de santé** » de la PAC, qui devrait faire l'objet d'une communication le 20 novembre 2007.

Il s'agira de tirer un premier bilan de la réforme de la PAC intervenue en 2003, avant d'envisager éventuellement une nouvelle réforme.

Les principaux éléments de la réforme de la PAC intervenue en 2003

Le découplage des aides à la production : celles-ci font en principe l'objet d'un paiement unique par exploitation, et ne sont plus proportionnelles au volume de production. Le couplage peut être maintenu sous conditions afin d'éviter le risque de déprise agricole (viande bovine et ovine notamment).

L'éco-conditionnalité : le paiement des aides à la production est subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de bien-être des animaux, de maintien des terres dans des conditions agronomiques satisfaisantes.

Le renforcement de la politique de développement rural : la réduction des paiements directs aux grandes exploitations (la modulation) permet de financer le deuxième pilier de la PAC.

La Commission européenne semble s'orienter dans les directions suivantes pour le bilan de santé ⁽¹⁾ :

– révision du système actuel des paiements couplés, notamment en matière de productions céréalières ;

– élimination des quotas laitiers d'ici 2015, en raison de l'insuffisance actuelle de l'offre ;

– renforcement du développement rural ;

– lutte contre les changements climatiques ;

– meilleure gestion de l'eau ;

– développement des bioénergies, en particulier des biocarburants de deuxième génération.

B.– LE SECTEUR AGRICOLE BÉNÉFICIE DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES.

Le présent projet de loi de finances recense les nombreuses dépenses fiscales concourant à la politique agricole, pour un montant total de **3 854 millions d'euros**.

Hormis 20 millions d'euros prévus au titre du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, ces dépenses fiscales se rattachent toutes à la mission *APFAR*. Quelques mesures sont présentées ci-après.

(1) Les éléments suivants ont été évoqués par Mme Mariann Fischer Boel, commissaire européenne en charge de l'agriculture et du développement durable, lors de son audition par la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la délégation pour l'Union européenne, le 24 octobre 2007.

1.– Les dépenses fiscales contribuant au programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*

L'**installation des jeunes agriculteurs** est soutenue par différentes dépenses fiscales :

– l'abattement de 50 % sur les bénéfices pendant les soixante premiers mois d'activité, période durant laquelle l'entreprise est la plus fragile. Initialement temporaire, ce dispositif a été pérennisé par la loi de finances pour 2006. L'abattement est porté à 100 % lors de l'exercice au cours duquel les exploitants inscrivent en comptabilité la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) ⁽¹⁾ ;

– la DJA est elle-même totalement exonérée d'impôt sur le revenu ;

– la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 (LOA) accorde une réduction d'impôt aux agriculteurs qui cèdent progressivement leur exploitation à un jeune.

La déduction pour investissement (DPI), instaurée en 1986, a pour objet de **renforcer la capacité d'autofinancement des agriculteurs**. Les exploitants soumis au régime réel d'imposition ont la possibilité de déduire chaque année une fraction de leur bénéfice afin de financer dans les cinq ans qui suivent leur stock, leurs immobilisations amortissables ou des parts de sociétés coopératives agricoles. La LOA a porté de 21 200 à 26 000 euros le montant maximal de déduction.

Depuis 1996, les terres agricoles sont totalement exonérées des parts régionale et départementale de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties**. Depuis 2006, ces mêmes terres bénéficient en outre d'une exonération de 20 % de la part communale.

Le **soutien à la pêche** passe notamment par l'exonération de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour certains bateaux et par l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de la vente par les marins pêcheurs du produit de leur pêche.

2.– Les dépenses fiscales contribuant au programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*

Afin de **limiter les désagréments causés par les aléas de la production agricole**, la déduction pour aléas (DPA) permet de déduire des bénéfices agricoles les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'aléa climatique, économique, sanitaire ou social, affectant le revenu de l'exploitation.

Les agriculteurs peuvent bénéficier d'un **régime favorable en matière de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** :

(1) Les différents dispositifs évoqués seront analysés en détail ci-après.

– taux réduit applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel ;

– exonération plafonnée pour les biocarburants.

3.– Les dépenses fiscales contribuant au programme *Forêt*

Les bois et forêts, ainsi que les parts détenues dans un groupement forestier sont partiellement exonérées d'**impôt de solidarité sur la fortune** (ISF) et de droits de mutation.

Afin de **favoriser les investissements et travaux forestiers**, la loi d'orientation pour la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 a instauré une réduction d'impôt sur le revenu.

Afin de **compenser les contraintes du long terme inhérentes à l'exploitation forestière**, les terrains plantés en bois sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties, pendant une durée variable selon les espèces.

C.– LES FONDS PUBLICS CONTRIBUENT AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE.

Le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) a été créé par la loi de finances pour 2004, remplaçant le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Outre les cotisations des assujettis, les recettes du FFIPSA se composent d'une part de contribution sociale généralisée (CSG), de divers impôts et taxes affectés (notamment les droits sur les tabacs) et de la compensation démographique assurée par les autres régimes de protection sociale. Les concours publics représentent la majeure partie des recettes du FFIPSA : 12,3 milliards d'euros sur 16,3 milliards d'euros en 2006, dernier exercice clos.

Depuis qu'il a remplacé le BAPSA, le FFIPSA est structurellement déficitaire. Le déficit attendu en 2008 est de 2,9 milliards d'euros⁽¹⁾, ce qui porterait le stock de dette à 8,5 milliards d'euros fin 2008.

Ce déficit structurel résulte de recettes externes insuffisantes et peu dynamiques (droits sur tabacs) et de la décroissance continue de la population active agricole, qui détériore toujours davantage le rapport des cotisations sur les prestations. Cette situation est dégradée par rapport à celle de l'ancien BAPSA qui bénéficiait de recettes de TVA, d'une part de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et d'une subvention d'équilibre du budget général.

(1) Selon la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2007.

Le Gouvernement a annoncé que le reliquat de dette du BAPSA (soit 619 millions d'euros) serait soldé en loi de finances rectificative pour 2007. En outre, une concertation sera lancée en 2008 pour examiner les pistes de financement qui permettraient de redresser les comptes du FFIPSA afin d'en assurer la pérennité⁽¹⁾.

D.– LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES APPORTENT UN SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE.

Comme en 2007, la contribution des collectivités territoriales à l'effort public en faveur de l'agriculture peut être estimé à 1 milliard d'euros environ.

Afin d'avoir une vision consolidée de cet effort, le MAP réalise des évaluations périodiques en vue de déterminer les montants des concours publics attribués au secteur agricole par les conseils généraux et régionaux.

En 2005, le MAP a ainsi entrepris une évaluation en essayant d'impliquer directement les collectivités. À cet effet, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) ont été sollicitées pour assurer le rôle d'interface entre les services agricoles des collectivités chargés de la collecte des informations et les services du MAP chargés de la centralisation, du traitement et de l'analyse des données portant sur les années 2003 et 2004. Seule l'ADF a répondu favorablement à cette sollicitation en sensibilisant ses partenaires aux travaux et en diffusant le questionnaire d'enquête. Sur les 95 départements sollicités, seuls 44 ont répondu. En raison du faible taux de réponse et surtout de l'absence de données pour les régions, le MAP s'est trouvé dans l'impossibilité de publier des résultats.

Aujourd'hui, les dernières données exhaustives disponibles sur les aides des collectivités concernent les exercices 2000 et 2002. Afin de disposer de résultats plus récents et de résoudre les difficultés rencontrées lors des précédentes études pour la collecte des données, le MAP a expérimenté en janvier 2007 une nouvelle démarche fondée sur l'extraction des données sur la chaîne de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), tout en pressant les limites de cette remontée d'information (trop grande agrégation des données et amalgame des dépenses relevant de l'agriculture avec d'autres dépenses).

E.– LES CRÉDITS GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE SE MONTENT À 5 MILLIARDS D'EUROS.

Au sein du budget général, les contributions au secteur agricole des autres ministères s'élèveraient à 500 millions d'euros en 2008.

(1) Pour plus de détails sur le FFIPSA, voir le rapport n° 295 déposé par votre commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociales pour 2008, ainsi que le rapport pour avis n° 303 déposé au nom de votre commission des Finances par notre collègue Marie-Anne Montchamp.

Votre Rapporteur spécial se bornera ici à présenter brièvement les programmes gérés par le ministère de l'Agriculture et de la pêche, à l'exclusion de la mission *APFAR* et du *CAS DAR*, objets principaux du présent rapport spécial.

1.— Le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*

Ce programme est inscrit dans la mission interministérielle *Sécurité sanitaire*⁽¹⁾, dont le tableau suivant présente les crédits demandés pour 2008.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS DE LA MISSION *SÉCURITÉ SANITAIRE*

(en euros)

Programme	Ministre intéressé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT (*)
Veille et sécurité sanitaires	Ministre de la santé, de la jeunesse et des sports	186 261 555	166 261 555	
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Ministre de l'agriculture et de la pêche	490 008 464	546 288 464	5 012
Totaux		676 270 019	712 550 019	5 012

Source : projet annuel de performances Sécurité sanitaire

Le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* vise à contribuer à l'amélioration de la qualité sanitaire des productions agricoles et de la santé des consommateurs, en menant notamment des actions de prévention des risques.

Le programme comporte six actions :

- prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale ;
- lutte contre les maladies animales et protection des animaux ;
- prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires ;
- acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires ;
- élimination des farines et coproduits animaux ;
- mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation (action support regroupant les crédits de personnel et de fonctionnement des directions départementales des services vétérinaires et des services centraux de la direction générale de l'alimentation).

(1) La mission Sécurité sanitaire fait l'objet du rapport spécial de notre collègue Bruno Le Maire (annexe n° 41).

L'action *Élimination des farines et coproduits animaux* finance notamment la subvention versée au service public de l'équarrissage (SPE). Depuis le 17 juillet 2006, le SPE relève d'un marché public dont le coût pour 2008 est estimé à 151 millions d'euros. Outre la subvention de l'État (44 millions d'euros en crédits de paiement), le SPE est financé par le produit de la taxe d'abatage et par la participation directe des éleveurs.

La commission des Finances du Sénat a publié le 28 juin 2006 un rapport d'information remis par nos collègues sénateurs Nicole Bricq et Joël Bourdin, consacré au SPE⁽¹⁾. Ce rapport pointait entre autres « *les failles de la gestion du SPE, à savoir notamment l'impuissance de l'État et de ses représentants locaux à faire jouer les règles de mise en concurrence et de passation des marchés locaux* », ainsi que « *l'insuffisance du contrôle du « service fait » par les équarrisseurs* ». Votre Rapporteur spécial relève que le rapport a été publié sans que les sociétés titulaires du marché public du SPE aient pu présenter leurs observations.

2.– Le programme *Enseignement technique agricole*

Doté de 1 264 millions d'euros en crédits de paiement, ce programme représente seulement 2,1 % de la mission *Enseignement scolaire*⁽²⁾.

La baisse des crédits de paiement (1 277 millions d'euros en 2007) et des autorisations d'engagement (1 305 millions d'euros contre 1 583 en 2007) s'explique pour l'essentiel par le transfert de personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales, et par le non-remplacement d'un enseignant sur trois partant à la retraite. Ainsi, le plafond d'emplois du programme recule de 1 297 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2007, pour s'établir à 16 758 ETPT.

L'enseignement technique agricole accueille environ 175 000 élèves et 30 000 apprentis dans 850 établissements, dont 40 % dans le secteur public et 60 % dans le secteur privé.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE*

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements publics	656 497 674	656 497 674
02	Mise en œuvre de l'enseignement dans les établissements privés	559 872 030	517 812 030
03	Aide sociale aux élèves (enseignement public et privé)	81 000 000	81 000 000
04	Évolution des compétences et dynamique territoriale	3 975 000	3 975 000
05	Moyens communs à l'enseignement technique, public et privé	4 310 000	4 310 000
Totaux		1 305 654 704	1 263 594 704

Source : projet annuel de performances Enseignement scolaire

(1) Le fonctionnement du service public de l'équarrissage en question, n° 432, session 2005-2006.

(2) La mission Enseignement scolaire fait l'objet du rapport spécial de notre collègue Yves Censi (annexe n° 20).

3.– Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*

Ce programme, qui devrait être doté en 2008 de 281 millions d'euros de crédits de paiement, représente seulement 1,2 % de la mission à laquelle il est rattaché, *Recherche et enseignement supérieur*⁽¹⁾.

Dans un contexte de finances publiques contraintes, le MAP a réussi à maintenir une progression satisfaisante des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui constituent des dépenses d'avenir essentielles. Le volume global des crédits de paiement progresse de 1,9 %, avec un effort particulièrement marqué pour l'action *Recherche, développement et transfert de technologie*, qui progresse de 3 % depuis 2007.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES*

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Enseignement supérieur	234 627 306	236 226 500
02	Recherche, développement et transfert de technologie	43 228 702	45 069 508
Totaux		277 856 008	281 296 008

Source : projet annuel de performances Recherche et enseignement supérieur

Votre Rapporteur spécial souhaite saluer l'effort du MAP en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, secteur considéré à juste titre comme prioritaire.

*

* *

(1) Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est analysé en détail dans le rapport spécial Recherche de notre collègue Daniel Garrigue (annexe n° 32).

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006 ET 2007

Votre Rapporteur spécial se bornera ici à dégager les principaux enseignements de l'exécution du budget pour l'année 2006 et la première partie de l'année 2007. Les différents dispositifs mentionnés seront évoqués dans le détail à propos de l'examen du projet de budget pour 2008, de même que les évolutions de l'architecture budgétaire.

A.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006 EST LA PREMIÈRE À ÊTRE PRÉSENTÉE DANS UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES.

1.- Panorama général de l'exécution de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*

a) La mission a été affectée par d'importants mouvements de crédits.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, les crédits consommés ont été supérieurs de 15 % (soit 452 millions d'euros en crédits de paiement) à la dotation votée en loi de finances initiale. Ce dépassement traduit une **sous-budgétisation significative de la politique agricole**, sur laquelle votre Rapporteur spécial reviendra plus longuement.

COMPTE RENDU DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2006

(crédits de paiement en millions d'euros)

	Programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Programme Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Programme Forêt	Programme Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales
Reports de crédits de 2005 sur 2006	13	134	0	0	147
Loi de finances initiale pour 2006	1 457	738	302	431	2 928
Transferts de crédits	2	0	0	39	41
Virements de crédits	13	-7	-6	0	0
Fonds de concours et attributions de produits	4	0	1	3	8
Ouvertures/Annulations de crédits	-2	101	-2	6	103
Loi de finances rectificative 2006	6	165	-2	-7	162
Dotation nette	1 495	1 131	293	473	3 392
Paiements mandatés	1 489	1 130	292	469	3 380
Taux de consommation (en %)	99	100	100	99	99

Source : rapport annuel de performances 2006

b) Le plafond d'emplois n'a pas été atteint.

13 583 ETPT ont été rémunérés, soit 104 de moins que ce qui avait été prévu en loi de finances initiale. Cette légère sous-consommation est le résultat d'un calibrage volontairement serré des ouvertures de concours de recrutement pour remplacer les départs à la retraite. La marge de précaution a permis de tenir

la prévision budgétaire qui était incertaine compte tenu de la première application de la LOLF. Le phénomène est général dans l'ensemble du budget de l'État. Globalement, les effectifs de la mission diminuent de 326 ETPT par rapport à 2005.

La sous-exécution corrélative de l'ensemble des crédits de personnel de la mission (731 millions d'euros, soit 24,5 millions d'euros de moins que les crédits ouverts) s'explique également par des départs à la retraite plus nombreux que prévus et par la surévaluation lors de la construction du budget des versements au CAS *Pensions*. En conséquence, des mesures de fongibilité asymétrique ont pu être mises en œuvre, à hauteur de 23 millions d'euros. Ces mouvements ont notamment permis de rembourser des mises à disposition d'agents, mais aussi de payer la pénalité financière due par le MAP au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

c) Les crédits de fonctionnement déconcentrés ont fait l'objet d'une surconsommation.

Cette surconsommation serait liée aux difficultés de prévision résultant de la mise en place de la LOLF. Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ont consommé 5,5 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en loi de finances initiale (soit 15,9 %). La surconsommation des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) est beaucoup plus limitée (1,2 million d'euros).

2.– Aperçu de l'exécution par programme

a) Le programme 154 Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural

• Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs

Les besoins budgétaires concernant la **DJA** ont dépassé les prévisions : il y a eu 6 149 candidats à l'installation alors que 5 600 seulement étaient prévus, ce qui a nécessité d'ouvrir 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires (soit 15 % de plus que la dotation initiale) et 6,4 millions d'euros de crédits de paiement (10 % de la dotation initiale).

Le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (**FICIA**), déployé dans le cadre des contrats de plan État-régions, a également dû être abondé en cours d'année de 2 millions d'euros compte tenu des demandes des jeunes agriculteurs ; cela représente une augmentation de 21 % de la dotation initiale en crédits de paiement.

En revanche, les crédits destinés à financer les charges de **bonification des prêts** à moyen et long termes n'ont été consommés qu'à hauteur de 94 % en autorisations d'engagement et 90 % en crédits de paiement.

La mesure de la performance de cette politique de soutien à l'installation est assez satisfaisante dans la mesure où le taux de renouvellement des chefs d'exploitation reste stable (31,6 %) et où le coût moyen de l'installation par hectare diminue (373,3 euros en 2006 contre 399,6 euros en 2004). Le lien de causalité entre les aides versées et ces performances est cependant difficile à établir précisément.

- **La politique du cheval**

Le seul **indicateur de performance** suivi pour cette politique publique est le nombre d'emplois dans la filière cheval. Il atteint 62 068, soit 1 171 emplois de plus qu'en 2005. Ce résultat reflète globalement le dynamisme du secteur des courses et de l'équitation, mais il ne rend compte que de manière dérivée de l'effet des aides publiques.

- **Les aides à la modernisation des exploitations agricoles**

En raison de la clôture du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (**PMPOA**) au 31 décembre 2006, le nombre de dossiers à liquider a largement dépassé la prévision, ce qui a nécessité un abondement des crédits de paiement de 12 millions d'euros (soit plus du tiers de la dotation initiale).

Les nouvelles **aides à la modernisation des exploitations** que sont le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et le plan végétal pour l'environnement (PVE) ont également connu un grand succès. La ligne budgétaire correspondante a donc dû être abondée de 9,1 millions d'euros en crédits de paiement (soit 23 % de plus que la dotation initiale). Le gel important d'autorisations d'engagement (8,2 millions d'euros non engagés par rapport à la dotation initiale) a contribué à allonger la file de dossiers en attente.

Le seul **indicateur** du rapport annuel de performances (RAP) portant sur la modernisation des exploitations mesure la quantité d'azote maîtrisable prise en charge dans le cadre du PMPOA : les 149 064 tonnes d'azote issues des élevages correspondent à la prévision initiale.

- **Les mesures agro-environnementales**

La capacité d'engagement de nouveaux contrats d'agriculture durable (**CAD**) a été fortement réduite : alors que la dotation initiale prévoyait 53 millions d'euros en autorisations d'engagement, moins de la moitié a été consommée. Pour payer les anciens et les nouveaux dossiers, seuls 92 % des crédits de paiement prévus ont été mandatés, en raison de mesures de gel budgétaire. De ce fait, un emprunt de 40 millions d'euros a été souscrit par le Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA), afin de permettre un cofinancement communautaire.

En contrepartie, des engagements nouveaux ont pu être souscrits au titre de la prime herbagère agro-environnementale (**PHAE**), à hauteur de 29,1 millions d'euros afin de renouveler les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) des éleveurs engagés dans un système d'élevage extensif. Aucune autorisation d'engagement n'avait été prévue à ce titre en loi de finances initiale.

Les moyens budgétaires contraints pour ces mesures aboutissent à une diminution de la part des surfaces agricoles utilisées sous engagement agro-environnemental (23,9 % en 2006 contre 32 % en 2004). S'agissant spécifiquement des zones Natura 2000, l'**indicateur** est aussi très en retrait par rapport à la prévision.

- **La politique de la montagne**

Dispositif concernant principalement la montagne, les indemnités compensatrices de handicap naturel (**ICHN**) ont consommé 250 millions d'euros (AE=CP), soit l'intégralité de la dotation initiale. L'insuffisance de cette dotation par rapport aux surfaces éligibles a nécessité la mise en place de mécanismes stabilisateurs par département.

- **La politique de la pêche**

Les crédits consacrés à la gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture ont été multipliés par 2,5 par rapport à la dotation initiale, atteignant 88 millions d'euros. Cet écart résulte pour l'essentiel de la **prise en charge par le MAP du paiement de 50 % de l'astreinte** de 57,8 millions d'euros infligée à la France par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) au titre des manquements constatés en matière de contrôle des activités de pêche et de poursuite des infractions constatées⁽¹⁾.

Le **plan de sauvegarde et de restructuration de la pêche**, lancé en avril 2006, a mobilisé 12,5 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de la modernisation de la flotte et 5,5 millions d'euros pour la sortie de flotte.

En revanche, les **aides aux investissements à terre** ont été réduites de 40 % par rapport à la dotation initiale.

La mesure de la performance de cette politique s'appuie sur trois indicateurs :

– l'état des ressources halieutiques exploitées par les navires français constitue un indicateur de contexte qui s'améliore progressivement ;

(1) L'autre moitié a été financée à part égale par les ministères ayant une responsabilité opérationnelle en matière de contrôle des pêches et de poursuite des infractions (ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, ministère de la Justice, ministère de la Défense et ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer).

– l'indice de concentration géographique des capacités de pêche demeure globalement stable, ce qui garantit la gestion durable du secteur ;

– enfin, il est regrettable que l'évolution de la rentabilité des entreprises de la filière ne soit pas renseignée.

b) Le programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés

- **La politique de la qualité**

Deux **indicateurs de performance** de la politique de la qualité sont suivis :

– la part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée est passée de 2,03 % en 2005 à 2,15 % en 2006, mais demeure inférieure à l'objectif de 2,5 % ;

– en revanche, les résultats sont supérieurs aux prévisions s'agissant de la part des volumes commercialisés bénéficiant d'une indication géographique protégée.

- **La gestion des aléas de production**

Aucune dotation n'était prévue en loi de finances initiale pour le Fonds national de garantie des calamités agricoles (**FNGCA**). Compte tenu des indemnités à verser au titre des sécheresses 2005 et 2006, 114 millions d'euros (AE=CP) ont toutefois dû être mobilisés. Cette absence de budgétisation a été couverte par redéploiements internes (notamment à partir des crédits initialement dédiés à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, crédits auxquels ont été substituées des ouvertures nouvelles en loi de finances rectificative) et par répartition de crédits pour dépenses accidentelles et imprévisibles à partir de la mission *Provisions*.

Les crédits du **Fonds d'allègement des charges (FAC)** ont eux aussi dû être abondés de plus de 2 millions d'euros en cours d'exécution (soit 40 % de plus que la dotation initiale) pour faire face à différentes crises (grippe aviaire, fièvre catarrhale ovine, viticulture, fruits et légumes).

142,6 millions d'euros ont par ailleurs été versés sur crédits budgétaires, dont 87 millions d'euros par les offices agricoles, au titre des mesures exceptionnelles liées à ces crises.

Compte tenu de l'ensemble de ces redéploiements internes, les crédits de l'**assurance récolte** n'ont pu être consommés qu'à hauteur de 50 % de la dotation initiale.

Le seul **indicateur de performance** concernant les aides d'urgence est le délai moyen de mobilisation en cas de calamités agricoles : celui-ci est passé de 172 jours en 2005 à 199 jours en 2006, alors que la prévision était de 160 jours. Ce retard peut s'expliquer par la situation budgétaire tendue du FNGCA, ainsi que par le caractère particulier de la sécheresse 2006 qui a fait sentir ses effets jusque tard dans l'année sur les productions fourragères.

- **La promotion des produits agricoles et agroalimentaires**

Les dépenses de promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français ont été exécutées conformément à la prévision (36,9 millions d'euros en crédits de paiement).

La participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives s'est fortement accrue en 2006, dépassant la prévision de l'**indicateur de performance**.

- **La gestion des aides de la PAC**

Le **coût de mise en œuvre** de la PAC représente 2,3 % du montant total des soutiens communautaires reçus, soit une légère diminution par rapport à 2005 (2,4 %). Plus spécifiquement, le coût de gestion des aides du second pilier de la PAC est en légère baisse, à 6,2 %.

Surtout, l'**efficacité s'améliore sensiblement**. Ainsi, s'agissant des aides directes, le pourcentage de dossiers payés dans un délai inférieur à huit jours suivant la date de paiement prévue progresse significativement, de 94 % en 2005 à 97,1 % en 2006. De même, les pénalités financières pour refus d'apurement sont limitées à 0,9 % des aides versées en 2006, soit moins que la moyenne communautaire.

c) Le programme 149 Forêt

La quasi-totalité de la dotation initiale du programme Forêt a été consommée (292,4 millions d'euros en crédits de paiement). Il s'agit en effet pour l'essentiel de subventions versées à différents organismes intervenant pour la filière bois (Office national des forêts, Centres de la propriété forestière, Inventaire forestier national, Centre technique du bois et de l'ameublement et Centre national du bois). Tous ces organismes ont bénéficié des moyens prévus, permettant leur fonctionnement normal. Le redressement de la situation financière de l'Office national des forêts (ONF) est même supérieur aux prévisions, avec un excédent de 1,3 million d'euros dû en particulier à une réduction des effectifs (-169 ETPT) et à une reprise du cours du bois permettant une augmentation de 5,7 % du produit des ventes.

La mesure de la performance de la politique forestière est lacunaire, puisque seulement la moitié des indicateurs suivis est renseignée pour l'exécution 2006 :

– la surface de forêts avec aménagement forestier est de 327 067 hectares, soit une diminution de 17,8 % par rapport à 2005, ce qui s'explique par la fin de l'effort de rattrapage réalisé après la tempête de 1999 et se rapproche d'un rythme de croisière. Pour plus de clarté, cet indicateur devrait plutôt être exprimé en pourcentage des surfaces concernées ;

– les surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion ⁽¹⁾ représentent 76,7 % de la surface théorique pouvant relever d'un tel plan, soit une progression de 0,9 % par rapport à 2005, qui dépasse la prévision et traduit un effort de dynamisation de la gestion ;

– le taux d'extinction des feux de forêt naissants atteindrait 84 %, soit le meilleur résultat depuis dix ans, ce qui confirme le succès d'une politique de prévention active.

d) Le programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

L'**efficience de la masse salariale** atteint 110,19 en DDAF et 109,4 en DRAF, par rapport à une base 100 en 2003 : cette progression a permis de gérer sans difficultés particulières la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003.

La **dépense moyenne de fonctionnement par agent du MAP** est de 3 530 euros en 2006, soit 135 euros de moins qu'en 2005, grâce notamment à la rationalisation des achats.

Le rapport entre l'effectif du personnel du programme et le nombre de gestionnaires des ressources humaines est de 1,56 %.

Les **autres indicateurs** ne sont pas renseignés pour 2006 (taux de mobilité des agents, pourcentage des agents ayant suivi une formation, coût moyen de fonctionnement des applications informatiques, etc.). Cela n'a guère d'importance, s'agissant uniquement d'outils de pilotage qui devraient demeurer internes aux services et n'ont pas réellement leur place dans le RAP.

e) Le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural

La **sous-consommation** globale de 11 millions d'euros (soit 10 % de la dotation initiale) résulte des délais nécessaires au lancement des appels à projets et à l'installation du comité d'évaluation.

(1) Document technique qui comporte l'identification du propriétaire forestier et celle de sa forêt et dont la finalité est la mise en valeur des peuplements forestiers.

La mesure de la performance est très lacunaire car un seul indicateur permet une comparaison avec 2005 et la prévision pour 2006. Il s'agit du nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable, qui atteint 83 330, soit une progression de 26 % par rapport à 2005 et un dépassement de l'objectif initial de 30 %.

B.– BILAN DE L'EXÉCUTION AU 31 OCTOBRE 2007

1.– Les mouvements de crédits sont déjà nombreux au 31 octobre 2007.

a) Les reports depuis l'exercice 2006

Concernant la **mission APFAR**, 2,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2006 sur 2007, soit :

- l'intégralité des crédits de paiement non consommés fin 2006 ;
- les autorisations d'engagement correspondant aux fonds de concours rattachés après le 31 octobre 2006, qui n'avaient pu être consommés
- les autorisations d'engagement du titre 5 (dépenses d'investissement) non engagées fin 2006.

Concernant le **CAS DAR**, 21,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,7 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés. Ces reports proviennent d'une part d'un excédent de recettes constaté fin 2006 (10,5 millions d'euros) et d'autre part de dépenses inférieures à la dotation initiale (10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,2 millions d'euros en crédits de paiement).

b) Les fonds de concours

398 692 euros (AE=CP) ont été rattachés au programme 154, 879 141 euros au programme 149 et 2,6 millions d'euros au programme 215.

c) Les avances

Le décret n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 a ouvert 110,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 39 millions d'euros de crédits de paiement au profit de la mission **APFAR** :

- 5 millions d'euros (AE=CP) sur le programme 154 ;
- 105,3 millions d'euros (AE=CP) sur le programme 227.

La ventilation des crédits ainsi avancés sera présentée ci-après.

d) Les transferts

La principale mesure concerne 21,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions d'euros en crédits de paiement, transférés au programme *Interventions territoriales de l'État (PITE)* pour la mise en œuvre d'un plan spécifique visant à diminuer les rejets en nitrate des exploitations agricoles, décidé en réunion interministérielle le 23 mars 2007 dans le cadre du contentieux européen sur la pollution par les nitrates en Bretagne. Ce transfert a été financé par dégel sur le budget du MAP.

Le décret n° 2007-1249 du 21 août 2007 a par ailleurs transféré 11,6 millions d'autorisations d'engagement et 4 millions d'euros de crédits de paiement de la mission *APFAR* vers le programme *Aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*, afin de contribuer au financement des pôles d'excellence rurale.

e) Les annulations

5,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros de crédits de paiement mis en réserve ont été annulés par le décret n° 2007-524 du 6 avril 2007, afin de participer au financement interministériel du plan d'action pour les sans-abri, de la construction de logements sociaux ainsi que de la préparation du système de santé à la survenance d'une pandémie grippale.

11,85 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés par le décret précité du 25 octobre 2007, pour l'essentiel depuis la réserve de précaution.

f) La mise en réserve de précaution

La mise en réserve de crédits s'est appliquée à la mission *APFAR* dès l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale : 0,15 % pour les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) et 4,3 % pour les crédits hors titre 2. Le montant total des crédits gelés s'est élevé à 98,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 97,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Les évolutions suivantes sont intervenues :

– en mars 2007, le taux de mise en réserve des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs de l'État a été modifié, afin de prendre en compte la part de ces subventions finançant des dépenses de personnel. À ce titre, la mise en réserve a été diminuée de 15 millions d'euros (AE=CP) ;

– le décret d'avance interministériel du 6 avril 2007, précité, a annulé 5,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros en crédits de paiement ;

– le décret d’avance du 25 octobre 2007, précité, a annulé 11,85 millions d’euros en autorisations d’engagement et 11 millions d’euros en crédits de paiement ;

– une mise en réserve supplémentaire de 35 millions d’euros (AE=CP) a été appliquée au programme 227 pour couvrir le coût d’un éventuel refus d’apurement relatif aux modalités de notification de la campagne 2006 de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) ;

– un dégel de 15 millions d’euros en crédits de paiement a été opéré, afin d’éviter une rupture des paiements au titre des CAD, eu égard à l’insuffisance de la dotation initiale ;

– enfin, un dégel de 19 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 6,3 millions d’euros en crédits de paiement a permis de financer le transfert relatif au plan nitrates en Bretagne, mentionné ci-avant.

Il faut relever que cette année ni les reports de crédits de 2006 sur 2007 ni les crédits du CAS *DAR* n’ont fait l’objet de mesures de régulation.

2.– Les responsables de programme utilisent les possibilités de redéploiement offertes par la fongibilité asymétrique.

a) Abondement du Fonds national de garantie des calamités agricoles

La production de données stabilisées sur le coût pour le FNGCA de l’indemnisation de la sécheresse 2006 a mis en évidence un besoin de l’ordre de 100 millions d’euros début 2007.

Faute de dotation budgétaire en loi de finances initiale, il a été décidé au cours de la réunion interministérielle du 22 janvier 2007 d’opérer un redéploiement de 100 millions d’euros (AE=CP), depuis les crédits destinés à la PMTVA.

b) Abondement des crédits des offices

Un redéploiement de 7,5 millions d’euros (AE=CP) a été opéré en avril 2007 depuis la ligne PMTVA afin de financer l’indemnisation de perte de chiffre d’affaires des éleveurs bovins du nord de la France touchés par les effets de la fièvre catarrhale ovine (FCO), laquelle affecte tous les ruminants.

c) Abondement des crédits destinés aux contrats d’agriculture durables

Ainsi qu’il a été indiqué ci-avant, 15 millions d’euros de crédits mis en réserve sur l’ensemble des actions du programme 154 ont été redéployés vers le dispositif des CAD afin d’éviter une rupture des paiements.

3.- L'exécution laisse présager un certain nombre de difficultés pour la fin de l'année.

a) L'exécution des crédits au 31 juillet 2007

À cette date, le taux d'exécution de la **mission APFAR** est de 72,5 % en autorisations d'engagement et de 69 % en crédits de paiement en ce qui concerne les crédits hors titre 2, et de 55 % en ce qui concerne les crédits de titre 2. Cela correspond à un taux d'exécution normal sur les sept premiers mois de l'année.

Certains taux d'exécution particulièrement importants sur le programme 154 traduisent les versements réalisés au profit du CNASEA, ce qui reflète les contraintes budgétaires pesant sur la plupart des dispositifs d'aides.

Le taux d'exécution du **CAS DAR** est quant à lui de 82 % en autorisations d'engagement et de 36 % en crédits de paiement.

b) De nombreuses menaces budgétaires

Ces taux d'exécution, qui n'ont en eux-mêmes rien d'exceptionnel, masquent les difficultés qui devraient survenir avant la fin de l'année 2007, en raison de la sous-budgétisation de la mission APFAR :

– **financement de la PMTVA** : les redéploiements effectués depuis la dotation prévue en loi de finances initiale pour la PMTVA vers le FNGCA et les offices agricoles, à hauteur de 107,5 millions d'euros (AE=CP), ajoutés au gel de 35 millions d'euros appliqué sur cette ligne budgétaire, compromettent l'engagement et le paiement de l'aide aux bénéficiaires, alors même qu'il a été annoncé à ces derniers le maintien de la prime à son niveau de 2006 ;

– **financement du PMBE** : ce dispositif d'aide suscite toujours l'adhésion massive des éleveurs. Par ailleurs, on constate une réalisation rapide des travaux, de nature à augmenter notablement les besoins en crédits de paiement dans des délais rapprochés. Par conséquent, des tensions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont à prévoir d'ici la fin de l'exercice 2007. La réduction de la file de dossiers en attente d'engagement nécessiterait 20 millions d'euros supplémentaires. De même, 7 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires sont nécessaires pour assurer la continuité des paiements jusqu'à la fin de l'année ;

– **financement du PMPOA** : la clôture du dispositif aux nouveaux entrants le 31 décembre 2006 a provoqué un pic de dépôt de dossiers juste avant cette date. Cet afflux imprévu augmente significativement les besoins : 13 millions d'euros de crédits de paiement seront nécessaires pour éviter toute rupture de paiement d'ici la fin de l'année ;

– **financement des CTE et des CAD** : d'importants retards de paiement sont constatés sur ces dispositifs. Il conviendra de mobiliser 13 millions d'euros en crédits de paiement afin d'assurer les paiements jusqu'à la fin de l'année ;

– **financement du soutien exceptionnel à la pêche** : il a été décidé d’octroyer un soutien spécifique aux navires touchés par l’interdiction de pêche à l’anchois. Un besoin supplémentaire de 12 millions d’euros a été identifié à ce titre sur le programme 154 ;

– **contentieux administratifs** : un certain nombre de risques de contentieux pourraient, avec un degré de probabilité variable selon les cas, se matérialiser en 2007 et se traduire par des besoins imprévus supérieurs à 100 millions d’euros ;

– **financement du refus d’apurement communautaire** : le montant total du refus d’apurement prononcé par la Commission européenne au titre de 2006 s’est élevé à 172,5 millions d’euros. La trésorerie de ce compte, excédentaire sur la première moitié de l’année, est devenue négative en octobre 2007. L’apurement devra donc être fait en gestion ou en loi de finances rectificative pour 2007. Le montant total du refus d’apurement pour 2007 n’est pas encore définitivement connu ;

– **crises sectorielles** : la situation économique de plusieurs filières a nécessité la mise en place de mesures spécifiques non inscrites en loi de finances initiale, à hauteur de 20 millions d’euros. Une couverture par dégel de ces mesures devrait être envisagée, depuis le programme 227.

c) Une première réponse : le décret d’avance du 25 octobre

Le décret d’avance du 25 octobre 2007, précité, a pour objet de répondre en partie à ces difficultés, en ouvrant les crédits suivants : 5 millions d’euros (AE=CP) en faveur des plans de soutien à la pêche ; 10 millions d’euros (AE=CP) au soutien de la filière ovine (voir ci-après) ; 3,5 millions d’euros (AE=CP) destinés à compenser le renchérissement de la poudre de lait, qui pèse sur la filière des veaux de boucherie ; 89,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 18,5 millions d’euros en crédits de paiement pour financer la PMTVA ; 8,5 millions d’euros (AE=CP) au titre des mesures prises consécutivement au développement de la FCO.

4.– La filière ovine : entre crise structurelle et fièvre catarrhale ovine

Le développement de la FCO fait peser une menace supplémentaire sur la filière ovine, dont la situation difficile mérite un examen détaillé.

LA FILIÈRE OVINE : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

Structurellement, le secteur ovin est confronté à une diminution constante du nombre des éleveurs et à une chute de la production française (25 % de baisse de la production depuis 25 ans), alors même que cette production est loin de satisfaire les besoins de notre marché. Cette tendance n'est pas propre à la France.

En 2006, a été constaté un important **déclin des troupeaux ovins européens**, notamment en Irlande (-10 %), en France (-3 %), en Pologne (-5 %), en Hongrie (-8 %), au Royaume-Uni (-1,3 %) et en Espagne (-3 %). Cette baisse de 2006 a fait suite à une tendance déjà orientée à la baisse en 2005, première année de découplage des aides PAC. En France, le déclin de l'élevage ovin a été amorcé en 1980 et n'a cessé de s'accroître depuis.

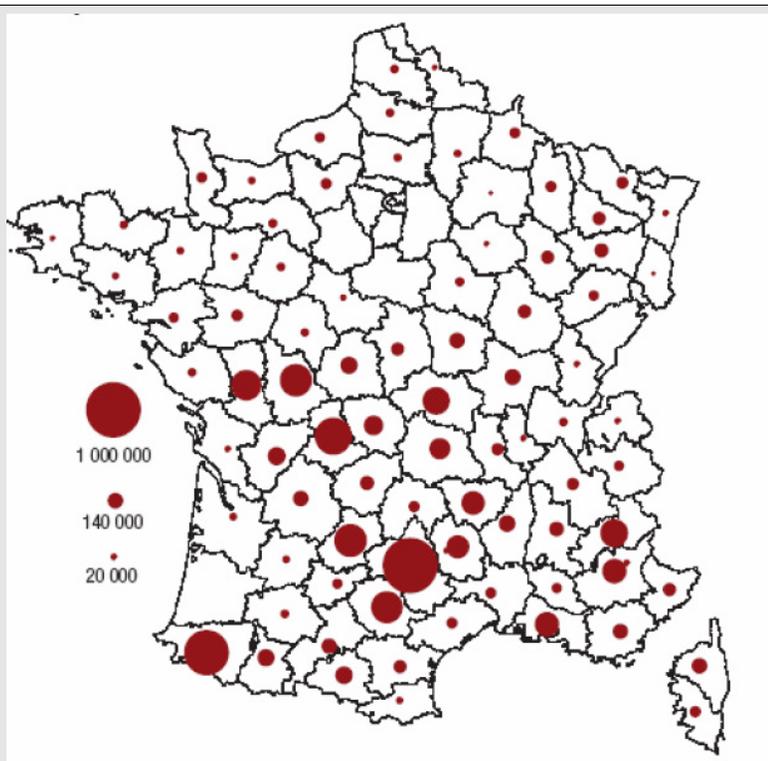
L'abattage est également en recul, de 2 % en 2006. Les prévisions 2007 ne sont guère favorables, une nouvelle baisse des abattages nationaux de 6,2 % étant attendue.

En France, le **taux d'auto approvisionnement** oscille entre 45 et 50 % selon les années, ce taux étant de 80 % en moyenne dans l'Union européenne.

En conséquence, le **solde du commerce extérieur français** était en 2005 déficitaire à hauteur de 455 millions d'euros.

En 2006, le **prix moyen** des agneaux lourds s'est établi à 5,43 euros/kg. Sur les trente premières semaines de 2007, ce prix était de 5,23 euros/kg contre 5,45 € euros/kg pour la même période en 2006. Cette baisse des cours, plus accentuée que l'habituelle baisse saisonnière de juin, est due à une consommation atone et à des importations plus importantes et à bas prix en provenance notamment de Nouvelle-Zélande (+ 25 %), sous forme de *chilled* (viande réfrigérée longue conservation).

La **répartition géographique** de l'élevage ovin était la suivante en 2006 :



Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche

En réponse à cette situation, la filière ovine perçoit des aides nationales et communautaires.

1/ Les aides nationales

• Des mesures nationales ont été mises en place, complétant le maintien de la prime à la brebis, couplée à 50 % (environ 80 millions d'euros par an) :

– afin d'inciter l'installation des jeunes éleveurs, les préfets sont autorisés à leur accorder la DJA au taux maximum prévu pour la zone où l'exploitation est située ;

– afin d'améliorer la compétitivité des élevages, les éleveurs bénéficient de la PMBE

– afin de développer les démarches collectives de qualité, des mesures de soutien à la politique de qualité et à sa promotion, à l'appui technique des éleveurs, à la diffusion du progrès génétique et à l'animation d'un réseau de fermes de référence sont financées par l'État. Seule l'aide à la qualité (1 million d'euros environ) est gérée au niveau national par l'ONIEP ; les autres aides sont versées par le biais des contrats de projets État-régions.

Le budget moyen de ces aides en 2005 et 2006 atteignait 10 millions d'euros, répartis entre le programme 154 (1,6 millions d'euros) et le programme 227 (8,4 millions d'euros).

Le PMBE a été reconduit pour 2007, tandis que les aides gérées via les contrats de projets État-régions sont en cours de finalisation.

● **Afin de répondre à la crise** que traverse le secteur ovin, le Gouvernement a décidé de mettre en place **le 30 août dernier un plan de soutien supplémentaire** en faveur de cette filière. Ce plan associe des mesures conjoncturelles en faveur des éleveurs en grande difficulté et des mesures structurelles destinées à dynamiser et renforcer à long terme les élevages ovins sur le territoire national.

Les mesures conjoncturelles d'urgence sont les suivantes :

– une prise en charge des intérêts d'emprunts à long et moyen termes des éleveurs en grande difficulté. Cette mesure bénéficiera d'une enveloppe de 3 millions d'euros depuis le Fonds d'allègement des charges (FAC) ;

– un report ou une prise en charge des cotisations sociales ;

– une aide *de minimis* basée sur la perte de marge brute des éleveurs spécialisés, dotée d'une enveloppe de 12 millions d'euros ;

– une demande formulée auprès de la Commission afin de pouvoir payer une avance de 50 % de la prime à la brebis.

Les mesures structurelles, négociées avec la profession, visent à :

– renforcer l'organisation de l'offre et de la qualité des produits dans la filière ovine ;

– mettre en œuvre une politique de limitation des effets de distorsion de concurrence ;

– organiser les capacités d'amélioration génétique ovine autour de six pôles régionaux ;

– mieux prendre en compte le secteur ovin dans les programmes d'enseignement ;

– mettre en adéquation la recherche avec les besoins des professionnels ;

– mener une réflexion au niveau communautaire dans le cadre du bilan de santé de la PAC afin de créer les instruments nécessaires au maintien d'une production ovine européenne dynamique, en particulier sur les territoires les plus fragiles.

Ces mesures recouvrent en partie les propositions formulées par notre ancien collègue Yves Simon. Dans un rapport remis au Premier ministre en janvier 2007, M. Simon dressait un état de la situation ovine en France et en Europe, et proposait une série de mesures autour de quatre objectifs :

– assurer la transmission et la reprise d'exploitations ovines ;

– accompagner la constitution et la modernisation d'exploitations ovines viables ;

– promouvoir les produits de qualité adaptés aux modes de consommation ;

– faciliter l'émergence d'une interprofession renforcée et solidaire.

2/ Les aides communautaires

● **Les aides directes**

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la prime à la brebis et la prime supplémentaire sont découplées à 50 %. Le montant de la prime à la brebis est, depuis 2006, de 10,5 euros par brebis allaitante et de 8,4 euros par brebis laitière. La prime supplémentaire est de 3,5 euros par brebis allaitante ou laitière.

● **L'organisation commune de marché**

Les négociations autour de l'OCM unique ont visé à regrouper une vingtaine d'OCM au sein d'un même texte réglementaire. Cette évolution technique n'a pas affecté les objectifs ni les dispositifs applicables, qui sont préservés :

– une aide au stockage privé peut être décidée lorsqu'existe une situation de marché particulièrement difficile dans un ou plusieurs États membres. Cette mesure a été utilisée pour la dernière fois en 2001 pour la Grande-Bretagne durant l'épizootie de fièvre aphteuse ;

– concernant les échanges avec les pays tiers, les droits de douane sont destinés à protéger le marché communautaire ;

– les contingents représentent 20 % de la consommation de l'Union européenne, soit 283 902 tonnes-équivalent-carcasse. Ils sont définis par pays ou groupe de pays. Depuis 2004, la gestion des contingents se fait selon la règle du « premier arrivé-premier servi ». Une caution égale au montant des droits de douane est demandée aux importateurs dès lors que 75% du contingent ont été utilisés. L'intérêt de ce système est de simplifier les démarches (suppression des certificats d'importations) et de mieux se prémunir contre les dépassements de contingents constatés auparavant ;

– l'OCM prévoit une cotation hebdomadaire des carcasses d'agneaux lourds, d'agneaux légers et de brebis. La France ne cote que les agneaux lourds (animaux de plus de 13 kg) et les brebis.

● **Des mesures d'urgence sont prévues dans trois cas :**

– baisse des prix sur les marchés de la Communauté, susceptible d'entraîner une perturbation persistante ;

– crise sanitaire entraînant des restrictions dans la libre circulation (mesures prises à la demande de l'État membre concerné).

– en cas d'urgence pour des problèmes spécifiques.

Votre Rapporteur spécial souhaite que les mesures d'aide à la filière ovine soient rééquilibrées en faveur de mesures structurelles, afin de lutter contre la déprise de cette production qui contribue à structurer notre territoire agricole.

C.- L'EXÉCUTION 2006 ET 2007 TRADUIT UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE QUI APPELLE UNE VÉRITABLE REFORTE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE.

Le MAP ne dispose pas en début d'exercice des crédits nécessaires pour gérer les crises qui ne manquent pas de survenir chaque année dans le monde agricole. Cette situation n'est ni nouvelle, ni récente. Elle dure en réalité depuis un grand nombre d'années. Pour la seule dernière décennie, le MAP a dû faire face aux événements suivants : tempêtes de la fin de l'année 1999, sécheresses de 2003, 2005 et 2006, crise dite de la vache folle en 2000-2001, grippe aviaire, FCO, crise de la pêche, crise de la viticulture. En outre, ainsi que l'a signalé votre Rapporteur spécial, certaines des aides versées aux exploitants génèrent des files d'attente et par voie de conséquence des reports de charges sur le futur.

Les reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre grèvent lourdement le budget du MAP et entravent sa capacité de réaction. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2006, la Cour des comptes note que la mission *APFAR* « *se caractérise par sa rigidité. En effet, la moitié des crédits d'intervention, qui représentent les deux tiers des moyens de la mission, sont consommés pour financer des engagements passés* ».

L'évaluation des reports de charge reste incertaine. Le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) concernant l'année 2006 évaluait à 474 millions d'euros les reports sur 2006, « *sans doute avec une certaine approximation* ». Dans sa contribution au commentaire de la loi de règlement pour 2006, notre collègue sénateur Joël Bourdin, Rapporteur spécial des crédits de la mission *APFAR* et du *CAS DAR*, évaluait ainsi les reports de charge sur 2007 par programme : 263 millions d'euros pour le programme 154, 163,4 millions d'euros pour le programme 227 et 25,4 millions d'euros pour le programme 149. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les reports de charge pourraient être beaucoup plus élevés fin 2007, dépassant 1 milliard d'euros.

Dépourvu de moyens suffisants pour gérer les crises, le MAP se voit contraint de recourir à des mesures de gestion interne, qui se révèlent insuffisantes. En effet, elles ne font que déplacer les problèmes de sous-budgétisation ; ainsi, les 100 millions d'euros prélevés en 2007 sur la ligne PMTVA pour abonder le FNGCA devront bien être réaffectés d'une manière ou d'une autre à la ligne PMTVA afin de verser la prime en question aux bénéficiaires. Ce mécanisme en chaîne conduit à des mesures réglementaires et législatives abondant la dotation versée en loi de finances initiale.

Votre Rapporteur spécial formule trois préconisations :

1.– il serait souhaitable que le Parlement dispose d'une évaluation consolidée des reports de charges affectant la mission *APFAR*. À cette fin, votre Rapporteur spécial envisage d'étudier le sujet au plus près, en collaboration avec le MAP et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

2.– les arbitrages budgétaires devraient être rendus en tenant compte des charges qui pèsent réellement sur le MAP, afin que les crédits votés en loi de finances initiale correspondent autant que possible aux besoins réels de la mission ;

3.– il pourrait être envisagé de pré-affecter la réserve de précaution prélevée sur le budget du MAP au financement des mesures prises en cas de survenance d'une crise climatique, sanitaire ou de marché.

Si ces préconisations étaient suivies, le MAP disposerait des moyens nécessaires au soutien du secteur agricole et d'une véritable capacité de gestion du risque.

Le budget 2008 doit être un budget de transition, préalable à l'élaboration d'une stratégie nouvelle pour 2009.

*

* *

III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

A.- LE PROGRAMME *GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL*

Principalement du fait d'une mesure de périmètre, le volume des crédits de paiement de ce programme diminue considérablement par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 : 1 048 millions d'euros contre 1 480. En effet, les crédits de personnel ont été transférés vers le programme 215. Votre Rapporteur spécial reviendra plus longuement sur ce transfert à l'occasion de l'analyse du programme 215. Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits du programme, à structure 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 154 (À STRUCTURE CONSTANTE)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)
Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	82,9	69,6	- 16	86,4	79,8	- 7,6
Politique du cheval	60,6	59,6	- 1,65	60,6	59,6	- 1,65
Appui au renouvellement des exploitations agricoles	305,6	226,6	- 25,8	232,6	222,6	- 4,3
Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	119,5	63,6	- 46,8	122,5	133	+ 8,6
Mesures agro-environnementales et territoriales	400,3	751,8	+ 88	446,8	441,4	- 1,2
Gestion durable des pêches maritimes	59,6	60,5	+ 1,5	59,6	60,5	+ 1,5
Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés de la forêt	53,3	51	- 4,3	53,3	51	- 4,3
Totaux	1 082	1 283	+ 18,6	1 061,9	1 048	- 1,3

Source : *projet annuel de performances*

Le programme 154 comprend les financements nationaux rattachés au deuxième pilier de la PAC, et s'efforce d'appliquer le principe d'une gestion durable du milieu naturel à l'agriculture, aux territoires ruraux et à l'exploitation des ressources halieutiques.

Près de 10 % des crédits de paiement demandés pour 2008 (99,9 millions d'euros) seront exécutés dans le cadre des contrats de projets État-régions.

1.– L'action *Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux*

a) *Les interventions en faveur du monde rural ont pour objet de renforcer l'attractivité des territoires ruraux.*

- **Des mesures d'exonération des charges sociales sont destinées à soutenir l'emploi en milieu rural.**

Le poids des charges sociales patronales peut apparaître comme un handicap dans le secteur agricole, en raison notamment de l'importance du travail occasionnel ou saisonnier. La LOA a donc renforcé les dispositifs d'exonération de cotisations sociales, présentés à l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser auprès des organismes de sécurité sociale les pertes de recettes engendrées par les dispositifs d'exonération de cotisations, sauf exception prévue par la loi. Pour 2008, le montant de ces compensations devrait s'élever à 30,5 millions d'euros (AE=CP) ; la ventilation par mesure est présentée dans l'encadré ci-après.

Exonérations de cotisations sociales en faveur du secteur agricole

1.– Dispositifs en faveur de l'emploi de travailleurs occasionnels

Les exploitants agricoles employeurs de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi, ainsi que les groupements d'employeurs comprenant des exploitants, bénéficient d'une réduction des cotisations patronales d'assurances sociales et accidents du travail, pendant une durée annuelle maximum de 119 jours par salarié (1,1 million d'euros en 2008).

Outre ces taux réduits, les employeurs de travailleurs occasionnels bénéficient d'une exonération totale des cotisations de prestations familiales pour les rémunérations n'excédant pas 1,5 SMIC et de 50 % pour les rémunérations comprises entre 1,5 et 1,6 SMIC (mesure non compensée).

La loi d'orientation agricole a incité à la constitution de groupements d'employeurs et à leur développement, gage d'emploi permanent et qualifié. Les chefs d'exploitation agricole membres d'un groupement d'employeurs multisectoriel peuvent désormais bénéficier des taux réduits de cotisations sociales pour l'emploi de travailleurs occasionnels pour les embauches effectuées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007 (1 million d'euros en 2008).

Le contrat « vendanges » ouvre une franchise de cotisations salariales pour les travailleurs occasionnels réalisant des travaux de vendanges (14,5 millions d'euros en 2008).

Les salariés de moins de 26 ans, embauchés dans le cadre du dispositif de taux réduits de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels, bénéficient pendant un mois par an de l'exonération de la part salariale des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse (6,2 millions d'euros en 2008).

2.– Dispositifs en faveur de la pérennisation des emplois

Les groupements d'employeurs dont les adhérents exercent des activités de production agricole bénéficient pendant deux ans, à compter de l'embauche d'un salarié en contrat à durée indéterminée (CDI), d'une exonération totale de cotisations patronales pendant 119 jours de travail effectif par période de 12 mois (4 millions d'euros en 2008).

Lorsqu'un salarié embauché sous CDI a préalablement travaillé dans l'entreprise pendant une durée minimum de 120 jours au cours des 24 mois précédant la transformation du contrat, l'employeur bénéficie pendant deux ans à compter de la transformation du contrat d'une exonération de 100 % des cotisations sociales patronales (assurances maladie, vieillesse, accident du travail, allocations familiales), pendant une durée annuelle fixée par décret à 100 jours de travail effectif par période de 12 mois (3,6 millions d'euros en 2008).

3.– Dispositif en faveur de la formation

La LOA a institué un contrat emploi-formation agricole en alternance ouvrant droit aux mêmes exonérations que le contrat de professionnalisation (0,1 million d'euros en 2008).

• **Les syndicats agricoles bénéficient d'un soutien public.**

Le soutien au syndicalisme agricole, dont les crédits sont stables (17,1 millions d'euros en AE=CP), recouvre le financement des syndicats sur la base des résultats obtenus aux élections aux chambres d'agriculture ainsi que le concours de l'État à la formation des responsables syndicaux.

• **L'animation et le développement rural passent notamment par le financement accordé aux associations.**

8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,1 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés à ce financement. Figurent notamment au rang des bénéficiaires les Foyers ruraux et l'Association de formation et d'information pour le développement d'initiatives rurales (AFIP).

b) La gestion durable de l'eau et des sols participe de la politique d'attractivité.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a érigé en priorité la réalisation de retenues de substitution permettant d'assurer une réserve en eau d'irrigation, alimentée par des prélèvements dans les milieux aquatiques hors des périodes de restriction d'usage.

C'est à ce titre que l'action *Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux* finance l'hydraulique agricole et l'expertise dans le domaine de l'eau. Les crédits sont utilisés en majorité pour l'augmentation ou l'amélioration de la disponibilité de la ressource en eau d'irrigation par stockage (retenues collinaires ou de substitution) ou le transfert entre bassins versants (La Réunion, Guadeloupe). Les crédits publics concourent également à la modernisation des réseaux d'irrigation.

À cet effet, 13,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,4 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour 2008, soit une progression de 20 % en crédits de paiement par rapport à 2007.

2.– L'action *Politique du cheval*

Quelques chiffres suffiront à montrer l'importance du cheval pour le développement des territoires ruraux : 900 000 équidés présents sur le territoire, 43 000 éleveurs, 250 hippodromes, 500 000 licenciés en équitation, 62 000 emplois dépendant du cheval.

La dotation versée à l'établissement public administratif « Les Haras nationaux » constitue l'essentiel des crédits de l'action, soit 57,3 millions d'euros (AE=CP), répartis comme suit :

– 46,9 millions d'euros (AE=CP) de subvention pour charges de service public. Cela comprend notamment la cotisation au CAS *Pensions*, dont le taux passera de 39,5 à 50 % de la masse salariale en 2008 ;

– 10,4 millions d'euros (AE=CP) d'aides à la filière mises en œuvre par les Haras nationaux (aide à l'élevage, amélioration génétique des équidés, organisation de concours, etc.).

Les Haras nationaux sont un opérateur de l'État, actuellement lié à ce dernier par un contrat d'objectifs 2004-2008, qui assigne trois objectifs à l'établissement : rénover ses modes d'intervention, favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval et positionner l'établissement public comme un acteur du développement local.

L'établissement définit avec les socioprofessionnels de la filière, au sein de son conseil d'administration et de diverses commissions spécialisées, les modalités et le montant des aides à apporter à l'élevage, aux races, aux concours et aux manifestations.

Le solde de l'action *Politique du cheval* (1,75 million d'euros en AE=CP) permet de soutenir l'action de structures nationales à caractère professionnel, ou sur lesquelles le MAP exerce une cotutelle (par exemple la Fédération française d'équitation).

3.– L'action *Appui au renouvellement des exploitations agricoles*

- **Les crédits de l'action financent essentiellement le soutien à l'installation.**

La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), créée en 1973, a pour objectif de soutenir financièrement le jeune agriculteur lors de son installation en lui versant une subvention. Elle est cofinancée par l'Union européenne, à hauteur de 50 %. La dotation moyenne versée aux quelque 6 000

bénéficiaires annuels de la mesure est de 16 700 euros environ, cofinancement communautaire inclus.

La dotation est versée au jeune agriculteur qui s'installe pour la première fois comme exploitant agricole et qui remplit certaines conditions relatives à son âge (dix-huit ans sans avoir atteint quarante ans), à la taille minimum de son exploitation, à sa formation et à la viabilité de son projet. Le jeune agriculteur doit respecter certains engagements (tenue d'une comptabilité, mise aux normes des bâtiments d'élevage, respect du bien être des animaux) et rester exploitant agricole pendant cinq ans au moins⁽¹⁾, sous peine de devoir rembourser les montants perçus au titre de la DJA.

Depuis 2004, la DJA est versée dans son intégralité en une seule fois, au moment de l'installation. Un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne une aide de 16 700 euros. Une majoration de la DJA d'un montant de 500 euros est par ailleurs versée pour financer le suivi technico-économique et financier du projet pendant les trois premières années suivant la date d'installation. Par ailleurs, un appui technique spécifique est mis en place pour accompagner les installations les plus fragiles.

Le présent projet de loi de finances prévoit 52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 59,6 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui permettra de disposer au total de 100,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 124,4 millions d'euros en crédits de paiement grâce au cofinancement communautaire.

Les agriculteurs bénéficient par ailleurs de prêts bonifiés. En 2008, 63,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 57 millions d'euros en crédits de paiement financeront les charges de bonification supportées par l'État. Ces charges concernent pour l'essentiel (60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,9 millions d'euros en crédits de paiement) les prêts bonifiés souscrits par les jeunes agriculteurs. Le montant d'autorisations d'engagement est fondé sur une dynamique d'installation légèrement en retrait par rapport à 2006 et 2007. Le projet annuel de performances (PAP) indique que *« ce montant correspond à environ 580 millions d'euros de capitaux empruntés, mais peut varier selon le taux du marché en vigueur »*.

Ces prêts, qui ont pour objet de financer les dépenses à effectuer lors de la première installation, sont cofinancés par l'Union européenne à hauteur de 50 %. Les conditions d'attribution sont alignées sur celles de la DJA ; le nombre de bénéficiaires est à peu près identique.

L'incitation à l'installation passe également par une politique d'accompagnement. Celle-ci est menée dans le cadre du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA). Depuis 2003, le FICIA

(1) Depuis la programmation communautaire 2007-2013: auparavant, le délai était de dix ans.

est le cadre d'exécution des programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL).

Les PIDIL permettent aux jeunes agriculteurs de bénéficier d'actions de parrainage de l'installation, d'aides au remplacement sur l'exploitation ou encore d'un soutien technique. Les PIDIL comportent également des crédits d'animation et de communication qui permettent de financer les répertoires départementaux à l'installation, ainsi que des actions de repérage des exploitations susceptibles de se libérer.

Chaque région établit son programme d'actions qui est ensuite décliné au niveau départemental. Des conventions entre l'État et les partenaires de l'installation traduisent les axes de travail et les objectifs annuels retenus pour la mise en œuvre des actions d'animation et de repérage d'exploitations à céder.

Pour la nouvelle programmation 2007-2013, les actions du PIDIL ont fait l'objet d'une notification à la Commission européenne. Les aides au conseil, à la formation, à l'encouragement de la transmission ainsi que les actions collectives d'animation, de communication et de gestion du répertoire départemental à l'installation ont été validées par la Commission, permettant la publication d'une première circulaire le 14 mai 2007. Les autres mesures font encore l'objet d'une étude par les services communautaires.

La dotation 2007 est reconduite dans le présent projet de loi de finances (10 millions d'euros en AE=CP).

- **Le renouvellement des exploitations agricoles implique des mesures d'aide au départ, d'aide aux agriculteurs en difficulté et de restructuration foncière.**

Deux mesures permettent de faciliter le départ des exploitants :

– l'indemnité viagère de départ (60 millions d'euros en AE=CP) ne compte plus de nouveaux entrants de puis 1990 ;

– les aides à la cessation d'activité (25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement) comprennent quatre mesures permettant aux exploitants agricoles contraints de cesser leur activité, notamment en raison de crises, de se reconvertir ou de partir à la retraite par anticipation.

L'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (**AGRIDIFF**) permet de financer un audit des exploitations en difficulté, afin de déterminer leur capacité de redressement. Si l'exploitation auditée est viable, elle perçoit une aide avec pour objectif un rétablissement en cinq ans. Les contraintes pesant sur le budget 2008 conduisent à une réduction de moitié des crédits de cette ligne budgétaire (5 millions d'euros en AE=CP).

Le soutien apporté aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (**SAFER**) s'élèvera à 5,4 millions d'euros (AE=CP) en 2008. Ajoutés aux 600 000 euros (AE=CP) finançant l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) de Nouvelle-Calédonie, ces crédits permettent d'appuyer la restructuration foncière, afin de permettre une meilleure maîtrise du marché des terres agricoles.

4.– L'action *Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions*

Au-delà des prêts bonifiés dont certains sont en voie d'extinction (3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 43 millions d'euros en crédits de paiement), l'action finance deux dispositifs.

a) Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole est en voie d'extinction.

Le PMPOA est un programme d'aide aux investissements réalisés pour mettre en conformité les bâtiments d'élevage avec les exigences réglementaires environnementales.

Le premier programme mis en place à partir de 1994 prévoyait des aides à la mise aux normes des élevages en contrepartie de l'entrée progressive des exploitations concernées dans le système de redevance pour pollution des agences de l'eau et de la régularisation de leur situation vis-à-vis de la réglementation relative aux installations classées.

Le PMPOA 2 a pour objectif la mise en œuvre de la directive n° 91/676 du Conseil du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates ». Il concerne donc de façon prioritaire les zones vulnérables où la responsabilité des élevages en matière de pollution par les nitrates est avérée. Les aides accordées dans le cadre du programme financent les études et les investissements nécessaires au stockage, à l'amélioration des épandages et à la prévention contre des risques de pollutions ponctuelles.

2007 sera la dernière année d'engagement puisque les dossiers devaient être impérativement déposés avant fin 2006. Les paiements s'étaleront toutefois jusqu'en 2011. 34 millions d'euros, exclusivement en crédits de paiement, sont prévus pour 2008.

b) La modernisation des exploitations agricoles passera désormais par deux dispositifs.

- **Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) a connu un succès certain.**

À partir du 1^{er} janvier 2005, le PMBE a remplacé différents dispositifs d'aide à l'investissement en élevage. Sa mise en place répond à la nécessité de

rénovation et de mise aux normes des exploitations d'élevage, afin de mieux prendre en compte les problématiques environnementales.

Le PMBE couvre l'ensemble du territoire à l'exception de la Corse et des quatre départements d'outre-mer. L'intensité de l'aide varie en fonction de la nature des travaux et de la situation géographique de l'exploitation. L'objectif est de moderniser 60 000 exploitations d'élevage en 10 ans. Le PMBE bénéficie d'un cofinancement communautaire à hauteur de 50 %.

Au 31 décembre 2006, le nombre de dossiers en attente dépassait 5 800 ; 2 600 dossiers ont été reçus au cours du premier semestre de l'année 2007. Afin de résorber la file d'attente dès l'année 2008, des mesures de régulation ont été décidées : l'intensité de l'aide de l'État passe de 10 à 7,5 % des investissements et les plafonds d'investissements éligibles sont abaissés. Un régime plus favorable est néanmoins maintenu pour les jeunes agriculteurs et les zones de montagne. En outre, un processus d'appel à candidatures a été mis en place depuis le 1^{er} septembre 2007, de manière à éviter la constitution de nouvelles listes d'attente. Ce système novateur permet d'améliorer la sélection des projets auxquels il convient d'apporter un soutien public et réduire le temps de réponse de l'administration, ce qui limite l'incertitude relative au plan de financement de projets privés.

En conséquence, les autorisations d'engagement sont en recul par rapport à 2007 (50 millions d'euros contre 60 millions d'euros). Les crédits de paiement sont en revanche plus élevés, afin de faire face au stock de dossiers en attente (46,1 millions d'euros contre 35,3 millions d'euros).

- **Le plan végétal pour l'environnement concerne les producteurs du secteur végétal.**

Le PVE permet d'aider le financement des investissements répondant aux exigences environnementales posées notamment par les directives dites « eau », « nitrates » et « protection des eaux souterraines ». L'objectif est d'augmenter les performances environnementales des producteurs du secteur végétal en matière d'utilisation de produits phytosanitaires, de gestion des fertilisants, de gestion quantitative de l'eau et d'économies d'énergie dans les serres. Le PVE est cofinancé à hauteur de 50 %.

Les crédits prévus en 2008 sont en retrait par rapport à 2007, en autorisations d'engagement (6 millions d'euros contre 10 millions d'euros) comme en crédits de paiement (6 millions d'euros contre 7,4 millions d'euros). Cela s'explique notamment par une sous-consommation des crédits en 2007.

c) La mesure de la performance suscite quelques interrogations.

Un indicateur, rattaché à l'objectif n° 1 (*Concilier activités économiques et préservation des milieux*), mesure la part d'azote maîtrisée par rapport à l'azote maîtrisable. La prévision pour 2007 a été réactualisée à la baisse, passant de

60,3 % à 47 %. Il est dès lors permis de s'interroger sur les moyens employés pour atteindre la cible fixée pour 2008, à savoir 60 %. Il est regrettable que le PAP ne fournisse pas d'informations à ce sujet.

5.— L'action *Mesures agro-environnementales et territoriales*

a) La promotion de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement passe essentiellement par la prime herbagère agro-environnementale.

- **Des engagements importants sont prévus en 2008 au titre de la PHAE.**

La mobilisation d'une réserve de crédits disponible au niveau communautaire permet de poursuivre en 2008 le cofinancement de cette mesure.

La PHAE est un engagement pluriannuel de 5 ans, qui rémunère des surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques de gestion de prairies favorables à l'espace naturel, récapitulées dans un cahier des charges que l'exploitant s'engage à respecter. En application du règlement de développement rural n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999, le décret n° 2003-774 du 20 août 2003 et l'arrêté du même jour, relatifs aux engagements agro-environnementaux, sont la base juridique de la PHAE. Des conditions supplémentaires d'éligibilité sont définies par arrêté préfectoral, notamment le respect d'un taux minimal de spécialisation herbagère (généralement 75 %).

En 2007, la France a proposé une nouvelle organisation pour la mise en œuvre des mesures agro-environnementales dans le nouveau cadre réglementaire communautaire. Le dispositif PHAE 2 a pris la suite de l'actuelle PHAE, en tant que dispositif agro-environnemental du volet national du plan de développement rural hexagonal. Les textes sont en cours d'élaboration.

Le dispositif PHAE a été cofinancé par l'Union européenne, à hauteur de 50 % en 2003 et 2004, puis à hauteur de 60 % en 2005 et 2006. Pour la période 2007-2013, le taux de cofinancement des mesures agro-environnementales est ramené à 55 % pour le territoire continental. S'agissant des régions insulaires et d'outre-mer, ce cofinancement est prévu à hauteur de 55 % en Corse, de 75 % à La Réunion, de 80 % en Martinique et Guadeloupe et de 85 % en Guyane, sous réserve de l'approbation par la Commission européenne des plans de développement rural régionaux. Ces nouveaux taux de cofinancement s'appliquent à l'ensemble des paiements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2007, qu'il s'agisse des contrats conclus avant cette date ou de nouveaux contrats.

En 2006, les premiers CTE sont arrivés à échéance. Certains de ces contrats (CTE herbagers), signés en 2001, prenaient le relais de la prime au maintien des systèmes herbagers extensifs (PMSEE). Ainsi, dans un souci de poursuite du soutien aux systèmes d'élevage extensifs, la priorité a été donnée en

2006 au renouvellement de ces contrats ainsi qu'à celui des CTE des exploitations d'élevage ovin. Ce renouvellement s'est effectué principalement dans le cadre de la PHAE, dispositif naturel de soutien à la bonne gestion des surfaces en herbe. En 2006, le montant total des dépenses publiques pour la PHAE s'est élevé à près de 216,5 millions d'euros, dont 86,5 millions d'euros pour la part nationale, pour près de 57 000 bénéficiaires.

Les surfaces engagées se trouvent principalement dans les massifs de montagne (Massif central, Alpes, Pyrénées), dans le bassin allaitant bourguignon ainsi qu'en Franche Comté.

En 2007, la priorité a à nouveau été donnée au renouvellement en PHAE 2 des CTE herbagers ayant pris la suite d'une PMSEE ainsi qu'à celui des CTE des exploitations d'élevage ovin. Environ 10 000 bénéficiaires sont concernés.

La majorité des engagements en PHAE ont été pris en 2003 et arrivent à échéance en 2008 ; cela concerne 52 000 bénéficiaires. Le renouvellement de ces engagements en PHAE 2 nécessite 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, cofinancement communautaire inclus, soit 457 millions d'euros au titre de la part nationale, inscrits dans le présent projet de loi de finances. Les crédits de paiement s'élèvent à 122 millions d'euros.

- **Les CAD laisseront la place aux nouveaux dispositifs agro-environnementaux.**

Les CAD ont eux-mêmes pris la suite des CTE, pour lesquels aucun engagement n'est possible depuis 2003, mais qui nécessiteront encore en 2008 11,7 millions d'euros de crédits de paiement.

Le CAD a vocation à orienter le système de production agricole vers une meilleure prise en compte de l'environnement et du bien-être animal, par la mise en œuvre de mesures agro-environnementales. Il permet également, dans certains cas, d'accompagner le financement des investissements destinés à améliorer la qualité des produits, à diversifier l'exploitation ou à améliorer les conditions de travail.

Le CAD est un contrat administratif signé entre l'État et un exploitant agricole (ou des associés exploitants dans le cadre d'une personne morale), ou une fondation, une association sans but lucratif, un établissement d'enseignement ou de recherche agricole, ou encore une personne morale de droit public, pour une durée de 5 ans.

Le dispositif s'inscrivant dans le cadre de la réglementation communautaire concernant le développement rural pour la période 2000-2006, la signature de nouveaux CAD n'est plus possible depuis le 1^{er} janvier 2007. En revanche, les contrats en cours continuent de produire leurs effets jusqu'à leur terme et font donc l'objet des paiements annuels correspondants (44 millions d'euros de crédits de paiement en 2008).

Succéderont aux CAD des dispositifs dits « déconcentrés à cahier des charges national ». Il s'agit des dispositifs « systèmes fourragers économes en intrants », « conversion à l'agriculture biologique », « maintien de l'agriculture biologique », « protection des races menacées », « préservation des ressources végétales menacées de disparition » et « amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité ».

Le dispositif des CAD est cofinancé par l'Union européenne, de même que ces nouveaux dispositifs, à hauteur de 55 % pour la période 2007-2013, S'agissant des régions insulaires et d'outre-mer, ce cofinancement est prévu à hauteur de 55 % en Corse, de 75 % à La Réunion, de 80 % en Martinique et Guadeloupe et de 85 % en Guyane, sous réserve de l'approbation par la Commission européenne des plans de développement rural régionaux.

54 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,1 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés en 2008 pour le financement de la part nationale des nouveaux dispositifs déconcentrés.

- **La mesure rotationnelle ne sera pas renouvelée.**

Engagement pluriannuel de cinq ans qui vise à diversifier les assolements et à encourager les rotations de culture, la mesure rotationnelle favorise la biodiversité et permet d'éviter l'accroissement des traitements phytosanitaires qui accompagnent les retours trop fréquents des mêmes cultures sur les mêmes sols.

Les exploitants qui souscrivent la mesure rotationnelle s'engagent à planter chaque année un nombre minimal de cultures différentes sur l'ensemble des parcelles engagées dans certaines proportions minimales ou maximales. Ils s'engagent également à planter sur chacune des parcelles engagées un nombre minimal de cultures différentes au cours des cinq ans de l'engagement.

Aucun engagement nouveau n'étant prévu en 2008, les 4,5 millions d'euros de crédits de paiement sont destinés à la couverture des engagements passés.

b) Les indemnités compensatrices de handicap naturel permettent d'assurer une occupation équilibrée du territoire.

Les ICHN ont pour objectif de contribuer au maintien d'une communauté rurale viable dans les zones fragiles et de préserver les écosystèmes diversifiés et les caractéristiques paysagères de l'espace agricole de ces zones.

Cette politique conduite depuis 1974 consiste pour l'essentiel à verser annuellement dans les zones de montagne et dans les zones défavorisées des aides aux exploitations herbagères d'élevage qui pratiquent un pâturage adapté au milieu.

L'ICHN est une mesure cofinancée par l'Union européenne dans le cadre de la réglementation communautaire concernant le développement rural. Depuis 2007, cette mesure est soumise au nouveau cadre réglementaire communautaire, notamment au nouveau règlement de développement rural. Pour la période 2007-2013, l'ICHN est cofinancée par l'Union Européenne à 55 % pour le territoire continental. S'agissant des régions insulaires et d'outre-mer, ce cofinancement est prévu à hauteur de 55 % en Corse, de 75 % à La Réunion, de 80 % en Martinique et Guadeloupe et de 85 % en Guyane, sous réserve de l'approbation par la Commission européenne des plans de développement rural régionaux.

Les modalités de mise en œuvre de l'ICHN appliquées de 2001 à 2006, ont été reconduites pour le territoire hexagonal dans la nouvelle programmation de développement rural pour la période 2007-2013, approuvée par la Commission européenne par la décision n° 3446 du 19 juillet 2007.

Depuis 2001, les ICHN sont versées en fonction du nombre d'hectares de superficies fourragères (surfaces en prairies et céréales utilisées par les animaux) et, pour les zones sèches, en fonction du nombre d'hectares en surfaces cultivées. Pour répondre à l'objectif de maintien d'une communauté rurale viable, le plafond de superficie primable est fixé à 50 hectares par exploitation individuelle à temps complet et le montant de la prime correspondant aux 25 premiers hectares est majoré. Cette majoration a progressivement été portée à 30 % jusqu'en 2006. En 2007, une nouvelle revalorisation portant la majoration à 35 % est intervenue pour la seule zone de montagne.

Pour les demandeurs éligibles au titre de la campagne 2006, 6,5 millions d'hectares de surfaces fourragères ont été déclarés et 4,2 millions d'hectares ont été primés, la différence provenant du plafonnement à 50 hectares.

La ventilation par département montre que l'essentiel du montant de l'ICHN est attribué en zone de montagne. Ainsi, les bénéficiaires se trouvent à 58 % dans les zones de montagne ou de haute-montagne, zones qui perçoivent 78 % des paiements.

Pour la campagne 2008, il est demandé la reconduction de la dotation à hauteur de 232,3 millions d'euros, soit 520 millions d'euros part communautaire incluse.

6.– L'action *Gestion durable des pêches maritimes et de l'agriculture*

Pour l'exercice 2008, le montant de la dotation de cette action est en légère augmentation par rapport à 2007 (60,5 millions d'euros en AE=CP), le MAP poursuivant ainsi son effort en direction du secteur. Le montant prévu devrait permettre d'apporter des réponses structurelles aux différentes crises du secteur de la pêche et de l'aquaculture (augmentation du coût de l'énergie, raréfaction de la ressource).

a) L'essentiel des interventions économiques sont cofinancées par le Fonds européen pour la pêche.

Les dépenses cofinancées par le Fonds européen pour la pêche (FEP) devraient s'élever en 2008 à 29,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Il s'agit notamment des mesures d'adaptation et d'appui à la flotte, pour 17,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits permettent de financer :

– le plan de sortie de flotte, qui vise à réduire les capacités de capture des pêcheries les plus sensibles en termes de ressources ;

– le plan de sauvetage et de restructuration destiné à faire face aux crises survenues en 2007 (10 millions d'euros). Ce montant permettra la réalisation d'audits financiers des entreprises, un allègement des charges dans la limite de la règle communautaire *de minimis* et le financement de mesures de modernisation, tendant à les réorienter vers des pêcheries moins sensibles et à les rendre plus économes en carburant. Environ 500 navires seront concernés par ce plan.

b) L'action Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture finance également des mesures régaliennes.

• **Suivi du contrôle de la qualité sanitaire du milieu et des produits aquacoles (4 millions d'euros en AE=CP)**

La commercialisation des mollusques impose un suivi des zones de production conchylicoles, afin de s'assurer du respect des normes sanitaires de salubrité publique fixées au niveau communautaire. Pour ce faire il est indispensable d'avoir un dispositif de surveillance sanitaire, assurée pour le compte de l'Etat par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). Le quasi-doublement des crédits affiché sur ce poste traduit une volonté forte d'intensifier le suivi qualitatif des coquillages, dans un souci de prévention des risques sanitaires.

• **Suivi des statistiques, (4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions d'euros en crédits de paiement)**

Ces crédits recouvrent la collecte, la saisie, la validation et le traitement de données sur l'activité des navires de pêche, ainsi que la réalisation de travaux d'expertise sur la gestion des ressources halieutiques. L'augmentation spectaculaire des crédits depuis 2007(+256 %) résulte de la nécessité d'optimiser l'ensemble des données statistiques destinées à la Commission européenne, afin d'éviter de nouveaux contentieux.

- **Plan de contrôle des pêches (5 millions d'euros en AE=CP)**

Ces moyens concourent à la mise en œuvre du régime de contrôle et de sanction prévu par la politique commune des pêches (PCP). Le plan de contrôle requiert : des contrôles physiques permettant de vérifier les caractéristiques des captures de certaines espèces (observateurs embarqués pour le suivi de la pêcherie de thon rouge), l'équipement électronique des navires pour le recueil des données de captures (rendu obligatoire par le règlement n° 1966/2006 du Conseil du 21 décembre 2006), ainsi que la mise en place d'applications informatiques. La très forte augmentation (+185 %) des crédits résulte de la nécessité de financer le développement de la politique de contrôle, désormais au cœur de la PCP en raison de la dégradation biologique de certains stocks halieutiques.

c) L'État subventionne différents organismes.

- **L'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture**

L'OFIMER perçoit une subvention pour charges de service public (4,4 millions d'euros en AE=CP).

Créé par la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines n° 97-1051 du 18 novembre 1997, l'OFIMER est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la pêche et du ministre chargé du budget. Le conseil de direction de l'OFIMER rassemble des représentants de l'administration, de la production et de la distribution.

Les missions de l'OFIMER sont les suivantes :

- assurer la régulation des marchés, via la mise en œuvre des crédits communautaires ;

- orienter la filière selon les priorités nationales et communautaires ;

- moderniser les ateliers de mareyage pour une meilleure valorisation de la pêche fraîche ;

- promouvoir les produits de la mer et de l'aquaculture en menant des actions de communication ;

- assurer le suivi du marché et de ses évolutions, via un observatoire.

Le budget total de l'Office devrait s'élever à 22,3 millions d'euros. L'établissement comptera 47,2 ETPT.

- **Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins**

L'État versera 6,8 millions d'euros au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) afin de contribuer au financement des caisses de garantie « chômage intempéries et avaries ».

Ce financement à parité avec les cotisants compense, dans la limite de 40 jours, les pertes d'exploitation engendrées par le mauvais temps ou une immobilisation du navire du fait d'une avarie.

7.— *L'action Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt*

Cette action retrace la subvention pour charges de service public versée au CNASEA en tant qu'opérateur de l'État et organisme payeur des aides du deuxième pilier de la PAC (51 millions d'euros en AE=CP).

Créé par la loi de finances pour 1965, le CNASEA assure, dès que la mission lui en est confiée par décret ou convention, la mise en œuvre d'aides publiques et d'actions d'accompagnement dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et du développement rural. Il est lié à l'État par un contrat d'objectif pour la période 2006-2010.

Le financement de cet établissement public est assuré principalement par le MAP et le ministère chargé de l'emploi, ainsi que par les collectivités territoriales et l'Union européenne au titre de la mise en œuvre du règlement de développement rural.

Le budget prévisionnel 2007 du CNASEA s'élève à plus de 8,1 milliards d'euros : 5,4 milliards d'euros de subventions de l'État, 2,6 milliards d'euros d'autres subventions et dotations et 91,2 millions d'euros de recettes propres. L'établissement rémunère 1 973 ETPT.

La mesure de la performance est assez satisfaisante. L'objectif n° 3 (*Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service*) comporte deux indicateurs :

– le premier permet de constater que le coût de gestion des aides du deuxième pilier diminue de façon constante. Il devrait représenter moins de 6 % des aides en 2008 ;

– le second indicateur montre une grande ambition pour 2008 en matière de réduction des pénalités financières pour refus d'apurement au titre du deuxième pilier. L'objectif est en effet de passer de 1,24 % des aides versées en 2007 à 0,4 % en 2008.

B.– LE PROGRAMME VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS

Ce programme n° 227 a pour objectif le renforcement de la compétitivité des produits et des filières. Les actions du programme, mises en œuvre notamment par des établissements publics sous tutelle (offices agricoles, Agence unique de paiement, Institut national de l'origine et de la qualité), concourent au renforcement de la qualité, à la diversification des débouchés et à la modernisation des différents maillons des filières agricoles. Le volet national des aides du premier pilier de la PAC est inscrit sur ce programme. C'est également depuis ce programme que sont financés les dispositifs conjoncturels mis en place par l'État afin de faire face aux crises auxquelles les productions agricoles sont confrontées.

Les crédits du programme connaissent une baisse considérable, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 227

(en euros)

Action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)
01	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	433 296 900	396 026 681	-8,7	455 001 317	387 252 181	-14,9
02	Gestion des aléas de production	54 597 776	41 000 000	-25,4	56 726 499	60 000 000	+5,8
03	Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire	41 807 126	33 264 160	-20,3	40 820 513	33 264 160	-12,4
04	Gestion des aides nationales et communautaires	154 684 325	161 586 510	+4,9	154 709 640	161 586 510	+4,5
Totaux		685 016 130	631 877 351	-7,75	707 257 969	642 102 851	-9,2

Source : projet annuel de performances

1.– L'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés*

a) *Les mesures de soutien aux filières*

- **La lutte contre la déprise de l'élevage bovin**

La **PMTVA** est une prime communautaire que la France a décidé de garder couplée lors de la réforme de la PAC de 2003, afin de favoriser la persistance de l'élevage allaitant et de préserver ainsi un secteur économiquement important pour certaines régions.

La PMTVA est octroyée dans la limite de plafonds régionaux de droits à prime, fixés depuis la réforme de la PAC de 1992. Chaque année, le dispositif concerne 3,7 millions de vaches réparties entre environ 110 000 exploitations.

La PMTVA est de 200 euros par vache primée et elle s'accompagne d'une aide complémentaire nationale, la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) de 50 euros par animal primé pour les quarante premières vaches et de 25,85 euros pour les vaches suivantes.

Les crédits prévus en 2008 sont stables par rapport à 2007 (165 millions d'euros en AE=CP).

- **L'aide aux autres filières**

L'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* finance également, à hauteur de 59 millions d'euros en 2008 (AE=CP), les aides aux filières de production des départements d'outre-mer. Il s'agit essentiellement des **aides au secteur sucrier**, tendant au maintien de cette production outre-mer.

Les crédits d'intervention des offices diminuent de 68 millions d'euros au total en 2008, dont 62 millions d'euros de baisse au titre des dispositifs de promotion des produits et d'orientation des filières mis en œuvre depuis l'action *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ⁽¹⁾.

Cette baisse s'explique essentiellement par une opération budgétaire exceptionnelle. Sera en effet restitué aux offices le produit de la vente de l'ancien siège de l'office des céréales, situé dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. Le ministère chargé du budget s'est engagé à procéder à cette restitution.

Votre Rapporteur spécial considère que cette opération peu orthodoxe doit rester exceptionnelle. Le recours à cette ressource extrabudgétaire montre, s'il en était encore besoin, la nécessaire refonte du budget du MAP, qui sera encore une fois insuffisamment doté en loi de finances initiale.

Toutes filières confondues, les principales actions conduites par les offices se classent en trois catégories :

- actions d'orientation économique (62,8 millions d'euros en AE=CP) : études et panels, soutien à l'expérimentation, aides à l'investissement, appui technique, promotion des produits ;

- contribution aux contrats de projets État-régions (38 millions d'euros en AE=CP) ;

- charges d'intervention et contreparties d'aides communautaires (5,5 millions d'euros en AE=CP).

b) Les mesures de promotion de la qualité

Outre les actions de sélection végétale et de génétique animale (16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,2 millions d'euros en crédits de paiement), qui concourent à la mise sur le marché de produits de qualité lorsque la recherche-développement débouche sur des applications concrètes, l'essentiel des mesures de promotion de la qualité passe par l'action de l'INAO.

(1) *Le solde relevant de l'action Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français (cf. ci-après).*

S'il a conservé le sigle de l'ancien Institut national des appellations d'origine, l'Institut national de l'origine et de la qualité a été créé le 1^{er} janvier 2007, en application de la LOA qui lui a confié la gestion de l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine, tels qu'ils sont dorénavant définis par le code rural : label rouge (LR), appellation d'origine (AO), indication géographique protégée (IGP), spécialité traditionnelle garantie (STG), agriculture biologique (AB).

Le nouvel Institut a donc repris les attributions de l'Institut national des appellations d'origine (qui gérait les AO et les IGP) et les attributions de la Commission nationale des labels et des certifications (CNLC), qui gérait jusqu'alors le LR, la STG et l'AB.

Cette fusion s'est opérée dans des conditions que votre Rapporteur spécial tient à saluer, puisqu'elle a permis de réaliser des économies budgétaires grâce à la suppression de 3 ETPT ; l'INAO en compte désormais 265.

L'INAO a lancé une réforme d'ampleur dont la première étape consiste en la reconnaissance des organismes de défense et de gestion, qui ont vocation à se substituer aux actuels syndicats de défense des AOC et aux groupements « qualité » des labels. Cette procédure, finalisée pour la grande majorité des signes en juillet 2007, sera suivie par la mise en place d'un nouveau dispositif de contrôle ; celui-ci se traduira par l'agrément des organismes de contrôles des différents signes de qualité et d'origine et des plans de contrôles afférents avant le 1^{er} juillet 2008.

Doté de 14,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, l'INAO a vu sa subvention pour charges de service public augmenter en gestion de 600 000 euros, pour atteindre 15,3 millions d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de seulement 15 millions d'euros, alors que l'INAO souhaitait obtenir 15,7 millions d'euros. Une certaine tension budgétaire risque donc de se faire jour au moment clé de la réforme.

Conscient de la nécessité d'opérer des arbitrages en raison d'un contexte budgétaire particulièrement contraint, votre Rapporteur spécial veillera néanmoins à ce que la réforme engagée par l'INAO puisse se dérouler normalement. Il est en effet primordial que la France dispose d'une structure lui permettant d'assurer efficacement la promotion des productions de qualité.

c) Le soutien aux industries agroalimentaires devrait être renforcé.

Les crédits du Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (**FISIAA**) sont stables en autorisations d'engagement (20 millions d'euros) mais en recul en crédits de paiement (18 millions d'euros contre 20,9 millions d'euros).

L'objectif du FISIAA est d'accompagner les entreprises qui peuvent garantir des débouchés aux productions agricoles et d'améliorer l'efficacité industrielle et commerciale des entreprises de commercialisation et transformation des produits agricoles et alimentaires.

Pour 2008, les 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement se répartissent de la sorte :

- 12,9 millions d'euros pour les appels à projets du FISIAA ;
- 3 millions d'euros pour la politique de développement des petites et moyennes entreprises (PME) : procédures collectives de conseil, aide au recrutement de cadres ;
- 4,1 millions d'euros pour le financement des projets relatifs aux pôles de compétitivité.

À partir de 2009, les nouvelles règles communautaires restreindront le soutien aux entreprises de moins de 750 salariés ou réalisant moins de 200 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Votre Rapporteur spécial considère qu'il est essentiel de garantir un soutien aux industries agroalimentaires (IAA). L'industrie agroalimentaire est la première industrie nationale en termes de chiffre d'affaires et le deuxième employeur français, avec plus de 420 000 salariés. Plus de 11 000 entreprises, essentiellement petites et moyennes, maillent le territoire.

Un partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires (PNDIAA) a été lancé en 2005, en étroite concertation avec tous les acteurs de l'agroalimentaire. L'objectif en termes d'emplois était un accroissement net de 80 000 salariés en dix ans, pour atteindre 500 000, ce qui passe par une reconquête de parts de marché, la France n'étant plus que le troisième exportateur mondial de produits agricoles et agroalimentaires, derrière les Etats-Unis et les Pays-Bas.

Le PNDIAA repose sur six axes d'action :

- favoriser le développement économique des entreprises ;
- affirmer la dynamique des entreprises à l'international ;
- encourager la recherche, le développement et l'innovation ;
- adapter et simplifier les normes et réglementations ;
- mieux répondre aux attentes de la société ;
- développer l'emploi et valoriser les métiers de l'agroalimentaire.

L'enveloppe 2005-2007 du PNDIAA s'élevait à 150 millions d'euros, permettant le financement des mesures suivantes :

– des outils financiers pour le développement des entreprises. Il s'agit entre autres d'un partenariat entre le ministère de l'Agriculture et de la pêche et OSEO, afin que l'organisme de financement et d'accompagnement des PME conseille de plus près les IAA et leur consente des prêts participatifs permettant de consolider leur structure financière ;

– des outils pour l'export. Afin d'inciter les entreprises à se lancer dans l'exportation, le subventionnement des salons organisés par SOPEXA a été accru. Pour doubler le nombre d'entreprises régulièrement exportatrices, un accompagnement personnalisé a été instauré : étude fine du *business plan* des entreprises, abattement de 30 % sur les prix habituellement pratiqués par les organismes du dispositif national d'appui à l'exportation (SOPEXA, UBIFRANCE). Enfin, des aides directes, limitées à 200 000 euros par an et par entreprise, devaient permettre d'aider une centaine de projets d'envergure chaque année ;

– des outils pour la recherche-développement et l'innovation. Les IAA françaises investissant beaucoup moins dans la recherche-développement que les autres secteurs manufacturiers, une convention avec OSEO devait permettre des actions de sensibilisation, des aides au recrutement de cadres et des avances remboursables pour le financement des innovations utilisables par les entreprises du secteur. Lancé par l'Agence nationale de la recherche, le programme national de recherche en alimentation et nutrition humaine (PNRA) s'intégrait dans le PNDIAA ;

– des outils pour l'emploi, tendant à améliorer l'image des IAA et à adapter les formations aux besoins des entreprises, afin de faire en sorte que les quelque 10 000 offres d'emploi ayant chaque année du mal à être pourvues rencontrent plus facilement leur demande ;

– des outils pour simplifier les normes et réglementations, tant publiques que privées, dont l'excessive complexité pèse sur les entreprises du secteur ;

– des outils pour anticiper les attentes sociétales, notamment un baromètre de l'alimentation permettant de suivre l'évolution des perceptions des consommateurs sur les produits alimentaires, les modes de production et la confiance accordée aux acteurs des filières.

Une délégation interministérielle aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie (DIIAA) a été créée par décret le 28 novembre 2005, afin d'animer et coordonner les actions en faveur du développement de ce secteur. Interlocuteur de référence pour l'ensemble des acteurs du secteur, tant publics que privés, la DIIAA doit également être une force de proposition et d'action.

La DIIAA entend notamment relancer le PNDIAA qui a démontré son utilité depuis sa mise en œuvre mai 2005. Le PNDIAA doit donc être réactivé, après qu'ait été dressé un bilan de son application, avec pour objectif d'étudier d'éventuelles adaptations et de proposer de nouvelles actions. Cette relance s'effectue en étroite concertation avec les professionnels, les filières agricoles, les entreprises et les partenaires publics. Six groupes de travail sont à nouveau mobilisés, sous l'égide du comité de pilotage du PNDIAA.

L'agro-industrie et la « chimie du végétal »⁽¹⁾ ouvrent la voie à de nouvelles productions, respectueuses du développement durable et sources de nouveaux débouchés (non alimentaires) pour l'agriculture française. La DIIAA a dans ce domaine un rôle d'animation et d'impulsion, en mettant en œuvre un programme actif de développement. Une démarche similaire à celle du PNDIAA est ainsi engagée afin d'identifier les enjeux et les axes de croissance du secteur. Sa finalité est de construire, avec l'ensemble des acteurs (filières agricoles, industriels, distribution et consommateurs), une stratégie concrète de valorisation des entreprises et des produits de l'agro-industrie, au moyen d'un accompagnement adapté des pouvoirs publics. La délégation a créé et anime un groupe de travail sur la chimie du végétal, avec pour objectif la mise en place d'un plan d'action concret.

Votre Rapporteur spécial encourage les actions menées par la DIIAA.

2.– L'action *Gestion des aléas de production*

a) Les crédits destinés à inciter au développement de l'assurance récolte sont en progression.

Les crédits d'incitation à l'assurance récolte passent de 30 à 32 millions d'euros (AE=CP).

Depuis 2005, les assureurs proposent de nouveaux contrats d'assurance récolte multirisques susceptibles de constituer une alternative à l'indemnisation publique. Ces nouvelles assurances couvrent la plupart des dommages d'origine climatique dont au moins ceux dus à la grêle, au vent, au gel, à la sécheresse, aux inondations ou autres excès de pluviométrie. Elles peuvent être souscrites pour toutes les natures de récolte hors cultures fourragères.

Il existe deux types de contrat :

– le contrat dit « à la culture » consiste à n'assurer que certaines cultures, voire une seule, mais sur l'intégralité des surfaces. Chaque culture assurée et sinistrée est indemnisée individuellement, sans tenir compte des autres productions assurées, et notamment, de celles qui, non sinistrées, ont enregistré des résultats supérieurs à ceux en référence desquels il est prévu de calculer les dommages ;

(1) Utilisation d'agro-ressources pour la fabrication de produits chimiques.

– le contrat dit « à l'exploitation », moins répandu et essentiellement proposé par un seul assureur, est une garantie portant sur 80 % au moins des cultures de vente de l'exploitation. La perte indemnisable est calculée globalement sur l'ensemble des cultures assurées.

L'aide de l'État consiste en une subvention à la prime, à hauteur de 35 % dans le cas général et de 40 % pour les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans, pour une franchise de respectivement 20 % et 25 % minimum. Afin de favoriser le développement de l'assurance multirisques et multiproduits, l'État a supprimé en 2006 la subvention qu'il versait pour les autres types de contrat.

En 2006, 66 294 contrats d'assurance récolte ont été souscrits par les exploitants agricoles. Les estimations du nombre de contrats souscrits en 2007 sont du même ordre. La répartition géographique des contrats d'assurance récolte est relativement homogène sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, le nombre d'exploitants assurés est plus important dans les zones de grandes cultures, notamment dans le grand bassin parisien.

Les compagnies d'assurance ont toute liberté dans l'élaboration de leur stratégie commerciale, à savoir le choix des filières et zones géographiques couvertes par leurs produits. Elles suivent librement toutes les procédures liées à la souscription de contrats et à l'indemnisation des sinistres (publicité, démarchage, élaboration et signature des contrats, évaluation des pertes le cas échéant et calcul de l'indemnisation). Un cahier des charges signé par les compagnies d'assurance et l'État définit les modalités et les procédures de versement de la subvention, après fourniture par la compagnie d'assurance d'un certain nombre de données relatives aux souscriptions.

L'augmentation des crédits budgétaires en 2008 s'explique par les nouvelles orientations de la campagne de souscription 2007-2008, qui prévoit une majoration du taux d'aide à la prime d'assurance dans le secteur des fruits et légumes pour les producteurs adhérents à un groupement de producteurs, secteur dans lequel l'assurance récolte est très peu développée. Par ailleurs, la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) « fruits et légumes » prévoit que les programmes opérationnels financés à 50 % par les crédits communautaires peuvent comporter une mesure d'incitation à l'assurance récolte.

Un nouvel indicateur de performance⁽¹⁾ a été introduit dans le PAP, mesurant le taux de pénétration de l'assurance récolte et fixant une cible de 30 % pour les grandes cultures en 2008.

(1) Rattaché à l'objectif n° 2, Renforcer l'organisation économique et la compétitivité des acteurs des filières agricoles et agroalimentaires.

b) Le dispositif de gestion des risques n'est pas pleinement satisfaisant.

- **Les crédits alloués au Fonds d'allègement des charges des agriculteurs (FAC) diminuent.**

Ils passent de 5 millions d'euros (AE=CP) en 2007 à 4 millions d'euros (AE=CP) en 2008. Ce fonds a pour objet de pallier les crises conjoncturelles en prenant en charge une partie des intérêts dus par les exploitants en difficulté.

- **Les crédits de bonification de prêts sont également en retrait.**

Le succès de cette mesure étant limité, les autorisations d'engagement au titre des charges de bonification des prêts pour aléas de production sont divisées par 5 depuis 2007 (5 millions d'euros contre 25 millions d'euros). L'État bonifie les prêts contractés par les exploitants nécessitant un aménagement de leur dette consécutivement à une crise climatique ou de marché. Le montant des autorisations d'engagement est fondé sur un certain nombre d'hypothèses, au premier rang desquels le volume de prêts attendu pour les années à venir. Celui-ci se situe à 40 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, contre 260 millions d'euros en 2007 (dont 80 millions d'euros pour les prêts calamités, dont la programmation n'est pas prévue en 2008).

- **Le FNGCA n'est pas doté dans le présent projet de loi de finances.**

Les dommages reconnus imputables à une calamité agricole, sont encore principalement indemnisés par un dispositif public financé par des taxes fiscales affectées acquittées par les exploitants agricoles et prélevées sur certaines polices d'assurance (incendie, responsabilité civile au titre des véhicules), ainsi que par des contributions du budget de l'agriculture. Tous les exploitants agricoles sont éligibles, sous réserve d'avoir souscrit certains contrats d'assurance (incendie, responsabilité civile au titre des véhicules à usage agricole). Cependant, les cultures couvertes par un contrat d'assurance récolte sont exclues du régime d'indemnisation des calamités agricoles.

L'existence d'un double effet de seuil pour l'accès aux indemnités publiques (27 % de la valeur de la production sinistrée et 14 % du chiffre d'affaires total de l'exploitation) aboutit à concentrer l'indemnisation publique sur les exploitations qui, ayant subi une perte de récolte significative au titre de l'une ou l'autre de leur production, voient leurs recettes globales diminuer à un niveau tel qu'il ne peut être supporté par l'exploitation à partir de ses propres ressources.

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), créé par la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, est chargé de financer l'indemnisation des dommages matériels non assurables causés par des aléas climatiques exceptionnels. Les ressources de ce fonds, géré par la Caisse centrale de réassurance (CCR), proviennent d'une part

des contributions additionnelles aux cotisations d'assurance agricoles, d'un montant annuel moyen de 89 millions d'euros et d'autre part d'une subvention de l'État dont le montant devrait être au moins égal au produit des contributions additionnelles. En moyenne pluriannuelle, la dépense budgétaire pour l'État occasionnée par le régime des calamités agricoles s'élève à 80 millions d'euros.

Au début de l'année 2007, une enveloppe de 100 millions d'euros a été affectée au FNGCA pour faire face aux besoins d'indemnisation de la sécheresse 2006 ; cette enveloppe devrait suffire pour faire face aux besoins d'indemnisation des calamités survenues en 2007.

- **Une réflexion doit être conduite sur le dispositif de gestion des risques.**

Seule activité économique fondée exclusivement sur le vivant, l'agriculture est par essence soumise à des risques et aléas qu'il convient de garantir.

À court terme, une dotation réaliste de la mission *APFAR* devrait permettre au MAP de disposer en début d'exercice d'une réserve financière lui permettant de gérer les crises conjoncturelles, ainsi que votre Rapporteur spécial l'a développé ci-avant.

Mais **à moyen terme**, il importe de réfléchir à la refonte du dispositif de gestion des risques.

Votre Rapporteur spécial souhaite formuler trois pistes de réflexion :

1.– au-delà de sa dimension strictement économique, la garantie contre les risques climatiques et sanitaires relève de la solidarité nationale. Il n'est donc pas satisfaisant que seul le ministère de l'Agriculture et de la pêche finance les indemnisations consécutives à la réalisation de type de risques ;

2.– il conviendrait que la France promeuve auprès de ses partenaires européens la mise en place au niveau communautaire d'un dispositif de gestion des risques. La présidence française de l'Union sera l'occasion de porter ce sujet au centre des discussions sur l'avenir de la PAC ;

3.– si la tendance actuelle est au développement des mécanismes assurantiels, ceux-ci ne sauraient être exclusivement privés. Des fonds publics doivent être mobilisés pour rendre ces mécanismes attractifs, et pour participer à la réassurance des principaux risques.

3.- L'action *Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français*

a) La réduction des crédits de l'action s'explique par la réduction des crédits d'intervention des offices.

La réduction conséquente des crédits de cette action (-20,3 % en autorisations d'engagement et -18,4 % en crédits de paiement) s'explique essentiellement par la réduction des crédits d'intervention des offices, dont le mécanisme a été décrit ci-avant.

Les offices financent des campagnes collectives de publicité et de promotion des produits agricoles et agroalimentaires sur les marchés extérieurs. Les secteurs bénéficiaires sont principalement les filières animales et viticoles.

Sont prévus pour 2008 13 millions d'euros (AE=CP) contre 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19 millions d'euros en crédits de paiement en 2007.

b) La promotion à l'international du modèle agroalimentaire français passe par plusieurs organismes conventionnés.

En concertation étroite avec la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi (MINEFE), le MAP a mis en place un dispositif public d'appui à l'export des produits et techniques agroalimentaires.

Pour le renforcer et l'améliorer, depuis le 1^{er} février 2005 une convention pentapartite a été signée par UBIFRANCE, SOPEXA, ADEPTA, le MINEFE et le MAP. Cette convention précise le rôle de chaque organisme, organismes auxquels il est demandé de s'orienter de plus en plus en direction des entreprises.

Le comité technique de promotion des échanges de produits et techniques agricoles et alimentaires, co-présidé par le MAP et la DGTPE, réunit chaque trimestre les organismes et assure la cohérence et le suivi du dispositif, ainsi que l'orientation des actions en fonction des priorités stratégiques retenues dans le plan sectoriel export agroalimentaire (PSEAA) élaboré par le MAP et la DGTPE en 2006.

Chaque année, le MAP passe des conventions avec les organismes. Les crédits prévus à ce titre pour 2008 sont stables (18,9 millions d'euros en AE=CP).

Les organismes de promotion du modèle agroalimentaire français

1.- SOPEXA

La société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires est une société anonyme dont la raison sociale est la promotion des produits agricoles et alimentaires français.

Conseil stratégique et marketing auprès des filières et des entreprises agricoles et agroalimentaires, elle intervient dans la défense et la promotion de la culture alimentaire française, tant en France qu'à l'étranger. Afin d'assurer la promotion des produits français à travers le monde, SOPEXA s'est constitué un important réseau international présent au 1^{er} janvier 2007 dans 34 pays.

Au cours de l'année 2006, SOPEXA a réalisé un chiffre d'affaires de près de 84 millions d'euros dont 20 % en France et 80 % sur les marchés à l'export. Cette activité se concrétise par plus de 2 200 actions de communication mises en place par les 40 implantations de SOPEXA réparties en huit zones de marché et couvrant 90 % des marchés d'exportation des produits français.

SOPEXA mène des actions pour le compte de l'État (environ 20 % de son activité), des organisations professionnelles (souvent avec le soutien des offices agricoles) des régions et des entreprises privées. SOPEXA peut répondre également à des appels d'offre lancés par la Commission européenne.

Le MAP confie à SOPEXA une mission d'intérêt général de promotion et défense de la culture alimentaire française qui se décompose en quatre volets :

- promotion de l'image France par la mise en avant des produits français auprès des décideurs et des consommateurs (semaines d'animation dans la distribution ou la restauration française à l'étranger appelées « semaines françaises », événements grand public ou relations publiques offrant une visibilité aux produits français, etc.) ;
- salons et animations : organisation de la présence collective des entreprises françaises lors de salons internationaux, organisation d'événements adéquats pour exposer les produits français devant des acheteurs (« mini-expositions ») ;
- appui aux filières et entreprises : approche et animations des marchés, conseil à l'État dans le domaine de l'export ;
- actions spécifiques avec notamment la formation à la gestion de crise.

La dotation du MAP à SOPEXA s'est élevée à 14 millions d'euros en 2006. Cette dotation a permis de mener pour 23 millions d'euros d'action grâce à un cofinancement privé de 9 millions d'euros.

Depuis quelques années, les modalités du soutien de l'État à la SOPEXA ont nettement évolué, depuis le versement d'une subvention globale de fonctionnement vers le règlement d'une série de prestations bien définies faisant l'objet d'un suivi régulier. La dernière phase de cette évolution est la mise en place, à compter de 2008, d'une délégation de service public (DSP) pour la promotion des produits agroalimentaires français à l'international. D'un montant de 15 millions d'euros par an sur la période 2008-2012, cette DSP remet en cause le principe d'une attribution récurrente et automatique des actions de promotion internationale à la SOPEXA.

À l'issue de la procédure ouverte en novembre 2006, la commission interministérielle de la DSP a émis en avril 2007 un avis positif sur l'offre de la SOPEXA, seule société retenue à l'issue de la phase de sélection des candidats. Conformément aux arbitrages interministériels, la décision d'attribution effective de la DSP à la SOPEXA est toutefois conditionnée à la vente des actions de la SOPEXA appartenant à l'État (25 % du capital). Une négociation est en cours de finalisation avec un groupe d'acquéreurs, emmené par le Crédit agricole. Elle devrait trouver une issue d'ici fin 2007.

2.- UBIFRANCE

UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises, est un acteur majeur du dispositif d'appui à l'export pour les entreprises, et bénéficie d'un soutien public en provenance principalement du MINEFE. UBIFRANCE est notamment chargé par ce ministère de l'animation du réseau des missions économiques à l'étranger.

La dotation du MAP à UBIFRANCE (2 millions d'euros en 2006 et 2007) complète celle du MINEFE. Elle a pour objet de faciliter la connaissance dynamique des marchés agricoles et agroalimentaires du monde entier, notamment par la veille et l'analyse des marchés à l'étranger (structures et perspectives d'évolution de la production, de la consommation et des échanges, circuits d'importation et de distribution, exigences réglementaires...), d'apporter des appuis personnalisés aux entreprises et d'aider à la prospection de nouveaux marchés.

Près de 75 % de la dotation du MAP servent à cofinancer (à 50 % avec le MINEFE) un réseau de spécialistes à l'étranger, les chargés de mission agricoles ou CMA. Ce réseau de 16 CMA et 23 assistants en 2007 a été redéployé depuis 2005 en fonction des opportunités de marché et des nouvelles priorités mises en évidence dans le PSEAA.

UBIFRANCE est en charge d'une veille portant sur l'évolution des parts de marché sur le marché mondial et dans les grandes zones géographiques, et d'une analyse plus fine par pays cible réalisée par les experts des missions économiques pour aider les entreprises mais aussi le MAP à actualiser les orientations stratégiques définies dans le cadre du PSEAA.

Afin de mieux servir les exportateurs, des guides, bulletins et veilles concurrentielles pour les différents secteurs agroalimentaires sont édités régulièrement. En 2006, une quinzaine d'études bénéficiant de cofinancements du MAP ont été éditées.

Aux actions listées ci-dessus explicitement cofinancées par le MAP, s'ajoutent des actions non cofinancées mais où souvent les CMA jouent un rôle important. En 2006, UBIFRANCE a ainsi organisé plus de 1 200 rendez-vous d'appui à l'export entre les experts de son réseau et les entreprises françaises. Sur les salons à l'étranger UBIFRANCE et les missions économiques ont continué à rechercher un maximum de synergies avec SOPEXA sur les pavillons collectifs organisés par cette dernière.

Dans un contexte général de réduction des effectifs, la DGTPE réfléchit à une évolution du réseau des missions économiques qui séparerait les activités commerciales, assurées par des services extérieurs directement rattachés à UBIFRANCE, des missions régaliennes assurées par des agents moins nombreux des missions économiques. Le MAP est plutôt favorable à cette évolution qui correspond à la généralisation du concept de chargés de mission agroalimentaire (CMA) dont il cofinance à 50 % les activités via sa convention avec UBIFRANCE. Toutefois l'incertitude demeure sur l'organisation exacte du futur dispositif, et sur les modalités de maintien des synergies nécessaires entre action régaliennne et action commerciale. Le MAP poursuit en même temps sa réflexion sur la

répartition géographique de son réseau à l'international tant régalién (attachés agricoles) que commercial (CMA), en particulier sur l'équilibre entre les pays de l'Union européenne et les pays tiers.

3.– ADEPTA

L'Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires est une association dont l'objet est la promotion des équipements et des techniques agricoles et agro-industriels français.

Structure d'animation de dix filières professionnelles, regroupant les technologies et les savoir-faire par secteur d'activité, l'ADEPTA concourt au développement des entreprises qui interviennent dans ces activités et contribue à la promotion de l'image et au rayonnement du savoir-faire français à l'étranger. L'ADEPTA privilégie le développement des synergies inter-entreprises et pour cela a mis en place des groupes de filières capable de présenter de manière concertée et complémentaire une offre française en ingénierie, équipements et technologies dans les secteurs suivants : élevage-lait-viande ; fruits et légumes ; pêche ; grandes cultures et stockage des grains ; boulangerie ; emballage ; horticulture ; viticulture ; vitiviniculture ; sociétés d'études et conseil.

Organisé autour de ces filières, le programme de l'association comprend principalement des actions de promotion de l'offre française et d'identification des opportunités de marchés à l'étranger complétées par des activités de coopération technique qui renforcent la présence et l'influence française sur les marchés ciblés. L'ADEPTA assure également une veille technologique et commerciale sur ces marchés qui se traduit par une activité d'édition importante assurant l'information technique et commerciale de ses adhérents.

En 2006 l'ADEPTA a organisé l'accueil en France de 42 délégations étrangères, dont 10 accueils internationaux sur salons (SPACE de Rennes, Sommet de l'élevage, VINITECH).

En 2007 le programme de l'ADEPTA prévoit 16 participations à des salons internationaux, 17 missions d'entreprises et 5 colloques et séminaires dans 28 pays.

L'expertise technique de l'ADEPTA constitue un axe important de sa présence à l'international et vient compléter, en amont des filières, les programmes de promotion des équipements et technologies. L'ADEPTA organise des actions de coopération technique dans les pays en développement pour le compte du ministère des Affaires étrangères et du MAP.

Pendant de nombreuses années, l'ADEPTA a participé à la mise en place des actions de coopération mises en œuvre par le MAP. Cette mission sera désormais exercée par l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA), créée en septembre 2007.

4.– Conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires

Le Conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires (CENECA) a été créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 pour être une instance de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des entreprises exportatrices dans les domaines de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et agroalimentaires.

À partir de 2004, la concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des entreprises exportatrices dans les domaines de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et agroalimentaires, s'est poursuivie dans un cadre moins rigide, qu'il s'agisse du volet export du PNDIAA ou des consultations menées pour élaborer le PSEAA.

Dans ces conditions, le CSEAA ne s'est pas réuni depuis 2002 et ses membres, dont le mandat est arrivé à expiration en 2003, n'ont pas été renouvelés.

c) L'action de l'État en faveur de la promotion du modèle agroalimentaire français doit être plus dynamique.

Débouché naturel de la production agricole française, le secteur agroalimentaire contribue en outre à réduire fortement le déficit commercial extérieur de la France, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

SOLDE COMMERCIAL GLOBAL ET SOLDE AGROALIMENTAIRE

(en milliard euros)

	Solde commercial tous produits	Solde agroalimentaire	Solde hors agroalimentaire
2000	- 9,9	+ 9,3	- 19,2
2001	- 2,8	+ 7,3	- 10,1
2002	+ 1,8	+ 8,7	- 6,9
2003	- 4,2	+ 8,5	- 12,7
2004	- 13,4	+ 8,1	- 21,5
2005	- 33,8	+ 7,6	- 41,4
2006	- 41,7	+ 8,7	- 50,4

Source : INSEE, Douanes

En 2006, la balance agroalimentaire de la France a enregistré un excédent de 8,7 milliards d'euros, après trois années de recul consécutives. Cette amélioration de l'excédent commercial s'explique par un rebond considérable des exportations agroalimentaires qui s'établissent à 41,9 milliards d'euros en 2006, en progression de 6,1 % sur 2005.

Au premier semestre 2007 les échanges agroalimentaires français poursuivent la forte progression enregistrée en 2006. Les exportations totales progressent de 5,6 % pour atteindre 21,3 milliards d'euros.

Ces performances permettent à la France de rester, avec les États-Unis et les Pays-Bas, dans le trio de tête des grands exportateurs agroalimentaires mondiaux, dont les performances évoluent toutefois moins vite que celles de nouveaux concurrents (Brésil, Chine) ou de vendeurs traditionnels (Canada, Australie) qui continuent à afficher un certain dynamisme et à maintenir une forte concurrence mondiale.

Votre Rapporteur spécial souhaite que la promotion de l'image France soit érigée en priorité gouvernementale, afin de permettre aux entreprises nationales de soutenir la concurrence internationale. S'il faut saluer la démarche du PSEAA, un effort supplémentaire de concentration des actions de promotion est certainement nécessaire.

Votre Rapporteur spécial souhaite que les crédits d'intervention des offices en matière de promotion à l'international du modèle agroalimentaire français soient au moins rétablis à leur niveau de 2007.

4.– L'action *Gestion des aides nationales et communautaires*

Cette action finance la subvention pour charges de service public versée aux offices agricoles et à l'Agence unique de paiement (AUP).

Répondant à une demande du Parlement, le Gouvernement a remis en octobre 2003 un rapport relatif au fonctionnement des offices agricoles qui a servi de support à la réforme en cours. Cette réforme répond à trois enjeux majeurs : l'évolution de la PAC, le renforcement des actions de développement des filières et la sécurisation du paiement des aides afin de réduire les refus d'apurement des aides communautaires.

Pour ce faire, un plan de réforme a été décidé en 2005.

Ce plan de réforme prévoyait un objectif de fusion et de regroupement des offices accompagné d'un plan de réduction des effectifs et des moyens de fonctionnement.

Conformément à ce plan et à l'objectif de fusion, un regroupement des principaux offices en trois pôles a été retenu et une étape supplémentaire a été franchie avec la fusion de l'OFIVAL et de l'ONILAIT devenus Office de l'élevage et de ses productions (ONIEP), de l'ONIVINS et de l'ONIFLHOR actuel VINIFLHOR et de l'ONIC-ONIOL-FIRS permettant la création de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC).

Outre la création de l'ONIGC, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a créé l'AUP, établissement public industriel et commercial chargé d'assurer le paiement et la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales et en particulier les aides de la PAC aux exploitations. L'Agence est chargée du paiement unique, de la gestion et du paiement des aides directes relevant du premier pilier de la PAC.

Il convient de noter que l'article 95 de la LOA prévoit qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2013, la gestion et le paiement des mesures de soutien direct en faveur des agriculteurs et de soutien au développement rural mises en œuvre au titre de la PAC seront assurés par un seul organisme. Réalisé le 16 octobre 2007, le transfert à l'AUP de la gestion des aides directes en matière animale

(notamment la PMTVA) ainsi que des aides houblon, tabac et pommes de terre féculière, devrait permettre d'atteindre cet objectif.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence, la gestion de certaines aides à l'investissement ou en matière environnementale et proches du développement rural a été transférée au CNASEA (PMBE et PHAE notamment).

C'est également dans le cadre de cette réforme qu'a été décidée l'implantation commune des offices à Montreuil-sous-Bois. Ce déménagement est intervenu sans difficulté particulière.

Parallèlement à la réforme des offices intervenue et au regroupement sur le site de Montreuil, un plan de gestion des ressources humaines a également été établi pour accompagner cette réforme. Le Premier ministre a fixé un objectif de suppression de 244 emplois d'ici à la fin 2007 ; cet objectif a ensuite été porté à 251. Des mesures d'accompagnement au départ ont aidé à atteindre l'objectif de réduction assigné aux établissements. Les effectifs physiques des personnels permanents des offices qui étaient de 2 294 en 2004 vont donc passer à 2 043 fin 2007.

L'augmentation du budget de fonctionnement des offices (161,6 millions d'euros en AE=CP contre 154,7 millions d'euros en 2007) permettra d'assurer notamment le financement du surplus des charges lié à l'installation à Montreuil. Ainsi, en 2008, le coût de gestion des aides du premier pilier ⁽¹⁾ devrait augmenter : 2,89 % des aides versées contre 2,81 % en 2006.

Le regroupement des offices d'intervention sur le même site a conduit à une modification de leur organisation. L'AUP a ainsi pris la charge de certaines fonctions transversales comme la gestion de la trésorerie communautaire, du service informatique et des services communs aux offices. Outre ces rapprochements, est également envisagée la mutualisation des services de la logistique et des services de ressources humaines. Par ailleurs, des travaux ont été engagés depuis plusieurs mois afin d'envisager une mutualisation prochaine des agences comptables. Le déménagement à Montreuil ne conduira pas à des économies immédiates, mais l'objectif de cette opération immobilière est bien de favoriser la recherche de synergies sur des fonctions transversales et d'obtenir ainsi une réduction des coûts de fonctionnement des offices.

Enfin, afin de mettre en œuvre les recommandations formulées par la mission d'audit de modernisation et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux en matière d'organisation des offices agricoles, de nouvelles réformes pourraient intervenir en 2008. Celles-ci tiendraient également compte des éventuelles propositions formulées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) actuellement en cours.

(1) Indicateur rattaché à l'objectif n° 4, Mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

C.– LE PROGRAMME *FORÊT*

Les crédits du programme progressent, en autorisations d'engagement (+3,6 %) comme en crédits de paiement (+3,8 %). Concentrée sur l'action *Régime forestier et patrimoine forestier domanial*, la progression est compensée par l'évolution des autres actions, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149

(en euros)

Action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)
01	Développement économique de la filière forêt-bois	37 195 310	37 356 093	+0,5	34 232 773	34 930 930	+2
02	Régime forestier et patrimoine forestier domanial (libellé modifié)	152 876 202	170 792 093	+12,1	161 648 171	179 984 761	+11
03	Amélioration de la gestion des forêts	63 077 472	58 584 228	-7	66 112 692	60 969 687	-7,6
04	Prévention des risques et protection de la forêt	48 005 720	45 158 853	-6	48 054 664	46 005 887	-4,2
Totaux		301 154 704	311 891 267	+3,6	310 048 300	321 891 265	+3,8

Source : projet annuel de performances

1.– L'action *Développement économique de la filière forêt-bois*

Cette action se donne pour objectifs d'améliorer la compétitivité économique de la filière forêt-bois, afin de valoriser au mieux la ressource disponible dans un cadre de gestion durable, et d'accroître la récolte de bois afin d'utiliser pleinement le potentiel de production biologique des forêts françaises.

L'indicateur de performance mesurant le pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique naturel ⁽¹⁾ montre bien qu'une marge de progression importante est permise dans ce domaine, puisque moins de 60 % du bois récoltable est prélevé.

Les crédits de cette action permettent d'aider les entreprises du secteur : plan de relance de la compétitivité des scieries (9,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions d'euros en crédits de paiement), subventions aux micro-entreprises (4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,3 millions d'euros en crédits de paiement).

Des subventions sont également versées aux organismes de promotion et d'étude du bois. Le Comité national pour le développement du bois (CNDB) devrait percevoir 1,3 million d'euros (AE=CP). L'institut technologique forêt, cellulose, bois, ameublement (FCBA), issu de la fusion au 1^{er} juin 2007 du Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) et de l'Association française forêt cellulose (AFOCEL), percevra 7,6 millions d'euros (AE=CP). Cette fusion est

(1) Rattaché à l'objectif n° 1, Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois.

considérée comme essentielle par le MAP, permettant de créer des synergies entre les acteurs de la filière et renforçant en conséquence la capacité d'innovation.

La ligne la plus importante du programme concerne la subvention pour charges de service public versée à l'Inventaire forestier national (IFN). Un contrat d'objectifs État-IFN couvre la période 2007-2012.

L'IFN est un établissement public de l'État qui a pour mission l'inventaire de la ressource forestière sur l'ensemble du territoire métropolitain, la mesure de l'accroissement de cette ressource et sa répartition, quel que soit le statut de la propriété (publique ou privée). Cette mission principale peut être complétée par des commandes particulières comme les études de disponibilité de la ressource, les études environnementales sur la prospection et l'analyse du milieu forestier, le renseignement de certains indicateurs de gestion durable en forêt.

L'Inventaire a changé de méthode d'investigation en 2004 : il réalise désormais un inventaire annuel, généralisé sur la totalité du territoire métropolitain, au lieu d'un inventaire par cycle décennal où chaque département était visité à une périodicité comprise entre 10 et 15 ans.

Pour 2008, le financement de l'État est en diminution par rapport à 2007, compte tenu de l'évolution des effectifs et d'une économie portant sur les dépenses de fonctionnement. L'IFN percevra 12 millions d'euros (contre 12,5 en 2007) et rémunérera 193 ETPT (contre 200 en 2007).

Par ailleurs l'IFN est invité à compléter ses ressources propres par des travaux de commande dans son domaine d'activité : expertises de ressources locales, délimitation de zones biogéographiques, travaux d'expertise en outre-mer et plus généralement inventaires internationaux.

2.– L'action *Régime forestier et patrimoine forestier domanial*

Les forêts publiques représentent environ 25 % de la superficie des forêts françaises, mais contribuent à près de 40 % de la récolte de bois. Les forêts du domaine privé de l'État (forêt domaniale) et des collectivités publiques sont gérées conformément à un régime spécial, le régime forestier, qui assure à la fois leur protection et leur valorisation, selon des principes de gestion durable conciliant les fonctions économique, sociale et environnementale des forêts. Le régime forestier est mis en œuvre par l'ONF, qui assure également pour le compte de l'État les travaux d'entretien en forêt domaniale et certaines missions d'intérêt général.

Les caractéristiques du régime forestier et ses sujétions d'intérêt public conduisent l'État à prendre à sa charge une part des frais réels de gestion des forêts des collectivités territoriales. Les dépenses engagées par l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales sont ainsi financées par un prélèvement sur les recettes de ventes de bois encaissées par les collectivités territoriales au cours de l'année, appelé « frais de garderie », le solde étant couvert par une contribution de l'État, le versement compensateur.

Le **versement compensateur** constitue donc l'essentiel des crédits de cette action, à hauteur de **144 millions d'euros**. La dotation budgétaire pour 2008 permet d'observer une stabilité du versement compensateur, conformément au contrat d'objectifs pour la période 2007-2011 signé entre l'État et l'ONF.

Par ailleurs, 26,2 millions d'euros (AE=CP) sont prévus pour compenser l'augmentation du taux de cotisation au CAS *Pensions*.

3.- L'action *Amélioration de la gestion des forêts*

Les forêts privées représentent la grande majorité des forêts françaises, avec 75 % des surfaces. Le morcellement de la propriété et la faible rentabilité ne favorisent pas une gestion dynamique de ce patrimoine qui reste sous-exploité ou non exploité, au détriment de l'intérêt général. La réduction du morcellement, les regroupements de gestion, l'information et la formation des propriétaires sont des préalables indispensables à une gestion plus soutenue des forêts privées. À ce titre, votre Rapporteur spécial souhaite voir se développer les groupements forestiers.

Trois objectifs guident l'État pour améliorer la gestion des forêts privées : dynamiser cette gestion, accroître la récolte de bois et assurer une gestion multifonctionnelle des forêts.

Le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) sont chargés d'exécuter cette mission. À ce titre, ils perçoivent une subvention pour charges de service public de 19,1 millions d'euros (AE=CP).

Le CNPF est un établissement public national à caractère administratif créé en 2002 pour coordonner l'action des 18 CRPF. Son conseil d'administration est composé de représentants des conseils d'administration des CRPF, eux-mêmes élus par les propriétaires de forêts.

L'essentiel des crédits permettant les investissements en forêt concerne le plan chablis. Ce plan est l'instrument central mis en place par le Gouvernement pour permettre la reconstitution des forêts endommagées par la tempête de 1999. Le plan est prévu pour durer jusqu'en 2009. En 2006, deux tiers du nettoyage et un tiers du boisement avaient été réalisés. Les crédits demandés pour 2008 sont en recul par rapport à 2007, s'établissant à 22,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Parmi les autres mesures de soutien à l'investissement figure l'aide à la création de dessertes forestières (9,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions d'euros en crédits de paiement), destinée à améliorer l'accès aux parcelles des propriétaires privés.

4.– L'action *Prévention des risques et protection de la forêt*

La forêt joue un rôle de protection des sols et de régulation du régime des eaux dans les zones sensibles à l'érosion, notamment en zone de montagne. Elle contribue également à maintenir la qualité et la régularité des ressources en eau. Sur les dunes littorales, la végétation forestière permet de réguler la dynamique d'avancée des sables et de protéger les habitations et les infrastructures.

Si la forêt a un rôle protecteur essentiel, elle est vulnérable aux incendies, particulièrement en zone méditerranéenne et en Aquitaine. Le MAP conduit la politique de prévention des incendies, qui passe par la diminution de la combustibilité des forêts, leur meilleure valorisation économique, la recherche d'un équilibre entre zone agricole et zone forestière, la réalisation et l'entretien d'équipements de prévention au sein des massifs forestiers (points d'eau, tours de guet, voies d'accès) et l'information du public. La collaboration est étroite avec le ministère de l'Intérieur, chargé de la lutte active, en particulier dans le domaine de la recherche des causes de feux et l'établissement de données statistiques.

Enfin, la protection de la forêt est indissociable de la protection des éléments remarquables de la biodiversité. Des procédures spéciales sont mises en œuvre par le MAP pour la sauvegarde des milieux naturels remarquables : création de réserves biologiques, domaniales et communales, entretien de collections d'arbres, surveillance de l'état sanitaire des forêts, gestion des dunes et cordons littoraux, éducation du public.

Les crédits de l'action sont constitués pour l'essentiel :

– de la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'ONF (12,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14 millions d'euros en crédits de paiement) et au Conservatoire de la forêt méditerranéenne (7,5 millions d'euros en AE=CP) ;

– des transferts aux collectivités territoriales, afin de financer diverses actions de protection (12,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,9 millions d'euros en crédits de paiement).

5.– L'Office national des forêts est le principal opérateur du programme.

Établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1964, l'ONF a repris l'essentiel des missions naguère exercées par l'administration des eaux et forêts.

L'ONF assure quatre missions principales :

- la gestion des forêts domaniales, dont l'État reste propriétaire ;
- la gestion des forêts des collectivités territoriales ;

– les missions d'intérêt général réalisées pour le compte de l'État et des collectivités territoriales, notamment dans le cadre des actions de protection de la forêt ;

– les activités contractuelles nationales et internationales, réalisés pour le compte de clients publics ou privés.

L'ONF perçoit trois types de subventions pour charges de service public : le versement compensateur, la compensation de l'augmentation de la cotisation au CAS *Pensions* et le financement des conventions nationales au titre des missions d'intérêt général.

Les ressources de l'ONF devraient s'élever à 666,5 millions d'euros en 2007, retracées dans le tableau ci-après. L'établissement dégage depuis deux ans un bilan positif.

FINANCEMENT DE L'ÉTAT ACCORDÉ À L'ONF

(en milliers d'euros)

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	Exécution 2006		LFI 2007		PLF 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 2 : Régime forestier et patrimoine forestier domanial	156 014	157 875	152 683	161 525	170 221	179 021
Subventions pour charges de service public	142 999	142 999	152 683	152 725	170 221	170 221
Transferts	13 015	14 876		8 800		8 800
Action n° 04 : Prévention des risques et protection de la forêt	17 672	17 672	14 510	14 510	12 770	14 000
Subventions pour charges de service public	17 672	17 672	14 510	14 510	12 770	14 000
Programme 102 : Accès et retour à l'emploi	0	0	2 165	2 165	0	0
Subventions pour charges de service public	0	0	2 165	2 165	0	0
Programme 153 : Gestion des milieux et biodiversité (programme supprimé)	1 767	1 767	1 721	1 721		
Subventions pour charges de service public	1 767	1 767	1 721	1 721		
Programme 181 : Protection de l'environnement et prévention des risques	709	709	1 756	1 756	1 700	1 700
Subventions pour charges de service public	709	709	1 756	1 756	1 700	1 700
TOTAUX	176 162	178 023	172 835	181 677	184 691	194 721

Source : projet annuel de performances

L'ONF rémunèrera 10 253 ETPT en 2008, contre 10 407 en 2007. Le contrat d'objectifs 2007-2011 conduit en effet l'ONF à rechercher des gains de productivité.

D.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

1.– Les évolutions en matière de gestion des personnels sont satisfaisantes.

Le tableau ci-après présente l'évolution, à structure 2008, des crédits du programme, présentés action par action.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215

(en euros)

Action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (en %)
01	Moyens de l'administration centrale	233 374 944	205 789 300	- 11,8	214 243 060	201 659 565	- 5,8
02	Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	10 846 370	21 674 486	+ 100,1	9 375 675	21 024 486	+ 123
03	Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et directions de l'agriculture et de la forêt (<i>libellé modifié</i>)	549 106 690	556 956 449	+ 1,45	546 755 725	554 556 449	+ 1,4
04	Moyens communs	101 009 096	107 833 563	+ 6,7	89 971 429	88 269 138	- 1,9
Totaux		894 337 100	892 253 798	- 0,2	860 345 889	865 509 638	+ 0,6

Source : projet annuel de performances

Le programme est touché par une mesure de périmètre : à compter de 2008, les moyens départementaux de personnels et de fonctionnement (essentiellement des DDAF), auparavant financés depuis le programme 154, seront inscrits sur l'action n° 3 du programme 215. Les crédits en provenance du programme 154 s'élèvent à 380,4 millions d'euros et représentent 7 413 ETPT. L'ensemble des moyens de personnel figurera désormais dans le même programme, ce qui simplifiera la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP), en confiant au seul niveau régional la responsabilité des BOP déconcentrés. Cette évolution est en cohérence avec le souhait du MAP de développer le rôle d'animation et d'orientation du pôle régional.

Votre Rapporteur spécial salue cette évolution, de nature à rendre plus lisible la gestion par le ministère des moyens qui lui sont alloués par le Parlement.

Le programme 215 comptera 12 137 ETPT. 99 ETPT seront supprimés en 2008, contribuant ainsi à l'effort global du ministère, qui prévoit une suppression de 575 postes au total, dont 200 vacataires.

La contribution du programme au CAS *Pensions* est évaluée à 162,8 millions d'euros, pour une masse salariale totale de 715,2 millions d'euros.

La progression des crédits de l'action *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* s'explique par le transfert depuis l'action *Moyens communs* des personnels de l'INSEE affectés dans les services du MAP.

2.– Le développement des synergies entre services déconcentrés mérite d'être encouragé.

Depuis janvier 2006, le ministère chargé des transports et de l'équipement et le MAP ont engagé la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des DDAF dans 8 départements : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise.

Cette réforme vise à tester les synergies, notamment dans les champs de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'ingénierie d'appui territorial, ainsi que la gestion de systèmes d'informations géographiques et la mutualisation des fonctions support.

L'année 2006 a été consacrée à la préparation de ces fusions qui sont opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2007 avec la création de huit directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA).

Une évaluation interministérielle de ces fusions est en cours ; les résultats préliminaires sont encourageants.

3.– En matière de gestion immobilière, le ministère de l'Agriculture et de la pêche devrait privilégier la location à l'acquisition.

Le MAP a réalisé en 2006 le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de son administration centrale, présenté au Conseil de l'immobilier de l'État le 20 février 2007.

Les objectifs généraux retenus dans le SPSI sont les suivants :

– faire évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées, moins nombreuses et moins onéreuses,

– optimiser l'occupation des immeubles et valoriser au mieux ceux qui sont libérés,

– moderniser l’entretien des immeubles et améliorer ainsi le cadre de travail des agents et le service rendu aux usagers.

Les orientations retenues plus particulièrement pour l’administration centrale du MAP sont les suivantes :

– en cas de relocalisation, préférer l’acquisition d’un nouveau site à la prise à bail (éventuellement sous la forme d’une location-accession) ;

– limiter les déplacements des personnels entre sites interministériels et entre sites du ministère ;

– en matière de choix de sites, privilégier Paris et la première couronne, en limitant le temps de transport d’un site à un autre à 30 minutes environ maximum en métro ;

– pour les implantations nouvelles, diminuer la surface utile de bureaux par agent de 10 %.

Plusieurs implantations possibles d’un deuxième pôle des services centraux ont été identifiées. Des études de faisabilité sont en cours afin de déterminer si ces sites ont la capacité d’accueil nécessaire compte tenu des règles d’urbanisme applicables et des contraintes propres à ces sites.

Votre Rapporteur spécial s’interroge sur l’option retenue en matière de relocalisation. Le fait de préférer l’achat à la location alourdirait à court terme les charges pesant sur le MAP, alors même que son budget est déjà extrêmement contraint. En outre, certaines actions de rénovation apparaissent nécessaires et sans doute plus urgentes, et devraient par conséquent être privilégiées dans les choix immobiliers du ministère. À titre d’exemple, les retards d’investissement et parfois la vétusté des locaux d’enseignement supérieur agricole et vétérinaire deviennent préoccupants.

Votre Rapporteur spécial souhaite que le produit des prochaines cessions immobilières soit affecté à ce type d’opérations d’investissement, afin que les recettes extrabudgétaires telles la vente de l’ancien siège de l’ONIC serve à l’avenir à financer des dépenses d’investissement et non des dépenses de fonctionnement.

4.– L’AFICAR n’a pas les moyens de mener convenablement la politique de communication dont elle est chargée.

Établissement public national à caractère industriel et commercial, l’Agence française d’information et de communication agricole et rurale (AFICAR) a été créée par l’article 233 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et mise en place en 2006.

Les ressources de l'agence sont notamment constituées par les subventions du Fonds de valorisation et de communication. Ce fonds a été abondé pour la première fois en loi de finances initiale pour 2003 d'un montant de 2 millions d'euros, montant qui a été reconduit en 2004 puis réduit à 1,5 million d'euros en 2005 en attendant l'entrée en fonction de la structure juridique adaptée permettant de mobiliser ces crédits. Lors de la mise en place de l'AFICAR en 2006, le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses a été établi sur la base d'une subvention de fonctionnement de 1,3 million d'euros, compte tenu d'un calendrier d'actions portant sur une partie seulement de l'année. Cette subvention a été réduite à 1,13 million d'euros en cours d'année. En 2007, la subvention de fonctionnement a été fixée à 1,4 million d'euros, auxquels s'ajoutent 352 390 euros de ressources propres constituées par des contributions de partenaires et des sponsors.

L'année 2007 a connu une opération majeure : le Train de la Terre. Ce train forum organisé à l'attention du grand public sur le thème « l'agriculture et la forêt dans notre quotidien » a circulé pendant trois semaines dans 22 villes métropolitaines et a rencontré un vif succès. Le Train de la Terre a attiré 100 000 visiteurs (dont 35 000 en régions et 10 000 scolaires). Le Train de la Terre va être reconduit mais sous une forme renouvelée et sur une nouvelle thématique, en tenant compte des remarques émises par les partenaires et les visiteurs afin d'en améliorer encore la visibilité et la notoriété. Une seconde participation au salon international de l'agriculture est en cours de préparation.

En 2008, l'Agence devra amplifier les opérations grand public, engager de nouvelles actions vers les jeunes et les scolaires et s'installer dans le paysage médiatique par des relations presse soutenues et l'enrichissement de son site Internet.

En outre, les frais de fonctionnement de l'Agence devraient s'accroître. Jusqu'à présent hébergée par le MAP, l'Agence doit être prochainement transférée dans de nouveaux locaux dont elle prendra en charge les coûts de location. Fin 2006, l'AFICAR comptait 4,5 ETPT. Compte tenu de la montée en charge de l'Agence, le nombre d'ETPT est passé à 6,5 en 2007.

Afin de pouvoir réaliser ces différentes opérations l'AFICAR a demandé de rétablir la subvention à son niveau d'origine, c'est-à-dire 2 millions d'euros. Le présent projet de budget prévoit une dotation de seulement 1,4 million d'euros (AE=CP), depuis l'action *Moyens communs* du programme 215.

Il est regrettable que la vocation originelle de l'AFICAR, à savoir la mutualisation des moyens de communication financés sur fonds publics, n'ait pu se réaliser pleinement. En conséquence, **votre Rapporteur spécial envisage de conduire une étude afin d'identifier les crédits publics concourant à la communication autour de l'agriculture et de réfléchir à leur mutualisation et à leur mise en cohérence.**

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

Le CAS *DAR* a été créé par la loi de finances pour 2006, afin de reprendre les missions exercées depuis 2002 par l'Agence de développement agricole et rural (ADAR) qui a été dissoute le 1^{er} janvier 2006.

Les recettes de ce compte spécial sont constituées par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, représentant 96 millions d'euros en 2006 et 98 millions d'euros en 2006.

Le niveau de collecte de la taxe est étroitement lié à l'évolution de l'activité économique du secteur agricole. Pour 2008, il est prévu une augmentation de 4,5 millions d'euros, ce qui porterait les recettes du CAS *DAR* à 102,5 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits par programme et par action depuis 2007. La construction interne de chaque programme est très fruste, avec à chaque fois deux actions, dont l'une de *Fonction support*. Cela est dû à la surface financière très limitée de chaque programme, et plus globalement de la mission elle-même.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Programme/ Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	Évolution (en %)
775 Développement agricole et rural pluriannuel	87 950 000	90 400 000	+ 2,8	87 950 000	98 400 000	+ 11,9
01 Développement agricole et rural	87 750 000	90 000 000	+ 2,6	87 750 000	98 000 000	+ 11,7
02 Fonction support	200 000	400 000	+ 100	200 000	400 000	+ 100
776 Innovation et partenariat	10 050 000	12 100 000	+ 20,4	10 050 000	12 100 000	+ 20,4
01 Innovation et partenariat	9 750 000	12 000 000	+ 23	9 750 000	12 000 000	+ 23
02 Fonction support	300 000	100 000	- 66,6	300 000	100 000	- 66,6
Total	98 000 000	102 500 000	+ 4,6	98 000 000	110 500 000	+ 12,75

Source : projet annuel de performances

1.– Le programme *Développement agricole et rural pluriannuel*

L'objectif du programme consiste à orienter les structures chargées du conseil vers l'adaptation des agriculteurs aux risques et opportunités d'un marché plus ouvert, vers les exigences du développement durable et vers les enjeux du développement territorial. L'indicateur visant à mesurer le nombre d'agents de développement qualifiés, non renseigné en 2007, a été abandonné. Seul indicateur restant, le nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable fournit des résultats satisfaisants.

La différence entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 8 millions d'euros, résulte de l'ouverture de crédits de paiement supplémentaires provenant de recettes antérieures à 2008 ; ces crédits supplémentaires permettront d'accélérer le paiement des engagements antérieurs.

Le programme finance cinq catégories d'actions :

– les actions des chambres d'agriculture dans le cadre des programmes régionaux de développement agricole (PRDA), sur la base d'un contrat d'objectifs pluriannuel, à hauteur de 40,4 millions d'euros en 2008 ;

– les actions des instituts et centres techniques agricoles, sur la base d'un contrat d'objectifs pluriannuel, à hauteur de 40,4 millions d'euros également ;

– les programmes des autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA), à hauteur de 5,9 millions d'euros ;

– les actions d'accompagnement des mesures précitées, ce qui inclut le financement des stages d'installation des jeunes agriculteurs (3,3 millions d'euros).

Le dispositif s'appuie sur les têtes de réseaux de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA).

2.– Le programme *Innovation et partenariat*

Lors de sa création en 2006, la mission CAS *DAR* ne comprenait qu'un seul programme. Cette nomenclature budgétaire, contraire à la LOLF, a été critiquée par le Conseil constitutionnel, lequel a rappelé, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, qu'une mission ne saurait comporter un programme unique. En conformité avec cette décision, l'architecture de la mission a été modifiée en loi de finances pour 2007.

L'objectif du programme est de développer et de renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie, par la création d'unités mixtes technologiques au service de l'innovation.

C'est donc désormais le programme *Innovation et partenariat* qui assure le financement de l'appel à projets visant à mobiliser les acteurs du développement agricole et rural pour des actions de développement et de recherche appliquée.

Les crédits progressent de 20,4 % (AE=CP) par rapport à 2007, pour s'établir à 12,1 millions d'euros.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET PRINCIPAUX PROJETS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mettre fin aussi vite que possible aux reports de charges budgétaires pesant sur le budget du MAP, et « rebaser » ce budget

– Fournir au Parlement une évaluation consolidée de ces reports : *à cette fin, votre Rapporteur envisage une étude en collaboration avec le MAP et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.*

– Doter de façon réaliste le budget de la mission APFAR dès la loi de finances initiale

– Pré-affecter la réserve de précaution prélevée sur le budget du MAP au financement des mesures prises en cas de survenance d'une crise

– Faire ainsi en sorte que l'opération budgétaire relative à l'ancien siège de l'ONIC demeure exceptionnelle

Repenser la gestion des risques

– Renforcer la solidarité nationale en matière de couverture des risques agricoles, qui ne peuvent pas être garantis par le seul MAP

– Promouvoir au niveau européen un dispositif de gestion des risques

Favoriser la promotion du modèle agroalimentaire français

– Mutualiser et mettre en cohérence les moyens de communication financés sur fonds publics : *à cette fin, votre Rapporteur spécial envisage de conduire une mission tendant à recenser ces crédits et à réfléchir à leur mutualisation*

– Accompagner la réforme de l'INAO

– Développer le PNDIAA, notamment en soutenant l'action de la DNIIAA

– Veiller au minimum au rétablissement et si possible à l'accroissement des crédits d'intervention des offices en matière de promotion à l'international du modèle agroalimentaire français, pour 2008 et les années suivantes

Optimiser la politique immobilière du MAP

– Étudier les avantages comparatifs de la location et de l'acquisition

– Réhabiliter les locaux de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire

– Consacrer les recettes tirées de cessions immobilières à des dépenses d'investissement : à ce titre, compenser l'opération exceptionnelle relative au siège de l'ONIC par des investissements à due concurrence au cours des prochains exercices.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre 2007 à 16 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, l'article 41 rattaché et le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. René Couanau** a souhaité savoir si, depuis leur réforme, les offices intervenaient encore dans la gestion des marchés agricoles.

S'agissant de la pêche, il s'est demandé si la gestion décentralisée des crédits et une meilleure coopération avec les acteurs locaux ne permettraient pas de remédier aux retards constatés dans le déblocage des crédits, actuellement palliés par les professionnels concernés sur leur propre trésorerie.

M. Alain Rodet a estimé que ce projet de budget ne mettait pas le ministère en mesure d'affronter des défis cruciaux. Il a regretté la désorganisation dont il a fait preuve dans la gestion de la crise de la fièvre catarrhale ovine et a souligné la nécessité d'une présence forte du ministre à Bruxelles, là où se joue largement l'avenir de l'agriculture française. Enfin, il a rappelé le devoir de vérité qui incombe au ministère sur des sujets qui préoccupent tous les Français, par exemple l'éthanol qui, de plus en plus, apparaît comme une impasse.

M. Michel Bouvard a salué la clarté de la présentation du Rapporteur spécial, soulignant que, dans un budget, l'utilisation des crédits n'est pas moins importante que leur montant.

Après s'être félicité de l'engagement de simplification des BOP et de la remontée au niveau régional des crédits, ainsi que du regroupement des services de l'Agriculture avec ceux de l'Équipement, il s'est interrogé d'une part, sur la stabilité, en 2008, des indemnités compensatoires de handicaps naturels, en contradiction avec l'engagement de l'État à les revaloriser progressivement et d'autre part, sur la stratégie de l'Office national des forêts, notamment dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » et de la hausse des prix du bois.

Il a également souligné qu'une bonne gestion des crises agricoles exigerait une clarification du mécanisme de financement de leurs conséquences. Qu'ils soient regroupés dans la mission *Provisions*, ou qu'ils restent dans les budgets des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, il importe de savoir à combien se sont élevés les crédits mobilisés lors des crises passées afin d'en évaluer le montant nécessaire à l'avenir.

Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants.

Pour l'instant, la réforme des offices se limite à un regroupement de moyens, une réflexion étant en cours sur le rôle desdits offices. Il a rappelé qu'il veillerait à ce que les crédits des offices soient maintenus à leur niveau de 2007.

Le décalage entre les engagements de l'État et le déblocage des crédits correspondants résulte des contraintes budgétaires auxquelles le ministère de l'Agriculture, comme l'ensemble des autres ministères, est soumis.

En dépit de ces contraintes, les engagements de l'État envers la pêche ont été tenus puisque les crédits augmentent. Les réformes administratives en cours, notamment le renforcement de l'échelon régional, devraient permettre une meilleure mise en œuvre des engagements de l'État.

Sur l'évolution des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), il convient de souligner que les files d'attente ont été résorbées. La stabilité des crédits consacrés aux ICHN pour 2008, doit permettre de répondre aux attentes des exploitants des zones défavorisées, en particulier en montagne. La revalorisation de l'ICHN a déjà été concrétisée à hauteur de 30 %. Il conviendra de la porter à 50 % comme l'État s'y était engagé.

Les marges de manœuvre du ministère en début d'exercice pourraient par exemple être améliorées par une dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) ou par l'attribution d'un droit de tirage sur la réserve de précaution de ce ministère.

La réforme des structures et du mode de fonctionnement de l'Office national des forêts (ONF) a été bien conduite, ce qui a permis d'améliorer la situation financière de cet établissement, excédentaire depuis deux ans. L'objectif de l'Office est désormais de réaliser des gains de productivité, grâce à une diminution de la masse salariale.

M. Michel Bouvard a souligné que l'Office facture désormais l'ensemble de ses prestations aux communes, y compris les plus petites et a estimé qu'au vu des résultats de gestion d'autres établissements, notamment la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations, l'Office pourrait encore améliorer sa gestion.

Votre Rapporteur spécial, a estimé que la mission d'élaboration du plan stratégique de gestion de la forêt française est bien conduite par l'ONF, l'enjeu étant principalement l'amélioration de la gestion de la forêt privée par le biais des coopératives et des groupements forestiers et l'étude des perspectives ouvertes par le recours accru à des biocarburants de seconde génération, constitués de matière ligneuse ou au chauffage par des plaquettes de bois.

Les crédits du programme « Forêt » enregistrent une progression en 2008, les moyens de l'ONF étant maintenus. L'effort de regroupement des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) doit être poursuivi. La première étape du

regroupement s'est déroulée sur la base du volontariat dans huit départements avec des effets positifs. Les expérimentations ont permis de lever la crainte initiale d'une disparition du ministère de l'agriculture au profit du ministère de l'équipement. Le budget maintient les moyens du ministère et augmente les crédits de certaines actions, parmi les plus importantes (pêche, modernisation des bâtiments d'élevage).

L'accroissement exponentiel des besoins alimentaires de la planète impliquera des arbitrages importants en matière de politique d'assolement, de répartition entre productions alimentaires et valorisation non alimentaire des produits agricoles (développement des biocarburants, de la chimie du végétal...). Le ministère de l'Agriculture devra disposer des marges de manœuvre nécessaires lui permettant de relever ces défis. S'agissant par exemple de la gestion de la crise provoquée par la fièvre catarrhale ovine, l'Italie a annoncé une reprise des échanges avec la France d'animaux en provenance des zones réglementées, étant donné les garanties offertes par les services sanitaires français. La qualité sanitaire et les efforts de traçabilité constituent des atouts essentiels de notre agriculture, comme on a pu l'observer lorsqu'il s'est agi de reconquérir des marchés à la suite de la grippe aviaire.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé très insuffisants les efforts de réduction de la masse salariale du ministère de l'Agriculture, en observant que ses effectifs avaient paradoxalement augmenté parallèlement à diminution du nombre d'agriculteurs. Il a par ailleurs souligné le défaut de pilotage global et de cohérence de la politique d'aménagement du territoire. Par exemple, on peut s'interroger sur le devenir des éoliennes, qui se sont multipliées lorsque les revenus des agriculteurs diminuaient, mais qui sembleront moins intéressantes maintenant que les prix du blé explosent. De même, on observe que la Beauce n'est traversée par aucune ligne de chemin de fer alors qu'elle est la région la plus productive en biomasse.

Votre Rapporteur spécial, a noté que l'augmentation du nombre de fonctionnaires au ministère de l'Agriculture est essentiellement liée aux contraintes imposées par l'Union européenne en matière de contrôle de la mise en œuvre de la PAC. En revanche, ce ministère participe bien à l'effort global de rationalisation des effectifs de la fonction publique puisque 575 postes seront supprimés en 2008. Il conviendra de s'assurer de la poursuite de ces efforts. S'agissant de la stratégie d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire, une réflexion prospective doit être engagée sur la problématique de la déprise des terres agricoles, au regard des défis alimentaires de demain. La vision globale qui fait peut-être défaut à cette politique vient d'être dessinée par le Président de la République.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a successivement *adopté* les crédits de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* et les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

Article 41

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

Texte du projet de loi :

Dans le deuxième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural, les mots : « pour 2007, à 1,8 % » sont remplacés par les mots : « pour 2008, à 1,7 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de fixer, pour 2008, le plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales d'agriculture. Le plafond d'augmentation est fixé à 1,7 % pour 2008.

Observations :

En application de l'article 1604 du code général des impôts, une taxe calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) est perçue au profit des chambres d'agriculture. Aux termes de l'article L. 514-1 du code rural, l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée chaque année par la loi de finances.

Les taux de cette imposition varient selon les besoins budgétaires des chambres d'agriculture. Ils tiennent compte d'une part des prévisions de dépenses de chaque chambre en personnel et hors personnel et d'autre part de l'inflation prévisionnelle et de la situation financière globale de ces établissements consulaires. La taxe pour frais de chambres d'agriculture contribue en moyenne pour près de 44 % au budget de fonctionnement de ces établissements publics, et notamment à la rémunération de leur personnel.

ÉVOLUTION DU TAUX ET DU PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES D'AGRICULTURE

	2003	2004	2005	2006	2007
Plafond d'augmentation (en %)	1,7	1,5	1,8	2	1,8
Produit perçu (en millions d'euros)	257,5	262	267	272	277
Évolution réelle du produit (en %)	2,5	1,7	2,0	1,9	1,8

Comme on peut le constater à la lecture du tableau ci-dessus, le taux réel d'augmentation du produit perçu est souvent supérieur au plafond légal, en raison de l'existence d'un mécanisme dérogatoire. En effet, une majoration exceptionnelle du taux plafond de la taxe peut être autorisée par le ministre chargé de l'agriculture dans deux cas :

– si la situation financière de la chambre d'agriculture concernée ainsi que les actions nouvelles mises en œuvre ou les investissements à réaliser le justifient ;

– l’année du renouvellement des membres des chambres d’agriculture.

Cette majoration exceptionnelle est égale à deux fois l’augmentation maximale de droit commun du taux de la taxe.

Quinze dérogations ont été demandées et douze accordées au titre de l’année 2005 ; vingt-deux demandées pour dix-neuf accordées au titre de 2006 ; huit ont été demandées et accordées en 2007.

Pour 2008, le Gouvernement propose un taux d’augmentation maximale de la taxe pour frais de chambres d’agriculture de 1,7 %.

L’encadrement proposé de la progression du produit de la taxe pour frais de chambre d’agriculture, tout en contribuant aux moyens de fonctionnement nécessaires à l’accomplissement de leurs missions par les chambres d’agriculture, tient compte de la maîtrise des dépenses demandée à l’ensemble des autres établissements publics du ministère de l’Agriculture et de la pêche.

*

* *

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. Michel Barnier, ministre de l’Agriculture et de la pêche ;
- Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA) ;
- Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) ;
- Jeunes agriculteurs (JA)
- Coordination rurale ;
- Coop de France ;
- Institut national de l’origine et de la qualité (INAO) ;
- Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA) ;
- Agence française d’information et de communication agricole et rurale.