

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

(Compte spécial : développement agricole et rural)

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
I. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR 2008 ET LEUR CONTEXTE	9
A. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION	9
1. <i>Les priorités pour 2008</i>	9
2. <i>Des crédits d'intervention « en baisse » pour les offices</i>	9
3. <i>Des dépenses de personnel maîtrisées</i>	9
B. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, LE « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC ET LA « RGPP ».....	10
1. <i>L'impact du Grenelle de l'environnement</i>	10
2. <i>Le « bilan de santé » de la politique agricole commune</i>	11
3. <i>La révision générale des politiques publiques devrait accélérer les réformes en cours au ministère</i>	12
II. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE « TENDUE »	13
A. QUELLE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE POUR LA POLITIQUE AGRICOLE ?	13
1. <i>Des reports de charges en forte augmentation</i>	13
2. <i>Les problèmes et leurs solutions sont connus</i>	13
B. LES CONDITIONS DÉLICATES DE L'EXÉCUTION 2007	14
1. <i>Les dégels et redéploiements internes témoignent d'une exécution contrainte et de la persistance de sous-budgétisations</i>	14
2. <i>Une accumulation de difficultés en fin de gestion</i>	15
ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	17
I. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »	17
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	17
1. <i>Stratégie et performance du programme</i>	17
2. <i>Présentation des crédits</i>	18
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	20
1. <i>Hydraulique agricole : des crédits suffisants ?</i>	20
2. <i>Les aides à l'installation, à la modernisation ou à la cessation d'activité</i>	21
3. <i>Les mesures agro-environnementales</i>	22
C. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME.....	23
1. <i>Les « avances remboursables » de l'OFIMER et du CNASEA au Fonds de prévention des aléas de la pêche</i>	23
2. <i>La politique de cession immobilière des Haras nationaux</i>	26

II. PROGRAMME 227 « VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS »	29
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	29
1. <i>Stratégie et performance du programme</i>	29
2. <i>Présentation des crédits</i>	29
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	30
1. <i>L'adaptation des filières au marché constitue le premier poste de dépenses</i>	30
2. <i>Vente du siège de l'ONIC : vers une « Imprimerie nationale bis » ?</i>	31
3. <i>L'action 2 ne prévoit pas de crédits en faveur du FNGCA</i>	33
4. <i>Les dépenses pour refus d'apurement communautaire ne sont pas budgétées</i>	35
III. PROGRAMME 149 « FORÊT »	39
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	39
1. <i>Stratégie et performance du programme</i>	39
2. <i>Présentation des crédits</i>	39
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	40
1. <i>Le poids des subventions pour charges de service public rend la gestion contrainte</i>	40
2. <i>Soutien aux entreprises et prévention des risques</i>	41
IV. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	43
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME	43
1. <i>Stratégie et performance du programme</i>	43
2. <i>Présentation des crédits</i>	43
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	44
1. <i>Des crédits de personnel maîtrisés</i>	44
2. <i>Un « foisonnement » d'études et de statistiques</i>	45
C. L'AFICAR, POUR QUOI FAIRE ?	46
1. <i>Un opérateur utile ?</i>	46
2. <i>Des actions indispensables ?</i>	48
V. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	49
A. STRATÉGIE ET PERFORMANCE	49
1. <i>Les finalités poursuivies</i>	49
2. <i>L'analyse de la performance</i>	49
B. ANALYSE DES RECETTES	50
1. <i>Un compte alimenté par la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles</i>	50
2. <i>Le déflaonnement de la taxe n'est pas pris en compte dans les évaluations de recettes</i>	50
C. ANALYSE DES DÉPENSES	51
1. <i>Programme 775 « Développement agricole et rural pluriannuel »</i>	51
2. <i>Programme 776 « Innovation et partenariat »</i>	52

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	53
EXAMEN DES ARTICLES 41, 41 <i>BIS</i> ET 41 <i>TER</i> RATTACHÉS.....	55
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	61

AVANT-PROPOS

3,118 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 2,877 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont demandés, en 2008, pour la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Ces montants traduisent une **augmentation de 5,28 % en AE et une baisse de 2,11 % en CP par rapport aux crédits demandés pour 2007.**

Ils couvrent à **51 % des dépenses d'intervention**, à 25 % des dépenses de personnel, à 23 % des dépenses de fonctionnement et à 1 % seulement des dépenses d'investissement. Les dépenses d'intervention (1,48 milliard d'euros en CP), sont le plus souvent la contrepartie de **financements communautaires**, dont le montant est détaillé dans les développements qui suivent.

On notera également l'importance des **dépenses fiscales** concourant à titre principal aux programmes de la mission, dont le montant cumulé représente **3,8 milliards d'euros**. Elles sont le reflet de la fiscalité globalement favorable dont bénéficient les exploitants agricoles en France.

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

1. Au 10 octobre 2007, date limite fixée par la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu **72 % des réponses** aux questionnaires budgétaires, ce qui n'est pas acceptable.
2. Les priorités budgétaires affichées pour 2008 sont le développement d'une agriculture durable, la politique de la pêche et la gestion des aléas.
3. La baisse des crédits d'intervention des offices est gagée sur le produit de cession d'actifs patrimoniaux.
4. Un effort réel de maîtrise des dépenses de personnel caractérise tant le plafond d'emplois ministériel que celui de la mission.
5. L'année 2008 sera marquée, pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, par la mise en œuvre des propositions du Grenelle de l'environnement, le « bilan de santé » de la politique agricole commune (PAC) et la révision générale des politiques publiques.
6. Le ministère de l'agriculture fait face à une situation budgétaire dégradée, caractérisée par d'importants reports de charges et une exécution 2007 délicate. Les remèdes à apporter sont connus et ne demandent qu'à être mis en œuvre.

I. LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR 2008 ET LEUR CONTEXTE

A. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA MISSION

1. Les priorités pour 2008

Le ministère de l'agriculture et de la pêche fait valoir que les priorités traduites dans le projet de loi de finances pour 2008 concernent :

1) le développement d'une **agriculture durable**, à travers la hausse des crédits dévolus à la prime herbagère agro-environnementale (457 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour couvrir un dispositif étalé sur 5 ans), le maintien de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (232 millions d'euros) et de la part nationale de la prime au maintien de troupeaux de vaches allaitantes (165 millions d'euros), ainsi que le renouvellement des mesures agro-environnementales territorialisées (54 millions d'euros en AE), contribuant au respect de la directive-cadre sur l'eau et de Natura 2000 ;

2) la politique de la **pêche**, qui s'articule autour des fonctions de préservation de la ressource, de contrôle des pêches et de régulation de la flotte ;

3) la **gestion des aléas**, notamment à travers le soutien à la diffusion de l'**assurance récolte** (32 millions d'euros en AE et CP).

2. Des crédits d'intervention « en baisse » pour les offices

Une **diminution de 67 millions d'euros des crédits d'intervention des offices** figure par ailleurs parmi les points saillants du présent projet de budget.

Cette « diminution » est d'autant plus remarquable qu'elle est **gagée sur le produit attendu de la vente du siège** de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), avenue Bosquet à Paris.

Votre rapporteur spécial aura l'occasion de revenir, dans les développements qui suivent, sur cette opération.

3. Des dépenses de personnel maîtrisées

Il convient enfin de mettre à l'actif du ministère un **effort réel de maîtrise des dépenses de personnel**.

176 équivalents temps plein travaillé (ETPT) de titulaires seront ainsi supprimés en 2008, auxquels il convient d'ajouter 200 ETPT de vacataires. Ces suppressions sont la traduction d'un **objectif de deux non-remplacements pour trois départs en retraite pour les personnels**

administratifs et d'un sur trois pour les enseignants de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur.

Le plafond d'emplois ministériel s'établit à 36.590 ETPT en 2008, contre 38.253 en 2007. Outre les suppressions d'emplois, cette diminution résulte d'éléments techniques détaillés dans le tableau qui suit.

Tableau récapitulatif de construction du plafond d'emplois ministériel 2008

(en ETPT)

	Plafond d'emploi ministériel	Mission « Agriculture »
Plafond 2007	38.253	12.400
Effet des mesures 2007	- 214	- 97
Suppressions 2008	- 376	- 165
Plafond 2008 avant transferts	37.663	12.138
Transferts internes	-	- 5
Transferts externes	- 1.073	4
Suppression de postes de maîtres d'internat et surveillants d'externat	- 97	-
Transfert des personnels techniciens ouvriers de service vers les régions	- 988	- 8
Contrôleur budgétaire et comptable ministériel	- 1	- 1
Archiviste	- 1	- 1
Personnels des fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles	14	14
Plafond 2008	36.590	12.137

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

B. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, LE « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC ET LA « RGPP »

1. L'impact du Grenelle de l'environnement

Si les plans programmes résultant du « Grenelle de l'environnement » ne seront présentés que courant décembre 2007 au Parlement, votre rapporteur spécial observe qu'ils auront un **impact certain** sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

La question se pose, dès lors, des **marges manœuvres budgétaires** dont le ministère disposera pour mettre en œuvre les actions décidées. Le passé récent indique, en effet, que les dispositifs créés par ce ministère pour encourager des pratiques respectueuses de l'environnement sont souvent **coûteux**, ainsi qu'en témoignent les crédits consacrés, ces dernières années, aux plans de modernisation des bâtiments d'élevage (202 millions d'euros) et de maîtrise des pollutions d'origine agricole (177 millions d'euros).

Plus récemment, le **plan « nitrates » en Bretagne**, qui vient d'éviter à la France une saisine de la Cour de justice des Communautés européennes, représentera 68 millions d'euros sur cinq ans dans le cadre de l'action 2 du programme d'interventions territoriales de l'Etat de la mission « Politique des territoires », action dont les crédits proviendront majoritairement de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ».

2. Le « bilan de santé » de la politique agricole commune

L'application du cadre financier 2007-2013 et les conséquences de l'élargissement devraient globalement diminuer les retours français au titre de la PAC.

En effet, la France pourrait, à réglementation constante, cesser d'être bénéficiaire nette au titre de cette politique du fait de la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux Etats membres à partir de 2013. Cela impose de **veiller dès aujourd'hui à la soutenabilité budgétaire des actions menées au niveau national.**

Dans ce contexte, les premières orientations du « **bilan de santé** » de la **politique agricole commune** (PAC) devraient être annoncées à la fin du mois de novembre 2007 par le commissaire européen à l'agriculture, Mme Mariann Fischer-Boel. Ces orientations devraient confirmer :

1) le principe des **paiements uniques découplés**, qui incite les producteurs à agir en fonction des évolutions du marché et non des subventions attendues de l'Union européenne ;

2) le **principe de « respect croisé »**, qui impose aux producteurs aidés de garantir aux consommateurs le respect de standards élevés en matière de bien-être animal, de respect de l'environnement et de sécurité sanitaire ;

3) la **modulation** des aides directes qui corrèle le développement de l'agriculture à la préservation des zones rurales et au respect de l'environnement.

Au titre des **ajustements** qui devraient être opérés en cours d'application du cadre financier 2007-2013, figurent principalement l'augmentation du taux de découplage et la substitution d'un paiement unique à l'hectare aux références historiques, ainsi que la suppression de la jachère obligatoire et des quotas laitiers.

S'agissant enfin de la **réforme de l'organisation commune de marché (OCM) vitivinicole**, sans laquelle 13 millions d'hectolitres excédentaires seraient produits chaque année, les propositions de la Commission sont actuellement de mettre fin au système des droits de plantation d'ici à 2013, afin d'abolir tout encouragement à la surproduction¹, et le maintien des subventions à l'arrachage complétées par des mesures d'accompagnement telles que des aides au départ en retraite anticipée.

¹ Dans la mesure où les exploitants planteraient à leurs propres frais.

3. La révision générale des politiques publiques devrait accélérer les réformes en cours au ministère

2008 devrait enfin voir la mise en œuvre de **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, qui ne manquera pas d'avoir un impact sur l'organisation du ministère de l'agriculture et de ses opérateurs.

A ce titre, votre rapporteur spécial tient à **saluer les démarches de modernisation réelles** qu'à déjà accomplies ce département ministériel, au premier rang desquelles la **réforme des offices agricoles**, à travers le regroupement de sept d'entre eux en trois pôles¹ la création de l'Agence unique de paiement (AUP) pour le paiement des aides de masse au titre du premier pilier de la PAC et le regroupement du siège de ces établissements à Montreuil-sous-Bois.

Ces démarches devraient être approfondies en 2008 par la poursuite de la **réorganisation territoriale** du ministère et des offices, notamment grâce à :

- la généralisation du travail en commun des équipes de contrôle de l'AUP et des offices² ;

- l'évaluation des gains tirés du rapprochement entre directions départementales de l'agriculture et directions départementales de l'équipement³ ;

- le rassemblement, dans chaque département, des compétences de contrôle de sécurité sanitaire de l'alimentation et des productions, aussi bien animales que végétales, autour des directions départementales des services vétérinaires (DDSV).

En application de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, le **regroupement dans un seul établissement des fonctions de paiement des aides communautaires partagées entre l'AUP et le Centre national pour l'adaptation des structures des exploitations agricoles (CNASEA)** fait également partie des hypothèses à l'étude.

La constitution d'un « **ministère de l'alimentation, des affaires rurales et de l'agriculture** » est enfin évoquée, accompagnée d'une restructuration de l'administration centrale (création de missions transversales sur les agro et biocarburants ou sur l'Europe) et du regroupement des six sites du ministère sur deux, dont le site « historique » de la rue de Varenne.

¹ L'OFIVAL et l'ONILAIT constituent désormais l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses produits, l'ONIVINS et l'ONIFLHOR constituent VINIFLHOR et l'Office national interprofessionnel des grandes cultures rassemble l'ONIC, l'ONIOIOL et le FIRS.

² Actuellement expérimentée en Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³ Actuellement expérimentée dans les départements de l'Aube, de l'Ariège, du Cher, du Lot, des Yvelines, du Loir-et-Cher, du Territoire de Belfort et du Val d'Oise.

II. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE « TENDUE »

S'il souscrit aux priorités précédemment définies, **votre rapporteur spécial s'interroge sur les conditions budgétaires de leur mise en œuvre.**

A. QUELLE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE POUR LA POLITIQUE AGRICOLE ?

1. Des reports de charges en forte augmentation

Le ministère de l'agriculture et de la pêche, s'agissant tout particulièrement des politiques qu'il mène dans le cadre de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », **fait face à une situation budgétaire dégradée**, qu'est venu diagnostiquer un récent rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux¹.

Ce rapport évalue en effet les reports de charges, pour la seule mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », à 677,6 millions d'euros à la fin de l'exercice 2006 et à **1.171,9 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007, soit un montant équivalent à 40 % des crédits de paiement demandés pour 2008**. Ces reports aboutissent à un **solde de gestion très fortement déficitaire**, puisque les reports de crédits à fin 2006 s'élevaient à 12 millions d'euros et que, selon les estimations du contrôle budgétaire et comptable ministériel, ils ne devraient pas être significativement plus importants fin 2007.

Il résulte de cette situation l'obligation récurrente, pour le ministère, de procéder à des **redéploiements en gestion de grande ampleur**, voire à recourir à ce que le rapport qualifie d'« *expédients* », tels que la souscription d'**emprunt** par les offices agricoles auprès des établissements bancaires pour pallier l'insuffisance de crédits budgétaires.

Compte tenu de ce qui précède, votre rapporteur spécial estime que les demandes de crédits détaillées dans le projet annuel de performances pour 2008 donnent une idée imparfaite de l'exécution qui s'ensuivra. **Un tel hiatus relativise d'autant la portée de l'autorisation parlementaire.**

2. Les problèmes et leurs solutions sont connus

S'il salue la **démarche empreinte de lucidité et de transparence** qui a conduit le nouveau ministre de l'agriculture et de la pêche à réaliser un audit approfondi de la situation budgétaire de son ministère, votre rapporteur spécial rappelle que **les problèmes que cet audit révèle et les solutions qu'il formule ne sont pas nouveaux.**

¹ *Rapport d'audit de la situation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la pêche de juin 2007, réalisé par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.*

Ces problèmes sont liés :

1) à la mise en œuvre de politiques publiques dans des secteurs très **exposés aux aléas** climatiques, sanitaires et économiques, aléas qui génèrent autant de plans d'aide et de dispositifs d'accompagnement qui pèsent sur les finances publiques ;

2) à l'enfermement des initiatives du ministre dans un **cadre très contraint**, notamment lié à l'existence de dispositifs communautaires dont il ne maîtrise pas le fonctionnement ;

3) à la **pression très forte** que fait peser la profession agricole sur les choix opérés.

Les solutions plusieurs fois avancées, notamment par la Cour des comptes, consistent à **assainir la situation financière** du ministère par la couverture des nombreux engagements anciens, à passer en revue et à réformer l'ensemble des dispositifs d'aide fonctionnant à « **guichet ouvert** » ou susceptibles de créer des charges sur plusieurs années, ainsi qu'à éliminer les pratiques pouvant entraîner des **sanctions pécuniaires communautaires** particulièrement lourdes.

B. LES CONDITIONS DÉLICATES DE L'EXÉCUTION 2007

Les conditions délicates de l'exécution 2007 viennent confirmer ce diagnostic.

1. Les dégels et redéploiements internes témoignent d'une exécution contrainte et de la persistance de sous-budgétisations

Votre rapporteur spécial observe que plusieurs opérations de dégels ou redéploiements internes témoignent du **caractère contraint** de l'exécution 2007 et de la persistance de **sous-budgétisations** en loi de finances initiale.

Il en va ainsi :

1) d'un dégel de 15 millions d'euros de CP destiné à **éviter une rupture des paiements** dans le cadre des contrats d'agriculture durable (CAD) « *au vu de l'insuffisance de la dotation budgétaire* » en loi de finances initiale¹. Votre rapporteur spécial observe que ce dégel n'a pas suffi, dans la mesure où **une rupture des paiements est effectivement intervenue en octobre 2007** sur les CAD et les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ;

2) d'un redéploiement de 100 millions d'euros (AE = CP) au sein du programme 227 afin de compenser, par un prélèvement sur la PMTVA, **l'absence de dotation en loi de finances initiale au profit du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)** et de l'indemnisation des exploitants touchés par la sécheresse 2006 ;

¹ Réponses n^{os} 19 et 20 au questionnaire budgétaire.

3) du redéploiement de 7,5 millions d'euros, une nouvelle fois à partir des crédits de PMTVA, afin de permettre aux offices d'indemniser les éleveurs dont les troupeaux étaient touchés par la **fièvre catarrhale ovine (FCO)**.

2. Une accumulation de difficultés en fin de gestion

Par ailleurs, les réponses aux questionnaires budgétaires faisaient état de **difficultés prévisibles en fin de gestion** intéressant :

1) le paiement de la part nationale de la PMTVA, dont **il apparaît clairement qu'elle sert régulièrement de variable d'ajustement budgétaire** pour compenser l'absence de dotation du FNGCA et l'insuffisance des crédits consacrés à la gestion des aléas¹ ;

2) le **financement de dispositifs « à guichet ouvert », guichets devant lesquels les files d'attente s'allongent**. 20 millions d'euros d'AE seront ainsi nécessaires pour résorber les dossiers en attente dans le cadre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et 7 millions d'euros pour assurer la continuité des paiements ;

3) de probables condamnations de l'Etat dans le cadre de divers **contentieux**, pouvant entraîner une dépense de **110 millions d'euros** ;

4) **172,5 millions d'euros de refus d'apurement communautaire** prononcés par la Commission européenne au titre de 2006, pour lesquels **aucune dotation n'est prévue en loi de finances initiale**, et qu'il conviendra de régler en gestion ou en loi de finances rectificative pour 2007.

¹ Le décret d'avance n° 2007-1529 du 25 octobre 2007 est venu financer le paiement de cette part nationale.

**ANALYSE PAR PROGRAMME DE LA MISSION
« AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »
ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
« DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »**

**I. PROGRAMME 154 « GESTION DURABLE DE L’AGRICULTURE,
DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL »**

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

1. Stratégie et performance du programme

La stratégie définie pour le programme 154 « Gestion durable de l’agriculture, de la pêche et développement rural » s’articule autour de deux priorités :

1) dans le **domaine agricole et rural**, il reprend les trois axes du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) qui vise l’amélioration de la compétitivité agricole par le soutien à la modernisation et à la transmission des exploitations, la promotion de pratiques respectueuses de l’environnement et le renforcement de l’attractivité des territoires ruraux. Comme tel, le programme constitue le pendant national du « deuxième pilier » de la PAC, consacré au développement rural et financé par le FEADER¹ ;

2) dans le domaine des **pêches maritimes**, le programme a vocation à assurer la conservation des ressources, le maintien des équilibres territoriaux et la rentabilité économique du secteur, à travers l’encadrement réglementaire de l’activité de pêche, la gestion des entrées et sorties de flotte et le soutien à l’organisation économique des filières.

Le **dispositif d’évaluation de la performance** associé à cette stratégie comprend trois objectifs (Concilier activités économiques et préservation des milieux ; Favoriser l’attractivité des territoires ruraux ; Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service). **L’objectif relatif à la mise en œuvre des actions des directions départementales de l’agriculture et de la forêt (DDAF) est supprimé**, en raison du rattachement des crédits de personnel et des moyens de fonctionnement de ces directions au programme soutien de la mission (215).

¹ Sur la période 2007-2013, 5,7 milliards d’euros de financements communautaires seront consacrés au PDRH.

2. Présentation des crédits

1.282.720.469 euros en autorisations d'engagement et 1.047.980.469 euros de crédits de paiement sont demandés dans le cadre du programme 154 pour 2008, soit **36,5 % des CP de la mission**.

Programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » Répartition des crédits par titre

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Demandées pour 2008	%	Demandés pour 2008	%
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	117 508 864	9,16	116 108 864	11,08
Titre 5. Dépenses d'investissement	1 200 000	0,09	1 200 000	0,11
Titre 6. Dépenses d'intervention	1 164 011 605	90,75	930 671 605	88,81
Total	1 282 720 469	100	1 047 980 469	100

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Consécutivement à ce qui vient d'être exposé, ces crédits couvrent très majoritairement des **dépenses d'intervention** (91 % des AE et 89 % des CP). Les 10 % restant sont consacrés à des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement étant extrêmement minoritaires.

Plus de la moitié (58,6 %) des crédits du programme est en outre concentrée sur l'action 5 « Mesures agro-environnementales », qui porte des dispositifs tels que les contrats d'agriculture durable (CAD), la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).

Programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
01 Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	82 917 741	69 656 090		86 404 109	79 796 090	
02 Politique du cheval	60 648 476	59 650 904		60 642 581	59 650 904	
03 Appui au renouvellement des exploitations agricoles	305 592 529	226 560 898		232 623 515	222 644 983	
04 Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	119 519 956	63 600 000		122 493 758	133 020 000	
05 Mesures agro-environnementales et territoriales	400 279 092	751 791 012		446 826 973	441 406 927	
06 Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	59 607 455	60 461 565	6 000 000	59 601 694	60 461 565	6 000 000
07 Mise en œuvre des politiques de l'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	53 306 703	51 000 000		53 301 554	51 000 000	
Total	1 081 871 952	1 282 720 469	6 000 000	1 061 894 184	1 047 980 469	6 000 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Ces crédits budgétaires sont à mettre en regard :

1) des **580 millions d'euros annuels de fonds communautaires** perçus sur les dispositifs du PDRH ;

2) des **118,66 millions d'euros de recettes fiscales affectées et de ressources propres des opérateurs** du programme ;

2) des **6 millions d'euros de fonds de concours** (financements européens liés aux activités de pêche, dont l'installation de *log books* électroniques¹ dans le cadre du contrôle des pêches) ;

3) des **1,14 milliard d'euros de dépenses fiscales** concourant à titre principal au programme, et au sujet desquels votre rapporteur spécial relève la **progression très dynamique du coût du dispositif de lissage des revenus exceptionnels des exploitants, qui passe de 60 à 180 millions d'euros entre 2007 et 2008**. Selon la direction générale des impôts, cette augmentation traduit l'incidence de l'article 67 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui a étendu le dispositif d'étalement des revenus exceptionnels aux aides attribuées en 2007 à un exploitant agricole au titre du régime des **droits à paiement unique** (DPU), l'étalement étant effectué sur option sur l'exercice de réalisation et les six exercices suivants.

¹ Le « logbook » (également appelé journal de pêche) doit comporter l'estimation des quantités pêchées et le poids réel des quantités débarquées (déclaration de débarquement). Ce document est utilisé pour suivre la consommation des quotas et en cas de contrôle en mer. Il apporte également la preuve des antériorités de pêche d'un navire.

Les cinq principales dépenses fiscales associées au programme 154 en 2008

(en millions d'euros)

Mesure	Impôt	Bénéficiaires	Chiffrage pour 2008
Déduction spécifique à l'investissement	Impôt sur le revenu	Entreprises	140
Rattachement du revenu exceptionnel d'un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition par fractions égales, aux résultats de l'exercice de sa réalisation et des six exercices suivants	Impôt sur le revenu	Entreprises	180
Exonération de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux	Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers	Entreprises	140
Exonération des parts départementales et régionales en faveur des terres agricoles	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Entreprises, ménages	319
Exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Entreprises, ménages	170

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2008

Les seuls **changements de périmètre** notables affectant le programme résultent :

1) du transfert vers le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », des moyens de **fonctionnement** (41,4 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP) et de **personnel** (380 millions d'euros en AE = CP) des **DDAF** ;

2) de la **compensation d'exonérations de charges sociales** introduites par les articles 26, 31 et 34 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, pour l'embauche en contrat à durée indéterminée par les groupements d'employeurs agricoles et la transformation de CDD et CDI par les employeurs agricoles (7,7 millions d'euros en AE = CP).

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

1. Hydraulique agricole : des crédits suffisants ?

L'action 1 « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux » consacre, via des subventions aux collectivités territoriales ou aux associations syndicales autorisées (ASA), le développement de l'**hydraulique agricole** (14,16 millions d'euros en AE et 12,592 millions d'euros en CP).

Ces financements visent à créer des ouvrages hydrauliques (modernisation des réseaux d'irrigation, barrages, retenues de substitution),

notamment dans le cadre du plan de gestion de la rareté de la ressource en eau décidé à la suite de la sécheresse de 2005.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le caractère suffisant de ces dotations, compte tenu du fait que les **reports de charges à fin 2007 intéressant l'hydraulique agricole sont estimés à 38,7 millions d'euros** et que l'année 2008 devrait voir la réalisation des premiers **travaux**, au terme des études préliminaires achevées en 2007.

Selon les informations qui lui ont été transmises par le ministère, le calibrage des crédits de paiement pour 2008 prévoit une consommation de 59 % de leur montant aux fins de couvrir les autorisations d'engagement antérieures à 2006, à 27 % pour couvrir les AE 2007 et **à 14 % pour couvrir les AE 2008.**

2. Les aides à l'installation, à la modernisation ou à la cessation d'activité

Les actions 3 « Appui au renouvellement des exploitations agricoles » et 4 « Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions » portent plusieurs dispositifs d'appui à l'installation des jeunes agriculteurs, de modernisation des exploitations et d'aide à la cessation d'activité.

Les plus significatifs sont :

1) l'**indemnité viagère de départ** (60 millions d'euros en CP sur l'action 3), ne comptant plus de nouveaux entrants depuis 1990 et dont la charge annuelle baisse de 6 % ;

2) les **charges de bonification de prêts** au profit des jeunes agriculteurs et des autres exploitants (63,46 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP sur l'action 3), ainsi que de prêts spéciaux de modernisation et de prêts aux coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles (3,6 millions d'euros en AE et 43 millions d'euros en CP sur l'action 4) ;

3) la **dotation aux jeunes agriculteurs** (dotation en capital de 16.700 euros en moyenne par exploitant, cofinancement communautaire inclus, pour laquelle 52,1 millions d'euros en AE et 59,65 millions d'euros en CP sont demandés en 2008, sur l'action 3) ;

4) le **plan pour la modernisation des bâtiments d'élevage** (PMBE) et le **plan végétal pour l'environnement**¹ (PVE), qui requièrent 60 millions d'euros en AE et 56 millions d'euros en CP en 2008 (action 4) ;

5) le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA), auquel 34 millions d'euros de CP sont consacrés en 2008 (action 4).

¹ Le PVE vise notamment à optimiser l'utilisation de produits phytosanitaires ou à limiter l'usage des fertilisants.

Votre rapporteur spécial ne conteste pas le bien fondé de ces dispositifs, mais souhaite attirer l'attention sur la **logique de « guichet »** qui peut présider au fonctionnement de certains d'entre eux. C'est en partie cette logique de guichet qui contribue, dans une situation budgétaire caractérisée par des marges de manœuvre singulièrement limitées, à **l'accroissement des reports de charges constaté en 2007.**

Dans le cadre du PMBE, la conjoncture favorable dans le secteur de l'élevage, combinée au caractère très attractif des mesures (jusqu'à 40 % de subvention des investissements), a suscité **18.000 demandes d'aides que l'insuffisance des dotations budgétaires en 2007 n'a pas permis d'honorer en totalité.** Une « file d'attente » s'est ainsi constituée, qui devrait générer un **besoin supplémentaire en AE de l'ordre de 60 millions d'euros fin 2007.**

De manière analogue, l'interruption fin 2006 des aides au titre du **PMPOA** a incité les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement à assouplir leurs conditions d'octroi¹ afin d'en faire bénéficier un maximum d'agriculteurs. **11 millions d'euros d'AE supplémentaires seront nécessaires fin 2007 pour couvrir le ressaut de candidatures** suscité par cette mesure, auxquelles pourraient s'ajouter 25 millions d'euros supplémentaires en CP, en raison de l'accélération des travaux réalisés dans le cadre du plan.

Cela étant posé, et dans un contexte d'extinction progressive de plusieurs dispositifs de ce type (PMPOA notamment), il semble indispensable à votre rapporteur spécial de **limiter leur utilisation** et, en tout état de cause, de l'assortir de **conditions d'octroi plus rigoureuses** et de **dotations budgétaires mieux calibrées.**

3. Les mesures agro-environnementales

Avec 58,6 % des crédits de la mission, l'action 5 « Mesures agro-environnementales et territoriales » rassemble les **dispositifs d'intervention les plus significatifs au plan budgétaire.**

L'**indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)** vise le maintien des exploitations dans les zones rurales défavorisées (notamment de montagne). Elle concerne 101.000 agriculteurs et requiert **232,3 millions d'euros en AE et en CP pour 2008.**

La **prime herbagère agro-environnementale (PHAE)**, dotée de **457 millions d'euros en AE et 122 millions d'euros en CP**, a pour objet de soutenir la gestion extensive des prairies et de maintenir l'ouverture des milieux en dynamique de déprise. Votre rapporteur spécial précise que **la différence importante constatée entre AE et CP résulte du démarrage de nouveaux engagements dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième**

¹ Les éleveurs ont été déclarés éligibles sous réserve de déposer un simple « pré-dossier » à compléter début 2007.

Règlement de développement rural, qui correspond au cadre financier 2007-2013 de l'Union européenne.

Il observe, à ce titre, que l'enveloppe attribuée à la France au sein de ce cadre financier est en **diminution de 16 % en moyenne annuelle** par rapport à la programmation 2000-2006, soit 130 millions d'euros de moins par an. Il conviendra donc de s'assurer qu'en exécution, **les crédits demandés pour 2008 auront été suffisants pour compenser cette diminution du cofinancement communautaire.**

L'action 5 porte, par ailleurs, la **mesure rotationnelle**¹ (4,46 millions d'euros de CP) et les **contrats territoriaux d'exploitation** (CET, 11,73 millions d'euros en CP) et **contrats d'agriculture durable** (CAD, 44,1 millions d'euros en CP).

Votre rapporteur spécial note enfin que plusieurs des dispositifs précédemment évoqués, **s'ils sont d'ores et déjà éteints ou prennent fin en 2007 ou 2008, engendreront des dépenses parfois importantes à moyen ou long terme.** Il en va ainsi de six mesures retracées dans le tableau qui suit.

La « rémanence » budgétaire des aides agricoles

Mesure	Crédits demandés en 2008	Extinction	Dépenses jusqu'à extinction
<i>Indemnité viagère de départ</i>	60 millions d'euros	2046	600 millions d'euros
<i>Charges de bonification des prêts spéciaux de modernisation (PSM)</i>	38 millions d'euros	2016	255 millions d'euros
<i>PMPOA</i>	33,97 millions d'euros	2011	110 millions d'euros
<i>Aide au boisement des terres agricoles</i>	2,4 millions d'euros	2019	6 millions d'euros
<i>CTE et CAD</i>	55,82 millions d'euros	2011	128 millions d'euros
<i>Mesure rotationnelle</i>	4,46 millions	2012	22 millions d'euros

Source : commission des finances, d'après les auditions de votre rapporteur spécial

C. LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

1. Les « avances remboursables » de l'OFIMER et du CNASEA au Fonds de prévention des aléas de la pêche

L'analyse de la situation des opérateurs du programme est l'occasion, pour votre rapporteur spécial, de s'interroger sur les **conditions dans lesquelles sont mises en œuvre certaines aides aux pêcheurs**, interrogations

¹ Jugé peu incitatif, notamment dans le secteur des grandes cultures, ce dispositif s'interrompt en 2008.

qui prennent un relief particulier dans la **conjoncture que nous connaissons de forte hausse des prix des carburants**¹.

En effet, dans un contexte similaire de « flambée » des prix du gazole, au printemps 2004, le ministère chargé de l'agriculture avait chargé l'Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) et le CNASEA de consentir **87 millions d'euros d'avances remboursables au Fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP)**.

Selon un dispositif complexe (cf. encadré), par lequel l'**Agence France Trésor** a, à son tour, consenti une avance remboursable de 65 millions d'euros à l'OFIMER, il est apparu que le FPAP serait dans l'incapacité d'honorer le remboursement des avances qui lui avaient été octroyées. Sur instruction des ministres chargés de la pêche et des finances en date du 14 mai 2007, **ces avances ont par conséquent été transformées en subventions**.

Si cette opération a eu pour conséquence l'extinction de la dette du FPAP sur l'OFIMER, ce dernier demeure débiteur de 53.424.829 euros auprès de l'Agence France Trésor et **souhaite que le ministère de l'agriculture procède au versement exceptionnel de cette somme**. Une autre hypothèse envisagée serait l'octroi d'une remise gracieuse à l'office par le ministre chargé des finances.

Votre rapporteur spécial, à qui il a été indiqué qu'**aucune provision pour risque n'avait été constituée dans les comptes de l'OFIMER** pour faire face au non-remboursement éventuel des avances consenties au FPAP, souhaite donc que **le gouvernement apporte des éclaircissements sur l'issue de ce dossier au cours des débats**.

Il escompte également que **des précisions soient fournies au Sénat sur le financement des mesures annoncées au début du mois de novembre 2007 en faveur des pêcheurs** (exonérations de cotisations sociales, plan de modernisation des moteurs de bateaux notamment) **et sur leur conformité au droit communautaire**.

Les « avances remboursables » au Fonds de prévention des aléas de la pêche

1) Quatre avances remboursables accordées au FPAP pour un montant de 87 millions d'euros

Les ministres en charge de la pêche et des finances ont accordé au Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP), syndicat professionnel créé au printemps 2004, composé de la Coopération maritime et du Comité national des Pêches et des élevages marins, quatre avances remboursables pour un montant total de 87 millions d'euros.

¹ D'autres aides budgétaires sont octroyées à ce secteur dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, et en particulier 10 millions d'euros sur l'action 6, aux fins de prolonger le plan de sauvetage et de restructuration, suite à l'interdiction de la pêche à l'anchois édictée par la Commission européenne.

Ces avances ont fait l'objet de 4 conventions entre l'Etat et le FPAP. Les conventions prévoyaient des taux d'intérêt courant de la date du versement des avances jusqu'à la date de remboursement.

Ces avances complétées par les cotisations des adhérents du FPAP et divers produits financiers lui ont permis de mettre en place un dispositif assurant aux entreprises de pêche professionnelle adhérente du FPAP, un plafonnement du prix du gazole. Ce dispositif qui a pris fin au 31 décembre 2006 reposait sur des achats d'options sur les marchés du gazole.

2) Dispositif financier AFT-OFIMER-FPAP

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a fait appel à l'OFIMER puis au CNASEA pour mettre en œuvre les 4 conventions : 65 millions d'euros ont transité par l'OFIMER et 22 millions d'euros par le CNASEA.

Un avenant établi systématiquement le même jour que chacune des conventions indiquait que dans l'hypothèse où le FPAP ne disposait pas au moment du remboursement de la trésorerie nécessaire, l'Etat garantissait alors le versement des avances à l'OFIMER.

Par trois lettres interministérielles successives, il a été indiqué à la directrice de l'OFIMER que cette opération d'avance remboursable au FPAP serait assurée par une avance remboursable de l'Agence France Trésor à l'OFIMER. L'AFT a ainsi crédité l'OFIMER de 65 millions d'euros mandatés au FPAP. Ces opérations ont fait l'objet de décisions de modification budgétaire et inscrites dans les comptes de l'OFIMER (charges et produits).

3) Créance de l'AFT sur l'OFIMER :

Fin octobre 2005, l'OFIMER a reçu une subvention du ministère de l'agriculture pour un montant de 15 millions d'euros plus intérêts. Cette somme a été reversée à l'AFT le 3 novembre 2005. La dette actuelle de l'OFIMER vis-à-vis de l'AFT se monte à 50 millions d'euros plus intérêts lesquels s'élèvent au 30 juin à 3.424.829 euros.

4) Transformation des avances remboursables en subventions

La première avance de 15 millions d'euros arrivait à échéance le 1^{er} novembre 2006. L'agent comptable de l'OFIMER a écrit au FPAP pour signaler l'échéance et réclamer le remboursement. En retour, le FPAP a indiqué par courrier en date du 18 décembre 2006 que le FPAP était actuellement dans l'incapacité de procéder au versement de cette somme

Lorsque les deux autres avances sont arrivées à échéance, la même procédure a été suivie (rappel de l'agent comptable et réponse négative du FPAP). Chaque réponse du FPAP a été portée à la connaissance des ministres de tutelle par courrier de la directrice de l'OFIMER

Par lettre interministérielle des ministres en charge des pêches et des finances du 14 mai 2007, il a été demandé au nouveau directeur de l'OFIMER de transformer dans ses comptes les avances en subventions après avoir vérifié à l'examen des comptes du FPAP que la trésorerie du FPAP n'était pas suffisante pour rembourser les avances accordées, à l'exception du solde de gestion du FPAP qui restait dû.

En parallèle, les ministres ont demandé au CGAER et au service de contrôle général économique et financier d'évaluer les fonds inutilisés par le FPAP et de proposer une affectation de ceux-ci. Ce travail a été finalisé au mois d'août 2007.

Le 17 septembre 2007, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche précisait par lettre adressée au directeur de l'OFIMER que le montant du solde à récupérer s'élevait à 2.635.893,56 euros. Un chèque de banque de cette valeur a été remis à l'Agent comptable de l'OFIMER le 5 octobre 2007. Cette somme a été imputée sur le premier titre à recouvrer émis à l'encontre du FPAP.

5) *Situation actuelle*

La dette du FPAP sur l'OFIMER est éteinte. L'OFIMER garde inscrit dans ses écritures une dette vis-à-vis de l'AFT de 53.424.829 euros. L'OFIMER a demandé au cabinet du ministre de l'agriculture de garantir cette dette conformément aux termes des avenants des conventions signées entre l'Etat et le FPAP.

6) *Solutions envisagées*

1. Soit le ministère de l'agriculture procède au versement exceptionnel de la somme de 53.424.829€ permettant à l'OFIMER d'apurer ses comptes du versement fait par l'AFT pour le compte du FPAP.

2. Soit le ministre des finances accorde la remise gracieuse à l'OFIMER du montant sus-indiqué. Le produit exceptionnel dégagé par cette remise permettrait ainsi de compenser partiellement, sur instruction, la créance détenue sur l'Etat du fait de la transformation en subvention de la dette du FPAP. Sans décision, les intérêts dus à l'AFT seront comptabilisés dans les écritures de l'OFIMER jusqu'au 31 décembre 2007.

Aucune provision pour risque n'a pu être constituée afin de garantir les avances faites au FPAP du fait de l'importance des montants en jeu, ceux-ci dépassant très largement les capacités de l'établissement.

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

2. La politique de cession immobilière des Haras nationaux

57,3 millions d'euros en AE et CP sont accordés aux **Haras nationaux** en 2008, dont 46,9 millions d'euros de subvention pour charges de service public imputés sur l'action 2 « Politique du cheval ».

Les réponses aux questionnaires budgétaires font cependant état de l'opportunité d'une « *stratégie pluriannuelle de reprise des investissements nécessaires à la génération de ressources futures, assorties d'une maîtrise accrue des dépenses* », et ce « *afin de prévenir un ralentissement des investissements et une **tension de la situation financière** de l'établissement* ».

Votre rapporteur spécial relève, en outre, la conclusion de ces circonlocutions : « *il n'est pas exclu que la **réalisation de certains actifs** puisse également apporter de la souplesse à l'établissement* ». Les renseignements obtenus auprès du secrétariat général des Haras nationaux indiquent que la **subvention pour charges de service public de l'établissement baissera, à périmètre constant¹, de 2,5 millions d'euros en 2008²**.

¹ Hors effet de la hausse de la contribution au titre des pensions et des mises en réserve de crédits.

² Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le Sénat avait, à l'initiative de votre commission des finances, réduit de 500.000 euros les crédits des Haras nationaux afin de les encourager à améliorer leur gestion.

Par ailleurs, les Haras nationaux procéderont à des **cessions immobilières, représentant une valeur nette comptable des biens cédés de 1.890.970 euros**¹. Ces montants seront notamment réinvestis :

1) dans la mise en œuvre des **projets de pôles** sur la base d'une contractualisation avec les collectivités territoriales ;

2) dans la **modernisation de l'outil de production** des Haras.

Il semble donc à votre rapporteur spécial que la baisse, à périmètre constant, de la subvention pour charges de service public des Haras nationaux les incite à **dynamiser leur politique de cession immobilière**.

Cette orientation est conforme aux recommandations formulées par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information n° 64 (2006-2007), « *Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ?* », dont une audition de suivi pourra être utilement organisée au cours du premier trimestre 2008.

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 154

1. Le programme 154 comprend majoritairement des dépenses d'intervention, notamment concentrées sur l'action 5 « Mesures agro-environnementales ».

2. Les dépenses fiscales s'élèvent à 1,14 milliard d'euros, et sont marquées par le triplement du coût du dispositif de lissage des revenus exceptionnels.

3. Un changement de périmètre important affecte le programme, résultant du transfert des moyens des DDAF au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

4. Seuls 14 % des crédits de paiement dédiés à l'hydraulique agricole serviront à couvrir des autorisations d'engagement ouvertes en 2008.

5. Le programme comprend de nombreuses aides à l'installation, à la modernisation ou à la cessation d'activité auxquelles est parfois associée une « logique de guichet » et dont il convient de mieux encadrer l'utilisation.

6. Plusieurs dépenses correspondent à des dispositifs d'ores et déjà éteints mais s'étaleront encore sur plusieurs années.

7. Compte tenu du « précédent » constitué par les « avances remboursables » au Fonds de prévention des aléas de la pêche, les débats devront permettre d'éclairer le Sénat sur le financement des mesures récemment annoncées pour soutenir le secteur de la pêche, dans un contexte de hausse du prix du gazole.

8. La baisse, à périmètre constant, de la subvention pour charges de service public des Haras nationaux les incite à dynamiser leur politique de cession immobilière.

¹ Cession de la ferme de Romblat sur le domaine de Pompadour, de l'abbaye de la Joye sur le haras d'Hennebont et du haras de Blois.

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

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

1. Stratégie et performance du programme

Le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » contribue au **développement économique et qualitatif des filières** agricoles et agroalimentaires.

Les priorités qui en résultent concernent l'adaptation de la production aux attentes du marché, l'accompagnement de la modernisation des entreprises et de l'organisation économique des filières, la promotion internationale de l'agriculture et l'industrie agroalimentaire françaises et la mise en œuvre des aides du « premier pilier » de la PAC.

Le dispositif d'évaluation de la performance du programme ne subit pas de modification majeure dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. On note cependant une amélioration de l'indicateur relatif au « Coût de mise en œuvre de la PAC par rapport au montant des soutiens communautaires », qui intègre désormais les coûts financiers liés à l'avance des fonds par l'Etat, avance souvent nécessaire pour respecter le calendrier de versement des aides communautaires.

2. Présentation des crédits

Le programme 227 comprend 631,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 642,1 millions d'euros de crédits de paiement en 2008, soit **22 %** des CP de la mission.

Programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » Répartition des crédits par titre

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Demandées pour 2008	%	Demandés pour 2008	%
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	177 986 510	28,17	177 986 510	27,72
Titre 6. Dépenses d'intervention	453 890 841	71,83	464 116 341	72,28
Total	631 877 351	100	642 102 851	100

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

A l'instar du programme 154, **il est doté de façon prépondérante de crédits d'intervention** (72 % des AE et des CP). Le reliquat est constitué par des crédits de fonctionnement.

Ces crédits sont **concentrés à 62,7 % sur l'action 1** « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » et **à 25,6 % sur l'action 4** « Gestion des aides nationales et communautaires ».

Programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
01 Adaptation des filières à l'évolution des marchés	433 926 900	396 026 681		455 001 317	387 252 181	
02 Gestion des aléas de production	54 597 776	41 000 000		56 726 499	60 000 000	
03 Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	41 807 129	33 264 160		40 820 513	33 264 160	
04 Gestion des aides nationales et communautaires	154 684 325	161 586 510		154 709 640	161 586 510	
Total	685 016 130	631 877 351		707 257 969	642 102 851	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Outre les dotations budgétaires, le programme se caractérise par :

1) près de **10 milliards¹ d'euros de financements communautaires** au titre des soutiens aux marchés et aux revenus agricoles ;

2) **2,617 milliard d'euros de dépenses fiscales**, principalement constituées par les **exonérations de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)** en faveur des biocarburants (1,09 milliard d'euros) et du fioul domestique utilisé comme carburant diesel (1,47 milliard d'euros) ;

3) 173,8 millions d'euros de ressources fiscales et ressources propres des opérateurs.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

1. L'adaptation des filières au marché constitue le premier poste de dépenses

L'action 1 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » constitue de loin l'action la plus fortement dotée du programme, avec 396 millions d'euros en AE et 387 millions d'euros en CP.

Outre des subventions pour charges de service public (16,1 millions d'euros pour l'Agence bio et l'Institut national de l'origine et de la qualité),

¹ Les données contenues dans les réponses aux questionnaires budgétaires font état de 9,78 milliards d'euros en 2006 au titre des dépenses orientées vers les marchés et les revenus agricoles. Les réponses aux questionnaires concluent par ailleurs à l'impossibilité de spécifier précisément les aides communautaires constituant la contrepartie des politiques menées dans le cadre du programme 227.

cette action porte **d'importants dispositifs de transferts aux entreprises ou organismes professionnels, et aux ménages.**

La **part nationale de la prime supplémentaire à la vache allaitante** (PNSVA) requiert ainsi 165 millions d'euros (AE = CP). Le ministère de l'agriculture fait valoir que cette dotation a été « préservée » en dépit des réticences du ministère chargé des finances. Votre rapporteur incline à penser que cette « préservation » est d'autant plus salutaire que **cette enveloppe sert régulièrement de variable d'ajustement** pour compenser, en gestion, des dotations insuffisantes sur d'autres lignes budgétaires. Il en résulte d'ailleurs des **reports de charges à fin 2007 estimés à 50 millions d'euros**, consécutifs à des redéploiements internes en 2006 et 2007, notamment destinés à abonder le Fonds national de garantie des calamités agricoles, jamais doté en loi de finances initiale (cf. *infra*).

Sont également à noter, au titre de ces dispositifs :

1) les **charges de bonification des prêts spéciaux d'élevage et des prêts aux productions végétales spéciales** (11,2 millions d'euros en AE et 6,2 millions d'euros en CP), correspondant à un dispositif éteint depuis le 31 décembre 2005 mais susceptible d'engendrer des paiements de l'ordre de 30 millions d'euros jusqu'en 2020 ;

2) les aides aux filières de production des départements d'**outre-mer** (59 millions d'euros en AE et CP), spécialement au profit du secteur de la canne et du sucre de canne ;

3) la dotation au **Fonds pour les investissements stratégiques des industries agro-alimentaires** (FISIAA : 20 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP), accompagnant les entreprises susceptibles de garantir des débouchés aux filières et d'améliorer l'efficacité industrielle et commerciale des entreprises de commercialisation-transformation ;

4) 16 millions d'euros en AE et 14,225 millions d'euros en CP au profit de la **sélection végétale** et de la **génétique animale**.

2. Vente du siège de l'ONIC : vers une « Imprimerie nationale bis » ?

Votre rapporteur spécial constate que les crédits de paiement consacrés aux actions d'orientation économique des offices agricoles (action 1) passent de 129.782.403 euros dans le projet de loi de finances pour 2007, à 62.780.000 euros dans le projet de loi de finances pour 2008, soit une baisse de 67 millions d'euros.

Cette baisse n'est qu'apparente, puisque cette dotation serait complétée en cours d'année, selon le projet annuel de performances, « *grâce à la cession d'actifs patrimoniaux inemployés de ces établissements* ».

Cette cession d'actifs concerne la vente de **deux immeubles, situés 19-21 avenue Bosquet, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris**. Sièges de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), ces immeubles ont été désaffectés à la suite du regroupement des offices à Montreuil-sous-Bois.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur spécial, **le produit minimal attendu de la vente est estimé à 50 millions d'euros**, pour 7.100 mètres carrés de locaux, dont 1.000 en sous-sol.

Une telle opération, outre qu'elle traduit une situation budgétaire précaire, **est contestable**, dans la mesure où le fait de confier la responsabilité de la vente de ces immeubles à l'ONIC et à un commercialisateur privé qui prélèvera une marge significative sur l'opération, plutôt qu'à l'expertise de France Domaine ou à une structure de portage spécialisée telle que la SOVAFIM, **fait courir le risque de réaliser une mauvaise vente à un établissement public industriel et commercial de l'Etat**.

Eu égard aux récents aléas de la cession puis du rachat du siège de l'Imprimerie nationale¹, **on peut craindre une nouvelle opération de ce type**. Il faut rappeler que, selon le rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2007 sur « *Les opérations de vente par l'Imprimerie Nationale puis de rachat par l'Etat de l'immeuble du 27-29 rue de la Convention à Paris 15^e* », « *lorsque le management et les services propres des entités en cause sont peu expérimentés en matière de gestion et de négociation immobilière, la tutelle devrait être particulièrement vigilante à l'égard des opérations envisagées par ces entités et, à cette fin, pouvoir elle-même s'appuyer en tant que de besoin sur les compétences de France Domaine (...). Par ailleurs, une suffisante transparence et publicité des opérations devrait, sauf cas particulier, être exigée même lorsqu'elle n'est pas juridiquement obligatoire* ».

Il conviendrait, par ailleurs, de vérifier que les autres services de l'Etat ont été avisés des projets de vente, dans la mesure où l'immeuble pourrait correspondre à des projets immobiliers de certains ministères, ce qui pourrait conduire à une opération de portage, par exemple par la SOVAFIM, afin d'éviter une opération de vente, puis de rachat par les administrations publiques du même immeuble.

S'agissant de l'**affectation des recettes de cession**, deux points doivent être évoqués. Du point de vue de votre rapporteur spécial, il convient tout d'abord de s'assurer par une étude juridique rigoureuse, dont votre commission des finances a vocation à obtenir la copie, en application de

¹ Il convient de rappeler que selon un rapport récent de l'Inspection générale des finances d'octobre 2007 communiqué à votre commission des finances, la vente de son siège par l'Imprimerie nationale au prix de 85 millions d'euros, auquel s'est ajouté une clause de complément de prix, a été réalisée dans des conditions non complètement optimales au fonds d'investissement Carlyle, qui a ensuite revendu après travaux le même bâtiment à l'Etat pour un prix de 325 millions d'euros, afin de loger les services du ministère des affaires étrangères.

l'article 57 de la LOLF, **que les deux immeubles des 19-21 avenue Bosquet constituent bien la propriété de l'ONIC et non de l'Etat.**

Il convient, en second lieu, d'éviter que l'opération, destinée, à ce stade, à financer des dépenses d'intervention, ne contrevienne à une règle de bonne gestion élémentaire, qui consiste à **ne pas financer des dépenses de fonctionnement courant par des recettes d'investissement, et à ne pas financer des dépenses récurrentes par des recettes exceptionnelles.**

Si les recettes de cession des biens immobiliers des établissements publics ne peuvent pas, en l'état actuel du droit, être affectées au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les mêmes règles, issues de la professionnalisation de la fonction immobilière de l'Etat, devraient leur être appliquées par la tutelle, à savoir une réaffectation des produits de cession à hauteur de 85 % à des projets immobiliers, dont le dossier doit faire l'objet d'une approbation interministérielle, associant les expertises de France Domaine, et à hauteur de 15 % au désendettement de l'Etat.

3. L'action 2 ne prévoit pas de crédits en faveur du FNGCA

La gestion des aléas de production fait l'objet de l'action 2, qui consacre notamment 32 millions d'euros d'AE et de CP à l'**assurance récolte**. Ces montants correspondent à la prise en charge par l'Etat, à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs), des primes ou cotisations des assurances couvrant les récoltes contre les risques climatiques (sécheresse, grêle, gel, inondations...).

Votre rapporteur spécial souscrit à ce dispositif, qui a fait l'objet d'une expertise approfondie par notre collègue Dominique Mortemousque, en sa qualité de parlementaire en mission auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche (cf. encadré).

**Les conclusions du rapport de notre collègue Dominique Mortemousque,
parlementaire en mission auprès du ministre de l'agriculture et de la pêche,
sur l'assurance récolte**

Le rapport dresse un premier bilan de la phase de lancement de l'assurance récolte, initiée en 2005 sur la base du rapport MENARD, qui préconisait le recours à un produit multirisque climatique à la culture ou à l'exploitation, plutôt que de multiplier les produits couvrant tel risque sur telle culture, notamment pour des raisons de lisibilité.

Si cette phase qui se termine en 2007 est significative, puisque près de 20% des exploitations professionnelles sont assurées après seulement 2 ans, **elle ne prépare en rien les étapes suivantes, puisque l'essentiel des contrats concerne les grandes cultures, qui sont aussi les cultures les moins exposées aux risques climatiques.** Pour la suite, on se trouve donc confronté à une impasse budgétaire, soit parce que, pour avancer sur les autres productions, il faut une **aide à l'assurance plus forte**, soit parce que, faute d'avancer, la **coexistence avec le régime des calamités agricoles est inutilement coûteuse et contre-productive.**

Pour sortir de ce dilemme, après consultation des administrations nationale et européenne, des assureurs et des instances professionnelles agricoles, trois grandes orientations paraissent devoir être retenues.

1) La **gestion des risques et des crises sera un élément majeur** des prochains rendez-vous communautaires, notamment en 2008 celui du bilan de santé de la PAC sur l'après 2013, et les propositions françaises en vue d'un cofinancement ne seront crédibles que si l'assurance récolte continue vigoureusement sa progression sur la base d'une feuille de route claire et consensuelle.

2) Les lourds investissements que l'entreprise agricole doit consentir pour une adaptation plus étroite au marché de l'après 2013 **nécessitent une couverture plus forte contre les aléas, donc mieux individualisée** tant par une amélioration de la déduction fiscale pour aléa (DPA) que par l'assurance récolte, plutôt que par la procédure forfaitaire du régime des calamités agricoles, qui correspondait aux besoins de premiers secours d'une agriculture en cours de modernisation.

3) Les **aléas économiques, climatiques et sanitaires ne sont pas indépendants et l'organisation de producteur** (ou son équivalent) est la base logistique appropriée pour bien raisonner l'adaptation au marché, les investissements et les pratiques de prévention ainsi que les prises de risques individuelles raisonnables. Dans le cadre de la prochaine OCM fruits et légumes, les organisations de producteurs pourraient ainsi faire la part des risques qu'ils décident de couvrir par mutualisation de ceux qui relèvent plus utilement d'une assurance de groupe, dont les tarifs sont plus avantageux.

Pour choisir un objectif raisonnable de diffusion de l'assurance récolte, **trois scénarios** sont étudiés, suivant qu'elle reste cantonnée aux grandes cultures, qu'elle s'étende aussi aux cultures spécialisées (vigne, fruits et légumes) ou que l'ensemble des productions, fourrages compris, de la ferme France soient couvertes.

Les simulations qui en découlent s'appuient sur l'exemple de l'Espagne, qui, parmi les pays les plus avancés dans l'assurance récolte, offre le mérite d'être membre de l'Union européenne, si bien que son dispositif est bien compris en complément des diverses organisations communes de marché. De sa longue expérience de près de 30 ans dans ce domaine, on peut tirer trois leçons :

1) il est **illusoire de penser atteindre des taux de pénétration importants**, puisque l'Espagne plafonne à 50 %, quand bien même toute aide exceptionnelle est conditionnée à la souscription d'une assurance récolte ;

2) le **développement du marché n'est pas instantané**, du fait notamment des pesanteurs psychologiques et du potentiel d'expertise à développer, si bien que les différentes cibles, correspondant aux scénarios, pourraient bien demander 5 à 10 ans pour être atteintes ;

3) la bonne progression de l'assurance récolte demande un **engagement constant et résolu de l'Etat**, tant par le budget qu'il y consacre, que par l'offre de réassurance publique, nécessaire pour couvrir les aléas climatiques de grande ampleur, s'apparentant aux catastrophes naturelles.

Le résultat des simulations tend à montrer que la conversion complète à l'assurance récolte entrerait à terme dans le volume des ressources du FNGCA, mais que la phase de transition nécessiterait des **financements supplémentaires**.

Néanmoins, ceux-ci peuvent être limités et rendre la mobilisation de ressources nouvelles accessible dans la mesure où, pour chaque catégorie de cultures, la sortie du régime des calamités agricoles se fait rapidement. Un calcul de simulation évalue ces besoins supplémentaires à près de 50 millions d'euros par an pour autant que la sortie du régime des calamités s'effectue pour chaque catégorie de cultures 2 ans après que le taux de diffusion de l'assurance y a atteint un niveau significatif, de l'ordre de 15 %.

Source : Documentation française

S'agissant de la problématique des aléas agricoles, votre rapporteur spécial relève que la dotation de l'Etat au **Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) ne fait pas l'objet d'une inscription de crédits en loi de finances initiale.**

Cette absence constitue une **sous-budgétisation patente**, dans la mesure où l'article L. 361-5 du code rural dispose les ressources du FNGCA sont composées d'une « *subvention inscrite au budget de l'Etat et dont le montant sera au moins égal au produit des contributions* » acquittées par les exploitants agricoles¹. **Ces contributions représentant un montant annuel d'environ 87 millions d'euros, c'est autant de crédits qui devraient figurer à l'action 2.**

Cette **pratique n'est pas nouvelle**, et le FNGCA n'a fait l'objet d'aucune inscription de crédits en loi de finances initiales en 2003, 2004, 2006 et 2007, années au cours desquelles la dotation de l'Etat s'est pourtant élevée, respectivement, à 249 millions d'euros, 197 millions d'euros, 114 millions d'euros et 62 millions d'euros. Les montants nécessaires sont donc systématiquement dégagés en gestion... au détriment notamment des crédits de PMTVA.

Votre rapporteur spécial vous proposera en conséquence d'adopter un **amendement** transférant 1,4 millions d'euros en AE et CP du programme 215² vers l'action 2 « Gestion des aléas de production » du présent programme, **afin d'inscrire une dotation « symbolique » au titre du FNGCA.**

4. Les dépenses pour refus d'apurement communautaire ne sont pas budgétées

Votre rapporteur spécial mentionnera enfin, au titre des sous-budgétisations, l'absence de crédits inscrits à l'action 4 « Gestion des aides nationales et communautaires », pour faire face aux **refus d'apurement communautaires et aux frais financiers générés par l'avance des aides de masse par l'Etat.**

Le refus d'apurement consiste, pour la Commission, à **ne pas payer la contrepartie communautaire des aides préfinancées par les Etats membres lorsque ceux-ci les ont indûment versées.** La Commission procède ainsi à une réfaction sur les sommes qu'elle verse mensuellement sur le compte ouvert auprès du Trésor français au titre du remboursement des

¹ Il s'agit d'une contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant, à titre exclusif ou principal, d'une part les dommages aux bâtiments et au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles, et d'autre part les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles et d'une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchyliques.

² Ces crédits correspondent à la subvention pour charges de service public de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale. Voir les développements consacrés au programme 215.

paiements opérés par les organismes payeurs. Ces sommes doivent être **compensées** par le budget du ministère chargé de l'agriculture.

La non-inscription en loi de finances initiale de crédits pour faire face aux refus d'apurement est traditionnellement motivée par la **forte incertitude** qui pèse sur les montants que l'Etat aura à acquitter à ce titre et par le « **signal négatif** » que **l'inscription de tels crédits constituerait aux yeux de la Commission européenne**, dans la mesure où ils vaudraient en quelque sorte « reconnaissance préalable de culpabilité ».

Cette explication ne convainc pas votre rapporteur spécial, qui constate :

1) qu'en l'absence de crédits disponibles en 2006 et 2007, **le report de charges au titre des refus d'apurement et frais financiers était estimé en juin 2007 à 278 millions d'euros** à la fin de l'exercice, sans pouvoir exclure que les contentieux en cours avec la Commission majore ce coût de 165 millions d'euros supplémentaires¹ (hypothèse basse) ;

2) que le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2008 et relatif aux relations financières avec l'Union européenne indique qu'une « *notification de la Commission pour près de 50 millions d'euros devrait intervenir prochainement avec un **impact financier au début 2008*** » et que les hypothèses élaborées par le ministère chargé de l'agriculture pour 2008 évaluent les refus d'apurement **entre 104 et 208 millions d'euros**.

Ces conditions justifient qu'en application de l'article 58-2° de la LOLF et à l'initiative de votre rapporteur spécial, votre commission des finances ait confié à la **Cour des comptes**, en 2008, la réalisation d'une enquête sur les origines de ces refus d'apurement et sur les motifs de leur non-budgétisation en loi de finances initiale.

¹ Cf. rapport d'audit précité.

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 227

1. Le programme 227 comprend 72 % de dépenses d'intervention.
2. Près de 10 milliards d'euros de financements communautaires sont attribués annuellement à la France au titre du premier pilier de la PAC.
2. Il comprend 2,617 milliard d'euros de dépenses fiscales, principalement constituées par les exonérations de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) en faveur des biocarburants et du fioul domestique utilisé comme carburant diesel.
3. Le maintien de la part nationale de la prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes semble d'autant plus utile que cette enveloppe sert souvent de variable d'ajustement budgétaire en cours d'année.
4. La baisse des crédits d'intervention des offices agricoles **est gagée sur la vente du siège** de l'ancien Office national interprofessionnel des céréales, opération contestable en ce qu'elle fait courir à cet établissement public le risque de réaliser une mauvaise vente et consiste à financer des dépenses courantes par des recettes d'investissement.
5. La dotation de l'Etat au Fonds national de garantie des calamités agricoles et les dépenses liées aux refus d'apurement communautaire ne sont pas budgétées.

III. PROGRAMME 149 « FORÊT »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

1. Stratégie et performance du programme

Le programme a pour objet de valoriser la forêt en tant que source de croissance et d'emploi, d'en conforter la gestion durable, de développer la valorisation de la biomasse forestière et de s'inscrire dans le cadre des démarches communautaires et internationales intéressant la forêt.

Le dispositif d'évaluation de la performance est stable¹ et s'articule en 4 objectifs : « Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois », « Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier », « Dynamiser la gestion des forêts privées » et « Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt ».

2. Présentation des crédits

Pour le programme 149 « Forêt », sont demandés en 2008 311.891.267 euros en autorisations d'engagement et 321.891.265 euros en crédits de paiement. Ces montants représentent **11 % de la dotation de la mission.**

Programme 149 « Forêt » Répartition des crédits par titre

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Demandées pour 2008	%	Demandés pour 2008	%
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	226 108 835	72,50	228 321 419	70,93
Titre 5. Dépenses d'investissement	9 691 328	3,11	10 053 104	3,12
Titre 6. Dépenses d'intervention	76 091 104	24,40	83 516 742	25,95
Total	311 891 267	100	321 891 265	100

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

71 % des crédits du programme couvrent des dépenses de fonctionnement. Cette proportion résulte pour une large part du **versement compensateur à l'Office national des forêts**, subvention pour charges de service public inscrite à l'action 2 du programme.

¹ Sous réserve de la suppression d'un indicateur « Valeur ajoutée du secteur des exploitations forestières et première transformation du bois », dont les données n'étaient pas disponibles dans des délais raisonnables.

Programme 149 « Forêt »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
01 Développement économique de la filière forêt – bois	37 195 310	37 356 093		34 232 773	34 930 930	
02 Régime forestier et patrimoine forestier domanial (libellé modifié)	152 876 202	170 792 093	350 000	161 648 171	179 984 761	350 000
03 Amélioration de la gestion des forêts	63 077 472	58 584 228		66 112 692	60 969 687	
04 Prévention des risques et protection de la forêt	48 005 720	45 158 853	2 000 000	48 054 664	46 005 887	2 000 000
Total	301 154 704	311 891 267	2 350 000	310 048 300	321 891 265	2 350 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Les crédits budgétaires sont à mettre en regard de :

1) **87 millions d'euros de dépenses fiscales** qui concourent à titre principal au programme, dont 35 millions d'euros au titre de l'exonération partielle d'impôt de solidarité sur la fortune pour les bois, forêts et parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de groupement foncier agricole ;

2) **2,35 millions d'euros de fonds de concours** qui correspondent au programme « *Forest Focus* » pour la protection des forêts de la Commission européenne, et à la participation des collectivités à l'acquisition de forêts par l'Etat ;

3) **55 millions d'euros de cofinancement communautaire**, correspondant aux actions forestières du Programme de développement rural hexagonal (notamment aides aux travaux de repeuplement forestier consécutifs à la tempête de 1999, soutien à la desserte forestière...) ;

4) 477,4 millions d'euros de taxes affectées et ressources propres des opérateurs, dont **446 millions d'euros de ressources propres de l'ONF**, constituées par les ventes de bois, les droits de chasse et pêche et certaines actions conventionnelles.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

1. Le poids des subventions pour charges de service public rend la gestion contrainte

Il résulte du **poids des subventions pour charges de service public** que la gestion des crédits du programme 149 est **contrainte**.

A ce titre, le **versement compensateur**¹ inscrit à l'action 2 au profit de l'ONF s'élève à **144 millions d'euros** en AE et CP, montant qui inclut l'effet de l'augmentation du taux de contribution aux charges de pension pour les personnels fonctionnaires. Cette dotation est complétée par une **subvention de 12,77 millions d'euros en AE et 14 millions d'euros en CP sur l'action 4, au titre des missions d'intérêt général** de l'office (travaux d'investissement sur les dunes littorales, restauration des terrains en montagne, missions des services forestiers de l'Etat dans les DOM, protection contre l'incendie en région méditerranéenne).

Les autres charges de service public subventionnées par le programme concernent :

1) l'**Inventaire forestier national**, chargé du recensement de la ressource forestière sur le territoire (12 millions d'euros en AE et CP sur l'action 1) ;

2) le **Centre national professionnel de la propriété forestière** et ses 18 centres régionaux (19,1 millions d'euros en AE et CP sur l'action 3) ;

3) le **Conservatoire de la forêt méditerranéenne**, chargé de la coordination des missions de protection de la forêt méditerranéenne contre les incendies (7,53 millions d'euros en AE et CP sur l'action 4).

2. Soutien aux entreprises et prévention des risques

En contrepartie de la relative « décélération » constatée sur le plan Chablis² (22,85 millions d'euros en AE et 25,19 millions d'euros en CP), le programme 149 traduit un **effort accru en faveur des entreprises du secteur forestier**. Cet effort est notamment retracé au sein de l'action 1 « Développement économique de la filière forêt-bois », à travers le **plan de relance de la compétitivité des scieries** (9,4 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP).

18,45 millions d'euros de CP sont enfin consacrés aux **dépenses d'intervention en faveur de la prévention des risques et de la protection de la forêt** (action 4). Ces dépenses comprennent notamment des subventions aux collectivités territoriales pour les travaux de restauration des terrains en montagne et la création d'ouvrages de défense contre les incendies, des subventions aux conseils régionaux pour le fonctionnement des équipes de forestiers sapeurs.

¹ Le versement compensateur est attribué à l'ONF dans le cas où le montant des frais de garderie qu'il perçoit des communes pour la gestion des forêts communales. Il résulte du fait que la facturation de ces prestations de garderie est très inférieure à leur coût réel et constitue un élément indispensable de l'équilibre du budget de l'opérateur.

² Ce plan a pour objet d'aider financièrement les propriétaires forestiers autres que l'Etat à reconstruire leurs forêts après la tempête de 1999.

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 149

1. Le programme 149 est composé à 71 % de crédits de fonctionnement, correspondant aux subventions pour charges de service public de ses opérateurs, en particulier au versement compensateur à l'Office national des forêts.

2. Il résulte de cette structure une gestion contrainte des crédits.

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

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME

1. Stratégie et performance du programme

Programme « soutien » de la mission, le programme 215 vise, selon le projet annuel de performances 2008, à « rendre le meilleur service au moindre coût ».

Dans cette optique, les **priorités** affichées visent ni plus ni moins que l'atteinte de l'**optimum administratif et budgétaire**, puisqu'elles concernent le développement d'une politique informatique « *optimisant* » les relations entre l'administration et l'utilisateur, l'« *optimisation* » de la formation, de la gestion des ressources humaines et des moyens de fonctionnement, ainsi que la mise en œuvre de l'action des services déconcentrés dans des conditions « *optimales* » de coût et de qualité de service.

Après une refonte importante et nécessaire en 2007, le **dispositif d'évaluation de la performance est relativement stable**. On relève le « reformatage » de l'objectif 4 d'efficacité des services déconcentrés, dans le but d'y intégrer les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, dont les moyens sont désormais inscrits au présent programme.

2. Présentation des crédits

La **totalité des crédits de personnel de la mission est inscrite au programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ». Ce programme, doté de 892,2 millions d'euros en AE et 865,5 millions d'euros en CP (30 % de la mission), est par conséquent composé à **80 % de dépenses du titre 2**.

Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » Répartition des crédits par titre

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Demandées pour 2008	%	Demandés pour 2008	%
Titre 2. Dépenses de personnel	715 218 022	80,16	715 218 022	82,64
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	154 874 822	17,36	130 848 478	15,12
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 775 112	2,33	18 057 296	2,09
Titre 6. Dépenses d'intervention	1 385 842	0,16	1 385 842	0,16
Total	892 253 798	100	865 509 638	100

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Le programme est enfin affecté par un important **changement de périmètre**, lié au rattachement des moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, auparavant inscrits au programme 154. Ces moyens représentaient, en CP, 370 millions d'euros de crédits de personnel en exécution 2006.

Ce rattachement est présenté comme de nature à remédier aux deux inconvénients suivants :

1) un décalage avec les **conditions réelles de gestion**, le service assurant le pilotage des directions départementales étant le responsable du programme 217, et non celui programme 154 ;

2) une **architecture complexe des budgets opérationnels de programme**, résultant de la nécessité de traiter BOP régionaux et BOP départementaux de façon distincte.

Votre rapporteur spécial, s'il admet que ce changement de périmètre devrait simplifier la gestion interne et la cartographie des BOP, constate qu'il **achève de concentrer les crédits de personnel de la mission sur un seul programme, ce qui est susceptible d'entraver le recours à la fongibilité asymétrique.**

Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	FDC et ADP attendus en 2008
01 Moyens de l'administration centrale	233 374 944	205 789 300	98 500	214 243 060	201 659 565	98 500
02 Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	10 846 370	21 674 486	2 109 000	9 375 675	21 024 486	2 109 000
03 Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	549 106 690	556 956 449	5 110 000	546 755 725	554 556 449	2 310 000
04 Moyens communs	101 009 096	107 833 563	380 454	89 971 429	88 269 138	380 454
Total	894 337 100	892 253 798	7 697 954	860 345 889	865 509 638	4 897 954

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

1. Des crédits de personnel maîtrisés

Le plafond d'emploi de la mission atteint 12.137 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour une **masse salariale globale de 715,22 millions d'euros**. Ces emplois se répartissent comme indiqué au tableau qui suit et sont à 76 % localisés en services déconcentrés.

Répartition des emplois au sein du programme

(en euros)

Action	Personnels	ETPT	% du total	Masse salariale
1. Moyens de l'administration centrale	Administration centrale et cabinet	2.214	18,24	162.158.942
2. Evolution de l'impact des politiques publiques et information économique	Personnels de l'INSEE affectés au ministère	153	1,26	15.740.300
3. Moyens des services déconcentrés	Personnels des DRAF, DDAF, DDEA	9.222	75,99	497.722.183
4. Moyens communs	Personnels mis à disposition et élèves et stagiaires des écoles et centres de formation	548	4,51	39.596.597

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

A l'instar de ce qui a été précisé s'agissant du plafond d'emplois ministériel, le programme traduit un **effort réel de maîtrise des personnels**. Les hypothèses de sortie au 1^{er} juillet 2008 mentionnent ainsi 295 départs à la retraite et 109 recrutements externes.

2. Un « foisonnement » d'études et de statistiques

Au titre des crédits consacrés aux statistiques, **3,7 millions d'euros en AE et CP sont dévolus au Réseau d'information comptable agricole**, dans le cadre duquel 1.000 exploitants sont rémunérés pour tenir une comptabilité à laquelle ils ne seraient pas normalement assujettis. Votre rapporteur spécial a mené au cours de l'année 2007 des travaux de contrôle sur la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. S'étant régulièrement heurté à l'absence, à l'insuffisance ou à l'inadaptation des statistiques disponibles, **il s'étonne qu'un outil si bien doté ne fonctionne pas mieux...**

On relève, d'une manière générale, le **grand nombre d'études, évaluations, informations et observations** qui donnent lieu à l'ouverture de faibles montants de crédits, et dont l'utilité ne semble pas toujours avérée (cf. tableau).

Les crédits d'études et de statistiques du programme 215

(en euros)

Dispositif	Objet	Crédits de paiement
Enquêtes statistiques	Terres labourables, enquête porcins, conjoncture végétale et animale, RICA...	5.150.000
Recensement agricole	Test des nouvelles méthodes de recueil des données	10.000
Etudes	Fonder le rôle stratégique et politique que l'Etat doit exercer dans l'économie nationale (22 études)	660.796
Evaluation des politiques publiques	Rendre compte de l'utilisation des deniers publics (5 évaluations de 50 jours par des consultants à 940 euros / jour)	194.014
Information sur les marchés	Service des nouvelles du marché (information des pouvoirs publics sur l'état des marchés)	379.376
Observatoire des distorsions	Repérer les distorsions qui pourraient conduire à la déstabilisation des marchés agricoles	50.000
Réforme de l'Etat	Etudes accompagnant les réformes en cours au ministère	770.000
Total		7.214.186

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008

Au total, votre rapporteur spécial **encourage le ministère à rationaliser ces dépenses.**

Cette rationalisation pourrait, par exemple, commencer par la **suppression de l'Observatoire des distorsions**. Cette enceinte, destinée à « repérer les distorsions qui pourraient conduire à la déstabilisation des marchés agricoles » et qui « fonctionne comme un réseau de compétences fédérant les ressources et les connaissances des organismes participants », est en effet emblématique d'une créativité française galopante en matière de « comités Théodule » qu'il convient de contenir.

C. L'AFICAR, POUR QUOI FAIRE ?

1. Un opérateur utile ?

La création de l'« Agence française d'information et de communication agricole et rurale » (AFICAR) résulte d'une initiative gouvernementale traduite dans l'article 233 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

En sa qualité de rapporteur pour avis sur ce projet de loi, votre rapporteur spécial avait déjà fait part du **scepticisme de la commission des finances quant à la création d'une telle agence** (cf. encadré).

**Première lecture au Sénat du projet de loi sur le développement des territoires ruraux
Extrait du compte rendu intégral de la séance du 18 mai 2004**

Création de l'AFICAR

M. Joël BOURDIN, *rapporteur pour avis de la commission des finances* - Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent article 75 *ter* vise à créer un établissement public national à caractère industriel et commercial, dénommé « agence française d'information et de communication agricole et rurale », chargé de concevoir et de mettre en œuvre sous la tutelle du ministre de l'agriculture l'information et la communication en matière agricole et rurale.

L'amendement de la commission des finances vise à supprimer cet article. Pourquoi ? Tout simplement parce que le dispositif qui nous est présenté nous paraît lourd. Sans aller jusqu'à instaurer une agence de ce type, il y a probablement moyen, dans les articles budgétaires, de débloquer des crédits pour la communication, comme cela se fait d'ailleurs couramment. Nous ne voyons donc pas la nécessité de créer une agence française de communication.

L'amendement déposé par le Gouvernement sur ce sujet, qui vise notamment à préciser le fonctionnement du conseil d'administration et les modalités de désignation du directeur général, ne fait d'ailleurs que nous conforter dans l'idée que nous avons là un dispositif très lourd, une sorte de coquille au sein du ministère de l'agriculture.

En outre, les modalités de financement de cette agence sont imprécises : il est simplement prévu qu'elle pourrait être financée par des subventions publiques, c'est-à-dire par le ministère de l'agriculture, par le produit des ventes de publications et d'éditions sur tout support ainsi que par le produit des ventes d'espaces pour l'insertion de messages publicitaires, et l'agence pourrait recueillir des dons et legs.

La commission des finances a donc présenté un amendement de suppression, monsieur le ministre, pour vous aider, en quelque sorte, dans votre mission.

En outre, s'il est vraiment nécessaire de prévoir une mesure plus complexe qu'une simple inscription de crédits dans des articles financiers, laissons-nous la possibilité, entre la première lecture et la deuxième lecture, d'apporter des modifications. Quoi qu'il en soit, si cet amendement de suppression n'était pas adopté, l'article serait voté conforme et nous resterions sur notre faim. Telle est, mes chers collègues, la position qu'a adoptée à l'unanimité la commission des finances.

L'AFICAR était dotée, en loi de finances initiales 2007, de 1.412.474 euros de subvention pour charges de service public, auxquels il convient d'ajouter le **coût annuel de deux fonctionnaires mis à disposition par le ministère de l'agriculture, soit 227.238 euros en 2007.**

Les crédits demandés pour 2008 sont stables (1,4 million d'euros), alors même que l'agence devra désormais rémunérer sur ses propres deniers les agents mis à disposition par le ministère. Il a été indiqué à votre rapporteur spécial que cette dépense serait couverte par des financements extérieurs prospectés par l'AFICAR¹.

¹ *L'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2007 faisait apparaître un montant nul de ressources propres.*

Sur le principe, **l'existence d'un opérateur *ad hoc* doté de moyens limités pour promouvoir l'image de l'agriculture ne se justifie pas**, et certaines des opérations qu'il mène pourraient faire l'objet d'une inscription budgétaire sur les crédits de communication du ministère (action 4 du présent programme).

2. Des actions indispensables ?

En outre, et quoique apparemment « conviviales », les actions menées par l'agence :

1) soit ne **présentent pas un intérêt stratégique évident** (il en va ainsi de l'organisation d'une exposition annuelle itinérante baptisée « Le Train de la Terre ») ;

2) soit **ne ressortissent pas à ce votre rapporteur spécial pense être le « cœur de métier » du ministère de l'agriculture et de ses opérateurs** (certaines opérations en partenariat avec des centres de loisirs au profit des enfants et adolescents ne partant pas en vacances, si elles sont généreuses dans leur principe, semblent assez éloignées de la vocation première du ministère).

Dans le contexte budgétaire tendu que traverse le ministère de l'agriculture, votre rapporteur spécial s'interroge par conséquent sur l'opportunité de continuer à « saupoudrer » des crédits au profit de ce type de structures.

Il propose à votre commission de **supprimer par amendement les crédits affectés à l'AFICAR en 2008 et d'ouvrir, en contrepartie, 1,4 million d'euros de crédits sur l'action 2 « Gestion des aléas de production » du programme 227, afin de remédier « symboliquement » à l'absence de budgétisation de la dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles.**

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 215

1. Consécutivement au rattachement des moyens des DDAF, le programme 215 achève de concentrer les moyens en personnel de la mission. Si ce regroupement facilite la gestion et simplifie la cartographie des BOP, il n'est pas propice à l'exercice de la fongibilité asymétrique.

2. Les crédits de personnel du ministère sont maîtrisés.

3. Certaines dépenses liées à des « études » semblent superflues.

4. L'utilité de l'Agence française de communication et d'information agricole et rurale » (AFICAR) n'est pas évidente et les crédits qui lui sont consacrés se justifient d'autant moins dans un contexte budgétaire délicat pour le ministère.

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

A. STRATÉGIE ET PERFORMANCE

1. Les finalités poursuivies

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR), dont la plupart des actions sont mises en œuvre par l'intermédiaire des chambres d'agriculture et des instituts techniques, s'est substitué en 2006 à l'Agence de développement agricole et rural (ADAR)¹.

Il regroupe deux programmes ayant pour objet :

1) d'aider les exploitants agricoles à maîtriser les risques et opportunités de marché, de les inciter à s'inscrire dans une démarche de développement durable, d'améliorer les conditions d'exercice de l'activité agricole et d'intégrer de façon harmonieuse cette activité dans les territoires ruraux (programme 775) ;

2) d'inciter, via un appel à projets, les acteurs du monde agricole à prendre des initiatives en matière de développement agricole (programme 776).

2. L'analyse de la performance

Le dispositif d'évaluation de la performance s'articule autour de deux objectifs (soit un par programme). **Une simplification des indicateurs associés à ces objectifs intervient dans le cadre du présent projet annuel de performances.** Ainsi :

1) l'objectif 1 « Orienter les structures chargées du conseil », associé au programme 775, voit la suppression d'un indicateur relatif au nombre d'agents de développement qualifiés rapporté au nombre total d'agents de développement des chambres d'agriculture et des instituts techniques, ayant d'ores et déjà atteint un taux proche de 100 % ;

2) l'objectif 2 « Développer et renforcer les partenariats » », associé au programme 776, voit également la fusion des indicateurs relatifs au nombre de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT) rapporté au nombre de financements du programme.

¹ Sur les circonstances de création du compte, voir le rapport d'information n° 49 (2007-2008) de votre rapporteur spécial : « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles ».

B. ANALYSE DES RECETTES

1. Un compte alimenté par la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) est alimenté par 85 % du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** visée à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts.

Jusqu'en 2007, et consécutivement à la prorogation d'un **plafonnement** institué en 2002, lors de la création de la taxe, la cotisation acquittée par les exploitants au titre de la part variable ne pouvait excéder 120 % de la cotisation acquittée en 2002 au titre d'anciennes taxes parafiscales.

Toutefois, selon la rédaction en vigueur de l'article 302 *bis* MB du code général des impôts, **ce plafonnement disparaîtra au 1^{er} janvier 2008**. Votre rapporteur spécial renvoie, sur ces questions, au **rapport d'information** qu'il a consacré, en 2007, à la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles¹.

2. Le déplafonnement de la taxe n'est pas pris en compte dans les évaluations de recettes

Le projet annuel de performances pour 2008 indique que l'hypothèse de recettes de taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est fondée sur une **extrapolation de l'évolution tendancielle des recettes constatées en 2007**. Elle prévoit ainsi une hausse de 4,5 millions d'euros du produit de la taxe affecté au compte, qui atteint **102,5 millions d'euros**.

L'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale **ne tient manifestement pas compte du déplafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, ce dont votre rapporteur spécial s'étonne, dans la mesure où le déplafonnement est expressément prévu par la loi et qu'il ne serait pas neutre dans ses effets**, puisqu'il est susceptible de procurer un surcroît de ressources estimé entre 10 et 15 millions d'euros.

¹ Voir le rapport d'information n° 49 (2007-2008) précité.

C. ANALYSE DES DÉPENSES

1. Programme 775 « Développement agricole et rural pluriannuel »

Le programme 775 « Développement agricole et rural pluriannuel » est essentiellement composé de dépenses d'intervention (90 millions d'euros en AE et 98 millions d'euros en CP concentrés sur l'action 1). Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- 1) **40,4 millions d'euros** au profit des programmes régionaux de développement agricole menés par les **chambres d'agriculture** ;
- 2) **40,4 millions d'euros** au profit des programmes des **instituts et centres techniques** ;
- 3) **5,9 millions d'euros** au profit de programmes portés par les **organismes nationaux à vocation agricole (ONVA)** ;
- 4) **3,3 millions d'euros** au titre des « **actions d'accompagnement** ».

Programme 775 « Développement agricole et rural pluriannuel » Présentation des crédits par titre et catégorie

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2006	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Consommés en 2006	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	95 922	200 000	400 000	95 922	200 000	400 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	95 922	200 000	400 000	95 922	200 000	400 000
Titre 6. Dépenses d'intervention	124 658 988	87 750 000	90 000 000	99 595 102	87 750 000	98 000 000
Transferts aux entreprises	1 169 168			377 807		
Transferts aux autres collectivités	123 489 820	87 750 000	90 000 000	99 217 295	87 750 000	98 000 000
Totaux	124 754 910	87 950 000	90 400 000	99 691 024	87 950 000	98 400 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Votre rapporteur spécial estime que **la justification au premier euro gagnerait à être plus circonstanciée**, l'absence de référence aux actions concrètes mises en œuvre à travers le programme donnant une impression, probablement infondée, de « partage de ressources » entre organisations professionnelles agricoles. **Une présentation plus détaillée permettrait de confirmer que les crédits vont aux actions, et non aux structures.**

2. Programme 776 « Innovation et partenariat »

Dans le cadre du programme 776, **des projets d'innovation et de partenariat** sont soumis à un jury d'experts indépendants (enseignants chercheurs, membres du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux) et déclarés lauréats par le ministre.

12 millions d'euros (AE = CP) sont consacrés au financement des projets sélectionnés.

Programme 776 « Innovation et partenariat » Présentation des crédits par titre et catégorie

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2006	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Consommées en 2006	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandés pour 2008
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		300 000	100 000		300 000	100 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		300 000	100 000		300 000	100 000
Titre 6. Dépenses d'intervention		9 750 000	12 000 000		9 750 000	12 000 000
Transferts aux autres collectivités		9 750 000	12 000 000		9 750 000	12 000 000
Totaux		10 050 000	12 100 000		10 050 000	12 100 000

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2008

Votre rapporteur spécial **souscrit en principe à cette démarche**, tout en relevant que sa relative nouveauté ne permet pas encore d'évaluer pleinement la fiabilité du processus de sélection, l'efficacité des projets retenus et la qualité du contrôle de l'emploi des fonds.

Il considère par ailleurs qu'une répartition des crédits plus équitable entre les programmes 775 et 776 soit étudiée, afin de **permettre la montée en puissance du dispositif d'appel à projets**.

Principales observations de votre rapporteur spécial sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

1. Les prévisions de recettes du compte d'affectation spéciale ne tiennent pas compte du déplafonnement de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles au 1^{er} janvier 2008, pourtant prévu par le code général des impôts.

2. Une description plus circonstanciée de l'emploi des crédits du programme 775 permettrait de dissiper les soupçons d'aides aux structures plutôt qu'aux actions.

3. Une répartition plus équitable des crédits entre programmes 775 et 776 doit être étudiée, afin de permettre la montée en puissance du dispositif d'appel à projets innovants et partenariaux.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Article 33 (et état B annexé)

Mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural Dont titre 2				
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1.400.000		1.400.000	
Forêt				
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture Dont titre 2		1.400.000		1.400.000
TOTAL	1.400.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000
SOLDE		0		0

Objet

Le présent amendement a pour objet de transférer 1,4 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement inscrits à l'action 4 du programme 215, constituant la subvention pour charges de service public de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), vers l'action 2 du programme 227, afin d'inscrire une dotation « symbolique » au Fonds national de garantie des calamités agricoles, dépense obligatoire non inscrite au présent projet de loi de finances.

EXAMEN DES ARTICLES 41, 41 *BIS* ET 41 *TER* RATTACHÉS

ARTICLE 41

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

En application de l'article L. 514-1 du code rural, le présent article vise à **fixer le plafond de l'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture pour 2008.**

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

La loi de finances rectificative pour 2000 est venue préciser que, sauf majoration exceptionnelle dans les cas prévus par la loi, le taux maximal d'augmentation de la taxe que chaque chambre peut inscrire à son budget est fixé par la loi. Ce taux maximal était ainsi de 1,4 % pour 2001, de 1,7 % pour 2002, de 1,7 % pour 2003, de 1,5 % pour 2004, de 1,8 % pour 2005, de 2 % pour 2006 et de 1,8 % pour 2007.

Pour 2008, le présent article fixe l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget à **1,7 %**.

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

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

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

ARTICLE 41 bis

Création et financement d'une structure d'appui pour l'agrément et le contrôle des organismes d'inspection chargés du contrôle des pulvérisateurs

En application de l'article L. 256-2 du code rural, les **matériels de pulvérisation de produits phytopharmaceutiques et de produits biocides** sont soumis au contrôle d'organismes d'inspection agréés.

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative du **gouvernement**, le présent article introduit un article L. 256-2-1 dans le code rural, afin de créer un **groupement d'intérêt public** chargé d'apporter à l'autorité administrative son **appui technique** et son **expertise** dans la définition des **procédures de contrôle et d'agrément** desdits organismes et dans la recherche et la constatation des **infractions** en cette matière.

Le financement de ce groupement, qui sera constitué autour du CEMAGREF, est assis sur une **contribution forfaitaire annuelle** fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et du budget :

- dans la limite de **4 euros par contrôle** pour les organismes visés à l'article L. 256-2 du code rural ;
- dans la limite de **3.000 euros par inspecteur employé** et par visite nécessaire pour les organismes non accrédités.

L'article précise enfin les modalités de recouvrement de ces sommes par l'agent comptable du groupement d'intérêt public, qui sont celles applicables en matière de **taxes sur le chiffre d'affaires**.

Ce dispositif vise donc à **garantir l'effectivité du contrôle des pulvérisateurs**, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur au moment de l'adoption de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (article 41).

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

ARTICLE 41 ter

Réforme des droits acquittés par les producteurs de produits à appellation d'origine ou bénéficiant d'une indication géographique protégée

L'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer réorganise les dispositions du code rural relatives aux **droits acquittés par les producteurs** de produits à appellation d'origine (AO) ou bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP).

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative du **gouvernement**, vise à **actualiser le régime de ces droits perçus par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)**, en particulier pour tenir compte de la réforme du régime de l'agrément dans le secteur viticole.

A cette fin :

1) il précise la notion de « **quantités destinées à la commercialisation** », sur lesquelles repose la perception du droit, en indiquant qu'elles correspondent aux quantités produites, déduction faite de celles retirées par l'opérateur dans le cadre des autocontrôles et des contrôles internes ;

2) il crée un **dispositif de lissage** des droits annuellement perçus en précisant qu'ils peuvent être calculés sur la base de la moyenne des quantités produites au cours des deux ou trois années précédentes, sur proposition du Conseil permanent de l'INAO ;

3) il supprime la règle, d'application malaisée, selon laquelle le droit était perçu dès que la proposition d'enregistrement en IGP posait des difficultés dans le cas des IGP ne demandant pas à bénéficier de la protection nationale transitoire.

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 546.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

1) au programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » (147.500 euros au titre de l'action 1 « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux » et 233.000 euros au titre de l'action 2 « Politique du cheval) ;

2) au programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » (166.000 euros au titre de l'action 1 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés »).

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En première délibération, à l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 3 millions d'euros** les crédits du programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » afin d'augmenter la dotation pour **charges de bonification des prêts d'installation des jeunes agriculteurs**. Cette majoration a été gagée, au sein de la mission, par une diminution de 2 millions d'euros de crédits au sein du programme 149 « Forêt » et d'1 million d'euros au sein du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », et sera complétée par un **redéploiement interne au programme 154 de 2 millions d'euros**.

Elle est rendue nécessaire par l'augmentation des taux de crédit bancaire et par le maintien des installations à un niveau élevé, et vise à éviter la constitution de « files d'attente » en 2008.

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a, par ailleurs, adopté un amendement **minorant de 25.426.853 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en seconde délibération. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

1) 12.323.573 euros sur le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » ;

2) 7.550.715 euros sur le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » ;

3) 3.785.233 euros sur le programme 149 « Forêt » ;

4) 1.767.332 euros sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

Enfin, une **minoration de 500.000 euros** est intervenue sur les dépenses de personnel du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », destinée à gager les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

III. ADOPTION DES ARTICLES 41 *BIS* ET 41 *TER* RATTACHÉS

Sur proposition du gouvernement, **deux articles additionnels rattachés** ont enfin été adoptés par l'Assemblée nationale, visant à :

1) créer et organiser le financement d'un **groupement d'intérêt public** chargé d'assister l'autorité administrative en matière de contrôle, d'agrément, de recherche et de constatation des infractions dans le domaine des matériels de **pulvérisation de produits phytopharmaceutiques et de produits biocides** (article 41 *bis*) ;

2) aménager et préciser le régime des **droits acquittés par les producteurs** de produits à appellation d'origine (AO) ou bénéficiant d'une indication géographique protégée (IGP) auprès de l'**Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)**, (article 41 *ter*).

PROPOSITION : CONFIRMATION DE L'ADOPTION, AVEC MODIFICATION, DES CRÉDITS DE LA MISSION, DE L'ADOPTION SANS MODIFICATION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE ET DE L'ARTICLE 41, ET ADOPTION DES ARTICLES 41 *BIS* ET 41 *TER* RATTACHÉS.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 15 novembre 2007, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, sur la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », le compte spécial « Développement agricole et rural », et l'article 41 rattaché.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 milliards d'euros en crédits de paiement avaient été demandés, en 2008, pour la mission « Agriculture » et que la moitié de ces montants correspondait à des dépenses d'intervention. Il a souligné que ces crédits devaient être comparés aux 10 milliards d'euros de cofinancements communautaires annuellement perçus dans le cadre de la PAC et aux 3,8 milliards d'euros de dépenses fiscales qui concouraient aux programmes de la mission.

Les points saillants à relever en 2008 étaient l'encouragement de l'agriculture durable, la politique de soutien à la pêche, la gestion des aléas, notamment à travers le développement de l'assurance récolte, et la maîtrise des effectifs du ministère, qui s'était fixé un objectif de 2 départs en retraite sur 3 non remplacés parmi les personnels administratifs.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite estimé que la tâche du ministre de l'agriculture ne serait pas aisée, tant la situation budgétaire de son ministère était dégradée. Il a précisé que les reports de charges sur la seule mission « Agriculture » passaient de 678 millions d'euros fin 2006 à 1,17 milliard d'euros fin 2007, ce qui équivalait à 40 % des crédits demandés pour 2008.

Revenant en détail sur chaque programme, il a mentionné que le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » regroupait 37 % des crédits de la mission et était composé à 91 % de dépenses d'intervention. Il a précisé que ce programme mettait notamment en œuvre des actions correspondant au « second pilier » de la PAC, dans le domaine du développement rural, puis a brièvement décrit les principaux crédits demandés, s'agissant notamment des mesures agro-environnementales, des aides à l'installation, à la modernisation des exploitations ou à la cessation d'activité et de la politique de la pêche.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a estimé que certains dispositifs du programme fonctionnaient souvent selon une logique de « guichet » et jugé indispensable de limiter le recours à de tels mécanismes, ainsi que de les assortir de conditions d'octroi plus rigoureuses, et donc de dotations budgétaires mieux calibrées.

Il a enfin mentionné, au titre des opérateurs du programme, que les Haras nationaux voyaient leur subvention pour charges de service public baisser de 2,5 millions d'euros à périmètre constant, ce qui semblait les inciter à dynamiser leur politique de cessions immobilières, orientation qu'il conviendrait de confirmer au cours d'une audition de suivi au premier trimestre 2008, portant sur le rapport de contrôle qu'il avait déposé en novembre 2006.

Après avoir rappelé que le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » était le pendant national des aides communautaires du premier pilier de la PAC, M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a souligné que les crédits finançant les dépenses d'intervention des offices agricoles accusaient une baisse de 67 millions d'euros par rapport à 2007. Il a toutefois précisé que cette baisse n'était qu'apparente, puisque la dotation des offices serait complétée en cours d'année, selon le projet annuel de performances pour 2008, « grâce à la cession d'actifs patrimoniaux inemployés de ces établissements ».

Il a expliqué que cette cession d'actifs concernait la vente de deux immeubles constituant le siège de l'ancien Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) et que le produit minimal attendu de la vente était estimé à 50 millions d'euros. Il a considéré que cette opération était contestable, dans la mesure où elle ne bénéficierait probablement pas de l'expertise de France Domaine ou d'une structure de portage spécialisée telle que la SOVAFIM et faisait alors courir le risque de réaliser une mauvaise vente à un établissement public industriel et commercial de l'Etat.

Il s'est, en outre, interrogé sur le point de savoir si les autres services de l'Etat avaient été avisés des projets de vente et si l'immeuble pouvait correspondre aux besoins immobiliers de certains ministères.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a enfin jugé nécessaire d'éviter que l'opération, destinée, à ce stade, à financer des dépenses d'intervention, ne conduise à couvrir des dépenses de fonctionnement courant par des recettes d'investissement, et à financer des dépenses récurrentes par des recettes exceptionnelles.

Au titre du programme 227, il a également mentionné deux sous budgétisations, à savoir l'absence de dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) et l'absence de crédits pour faire face aux refus d'apurement communautaire. Il a précisé que la non-inscription en loi de finances initiale de crédits consacrés aux refus d'apurement était traditionnellement motivée par la forte incertitude qui pesait sur les montants que l'Etat aurait à acquitter à ce titre et par le « signal négatif » que l'inscription de tels crédits constituerait aux yeux de la Commission européenne. Il a mentionné que l'enquête que la commission avait confiée pour 2008, en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la Cour des comptes sur ce sujet permettrait sans doute d'analyser ces points en détail.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les crédits du programme 149 « Forêt » servaient majoritairement à subventionner des opérateurs, et notamment à payer le « versement compensateur » à l'Office national des forêts (ONF). Il a précisé qu'il en résultait une gestion contrainte et l'absence de marges de manœuvre substantielles pour le responsable de programme.

S'agissant du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », il a observé qu'il achevait de concentrer les dépenses de personnel de la mission en se voyant rattacher, en 2008, les moyens des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, auparavant inscrites au programme 154. Il s'est félicité de ce que le programme traduise un effort réel de maîtrise des dépenses de personnel.

Rappelant que le programme 215 subventionnait l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), à hauteur d'1,4 million d'euros, il a précisé que la commission s'était montrée sceptique au moment de la création par la loi sur le développement des territoires ruraux de cette agence et que ce scepticisme se renforçait à la lecture du projet annuel de performances.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a, en effet, estimé que les actions menées par l'agence ne correspondaient pas à ce qu'il pensait être le « cœur de métier » du ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère qui, compte tenu de la relative « disette » budgétaire qu'il traversait, devrait s'abstenir de « saupoudrer » des crédits au profit de telles structures.

Il a, en conséquence, proposé de transférer par amendement la subvention prévue pour l'AFICAR vers le programme 227, afin d'y inscrire des crédits au profit du FNGCA.

Concernant le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », il a souligné que les prévisions de recettes ne prenaient pas en compte les effets du déplafonnement, au 1^{er} janvier 2008, de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Il a ajouté qu'une justification au premier euro plus circonstanciée permettrait de s'assurer que les crédits allaient aux actions de développement agricole plutôt qu'aux structures.

Sous ces réserves, il a recommandé l'adoption des crédits de la mission, ainsi modifiés, du compte spécial, et de l'article 41 rattaché, relatif au plafond d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambre d'agriculture.

M. Jean Arthuis, président, a souscrit à l'analyse du rapporteur spécial concernant les recettes tirées de la vente du siège de l'ONIC et jugé qu'elles devaient être affectées à des opérations en capital. Il s'est également interrogé sur les conséquences, pour les Haras nationaux, des réductions de crédits votées à l'initiative de la commission au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a rappelé que la situation des Haras pourrait utilement faire l'objet d'une audition de suivi de son rapport de contrôle au premier trimestre 2008.

M. Adrien Gouteyron s'est félicité de la convergence de vues qui caractérisait les rapporteurs spéciaux de la commission quant à la gestion de l'immobilier de l'Etat et de ses opérateurs. Il s'est, par ailleurs, étonné des sous-budgétisations relevées par le rapporteur spécial, s'agissant en particulier du FNGCA, avant de l'interroger sur les crédits consacrés à la gestion des aléas économiques et sanitaires.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a indiqué que le programme 227 comportait une action 2 « Gestion des aléas de production », dotée de 41 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 60 millions d'euros en crédits de paiement, consacrés notamment à l'assurance récolte. Il a, par ailleurs, précisé que le projet de loi de finances pour 2008 ne prenait pas en compte l'incidence budgétaire des mesures de soutien à la pêche récemment annoncées.

M. Gérard Longuet s'est interrogé sur la stratégie poursuivie par le gouvernement en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole, sur l'impact budgétaire de la politique de défiscalisation des biocarburants et évoqué les conséquences potentielles de la hausse du prix des céréales.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a précisé que l'action menée dans le cadre du plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) était en voie d'extinction, dans la mesure où les autorités communautaires imposaient de limiter ces mesures dans le temps. Il a également fait valoir qu'un plan « Nitrates » était amorcé en Bretagne, auquel le ministère de l'agriculture et de la pêche contribuerait pour un montant de 68 millions d'euros sur 5 ans.

M. Adrien Gouteyron a rappelé que ce plan avait pour objet de se prémunir contre des sanctions pécuniaires potentiellement lourdes de la part des autorités communautaires.

Un débat s'est ensuite ouvert sur la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) et sur le caractère « biodégradable » de toute fiscalité écologique, paradoxe relevé par le rapporteur général dans son dernier rapport d'information préalable au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Puis la commission a adopté un amendement tendant à transférer 1,4 million d'euros inscrits à l'action 4 du programme 215, constituant la subvention pour charges de service public de l'AFICAR, vers l'action 2 du programme 227, afin d'inscrire une dotation au Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Elle a alors adopté les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » ainsi modifiés, les crédits du compte spécial « Développement agricole et rural », ainsi que l'article 41 rattaché.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.