

N°101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT  
ET AFFAIRES RURALES

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :  
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

*Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	7
A. 2010 : UN BUDGET DE CRISE POUR L'AGRICULTURE ? .....	7
1. <i>Des crédits aux évolutions contrastées par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2009</i> .....	7
2. <i>... mais qui dépassent nettement les plafonds prévus par la programmation pluriannuelle</i> .....	8
B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEURS RÉFORMES .....	10
1. <i>Le budget de la mission ne représente qu'une partie modeste des dépenses publiques destinées à l'agriculture</i> .....	10
a) Le nouveau périmètre de la mission .....	10
b) Le poids prépondérant des dépenses d'intervention au sein de la mission .....	10
c) La diversité des concours publics à l'agriculture .....	11
2. <i>L'impact de la RGPP, du Grenelle de l'environnement et du bilan de santé de la PAC</i> .....	13
a) La modernisation ambitieuse appelée par la RGPP .....	13
b) Le Grenelle de l'environnement .....	15
c) Le « bilan de santé » de la PAC .....	15
C. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009 .....	16
1. <i>Une exécution à nouveau perturbée</i> .....	16
2. <i>Des reports de charges en augmentation</i> .....	18
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	19
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » .....	20
1. <i>L'évolution des crédits du programme</i> .....	20
a) Principales évolutions constatées sur les crédits .....	20
b) La baisse des crédits n'aura pas lieu .....	24
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro</i> .....	24
a) La faiblesse du dispositif budgétaire de gestion des crises .....	24
b) Le recentrage de l'activité des Haras nationaux .....	25
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT » .....	26
1. <i>Principales caractéristiques des crédits en 2010</i> .....	26
2. <i>L'Office national des forêts au cœur des enjeux du programme</i> .....	27
C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION » .....	28
1. <i>Principales caractéristiques du programme</i> .....	29
a) Présentation des crédits .....	29
b) L'évolution des actions .....	30
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro</i> .....	30
a) La fin des sous-budgétisations pour lutter contre la FCO ? .....	30
b) La réforme du service public de l'équarrissage .....	31

D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE » .....	33
1. <i>Les crédits de personnel et le plafond d'emplois</i> .....	33
2. <i>Le recensement général agricole en 2010</i> .....	34
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Le déséquilibre persistant des recettes et des dépenses du compte</i> .....	37
2. <i>Les appels à projets sont à renforcer en vue de prévenir une logique d' « abonnement aux aides »</i> .....	38
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>41</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
• <b>Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche</b> .....	<b>43</b>
• <b>Examen en commission</b> .....	<b>53</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Doté de **3,424 milliards d'euros en AE et de 3,448 milliards d'euros en CP**, le budget 2010 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » présente des **évolutions contrastées par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2009** : les AE progressent de 6,1 % tandis que les CP sont en baisse de 0,8 %. Les crédits pour 2010 se caractérisent surtout par **la forte dérogation aux plafonds fixés au niveau pluriannuel** : au lieu de décroître, comme le prévoyait la loi de programmation des finances publiques (-11 % en CP), ils sont supérieurs de 10,3 % au plafond défini pour 2010. Cet écart se justifie en raison **de la crise traversée par l'ensemble des filières agricoles**. L'Assemblée nationale a, de plus, **majoré de 228,89 millions d'euros en AE et de 163,43 millions d'euros en CP les crédits de la mission**, principalement au titre du plan exceptionnel en faveur de l'agriculture.

2. La mission doit être **replacée dans le contexte des différents concours publics à l'agriculture**. Elle ne représente en effet qu'**un peu plus de 10 %** de ceux-ci, tandis que l'Union européenne en fournit le tiers.

3. En dépit de la remise d'un rapport spécifique sur la fiscalité agricole, les **dépenses fiscales**, concentrées sur le programme 154, **ne sont toujours pas récapitulées au niveau de la mission**. Leur **présentation par programme est toutefois améliorée** dans le projet annuel de performances. **Cet effort doit être poursuivi** de manière à pouvoir évaluer ces dispositifs dont le coût, de l'ordre de 3 milliards d'euros, est sujet à caution selon la Cour des Comptes.

4. **L'impact des réformes** importantes conduites par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, à l'image de celles liées à **la révision générale des politiques publiques, au Grenelle de l'environnement**, ou encore, **au bilan de santé de la PAC**, reste incertain en termes budgétaires. La **programmation pluriannuelle** des crédits de la mission, qui apparaît largement caduque à ce stade, pourrait être **réévaluée en explicitant les hypothèses de gains et de coûts liés à ces réformes**.

5. L'exécution budgétaire en 2008 et en 2009 présente, une fois de plus, un **profil perturbé**, résultant de la survenue de crises et de la **budgétisation insuffisante** de certains postes. **La question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante par les différents programmes de la mission.

6. La **concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein du programme support 206 n'est plus justifiée** par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère. Une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes** est donc particulièrement attendue à l'occasion du projet de loi de finances pour 2011.

7. La **justification** des dépenses du **compte spécial « Développement agricole et rural »** est **insuffisante** pour s'assurer que les crédits ne sont pas distribués en vertu d'une **logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent**. Les **écarts persistants entre les recettes et les dépenses** du compte plaident également pour une **meilleure utilisation des crédits**.

*Au 10 octobre 2009, délai fixé par la loi organique, 52 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Bien que ce taux de réponse représente une amélioration sensible par rapport à l'année précédente où le taux à la même date ne s'élevait qu'à 37,7 %, il n'est toujours pas satisfaisant.*

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. 2010 : UN BUDGET DE CRISE POUR L'AGRICULTURE ?

#### 1. Des crédits aux évolutions contrastées par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2009...

Le projet de loi de finances pour 2010 propose de doter la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR), portée par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP), de **3,424 milliards d'euros en AE et 3,448 milliards d'euros en CP en 2010**.

#### Evolution 2009-2010 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

Programmes	LFI 2009		PLF 2010		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	1 577,12	1 755,70	1 663,40	1 693,34	5,5%	-3,5%
149 « Forêt »	290,86	308,29	368,73	340,73	26,7%	10,5%
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	523,98	579,48	542,29	562,79	3,5%	-2,9%
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	833,01	831,98	849,97	850,87	2,0%	2,3%
<b>Total mission</b>	<b>3 224,97</b>	<b>3 475,45</b>	<b>3 424,39</b>	<b>3 447,73</b>	<b>6,2%</b>	<b>-0,8%</b>
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>949,32</i>	<i>949,32</i>	<i>975,90</i>	<i>975,90</i>	<i>2,75%</i>	<i>2,75%</i>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

La dotation de la mission en 2010 est caractérisée par **une évolution contrastée par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2009** : les AE progressent de 6,1 % tandis que les CP sont en baisse de 0,8 %.

Hors crédits de personnel, ces dotations représentent une **hausse des crédits de 6,9 % en AE** et une **baisse de 2,6 % en CP** par rapport à l'exercice précédent<sup>1</sup>. Les dépenses de titre 2 s'élèvent à 976 millions d'euros en AE = CP, soit une légère augmentation de 3 % par rapport à 2009.

En réalité, le présent projet de loi de finances témoigne d'**une ambition certaine au regard de la programmation pluriannuelle** des crédits de la mission, dans un contexte de crise généralisée du monde agricole.

<sup>1</sup> Soit 2,43 milliards d'euros en AE et 2,46 milliards d'euros en CP en 2010 contre 2,28 milliards d'euros en AE et 2,53 milliards d'euros en CP en 2009.

## 2. ... mais qui dépassent nettement les plafonds prévus par la programmation pluriannuelle

La programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques<sup>1</sup> prévoyait en effet une **diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011**. Le niveau de CP devait ainsi décroître de 11 % entre 2009 et 2010.

**Cet objectif n'a pas résisté à la crise traversée par l'ensemble des filières agricoles<sup>2</sup>.**

Le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet **un niveau de crédits fortement supérieur aux plafonds prévus par la loi de programmation**, de 17 % en AE et de 10 % en CP (hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »).

Le tableau suivant permet de comparer ces écarts s'agissant des CP.

### La programmation pluriannuelle en CP (hors CAS pensions)\*

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	Plafond 2009 LPFP	Plafond 2010 LPFP	Plafond 2011 LPFP	Présent PLF 2010	Ecart PLF 2010/LPFP 2010	Plafond 2010/ plafond 2009	PLF 2010/ plafond 2009
	Md€	Md€	Md€	Md€	%	%	%
Mission "Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales"	3,25	2,91	2,76	3,21	10,30%	-11%	-2%

\* : Ces montants correspondent aux plafonds, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », prévus à l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

Source : commission des finances

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

<sup>2</sup> D'après les comptes nationaux de l'agriculture établis par le MAAP, la baisse des prix de la totalité des produits agricoles a conduit à un recul des revenus des agriculteurs de l'ordre de 20 % en 2008. Cette tendance devrait se confirmer en 2009 avec un recul de 10 à 20 % des rémunérations. Votre rapporteur spécial rappelle qu'entre 2006 et 2008, le revenu agricole moyen par actif s'établissait à 24.200 euros toutes exploitations confondues.

En juin 2009, le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indiquait déjà que le plafond 2009 prévu par la programmation pluriannuelle devrait « être **majoré de 234 millions d'euros, compte tenu de l'évolution récente des conditions économiques de l'agriculture**. A ce dépassement s'ajoutent les crédits nécessaires au financement des mesures décidées suite à la tempête Klaus, qui a touché les forêts du sud-ouest de la France en janvier 2009, soit 38 millions d'euros »<sup>1</sup>.

Il convient, de plus, d'observer que **l'ambition** affichée par le présent projet de loi de finances est **confirmée par les modifications apportées par l'Assemblée nationale**.

En effet, l'adoption par celle-ci d'un amendement du Gouvernement conduit à proposer la **majoration des crédits** de la mission APAFAR de **228,89 millions d'euros en AE** et de **163,43 millions d'euros en CP**, principalement au titre du **plan exceptionnel** en faveur de l'agriculture, **annoncé le 27 octobre 2009** par le Président de la République dans son **discours de Poligny** (Jura).

Outre **un milliard d'euros de prêts bancaires**, ce plan de soutien aux agriculteurs, d'un montant de 650 millions d'euros, peut être décomposé de la manière suivante, s'agissant de l'exercice 2010<sup>2</sup> :

- le **remboursement de 75 % du montant de la taxe carbone** au profit des exploitants agricoles, évalué à environ 120 millions d'euros et prévu par l'article 7 du présent projet de loi de finances ;

- une dotation supplémentaire du **fonds d'allègement des charges** (FAC) de 100 millions d'euros en AE=CP ;

- une majoration de 100 millions d'euros en AE et de 50 millions d'euros en CP du **dispositif « Agridiff »**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juin 2009, page 51.

<sup>2</sup> Les crédits ouverts en 2009 au titre de ce plan exceptionnel sont détaillés dans le paragraphe consacré à l'exécution budgétaire 2009 à la page 17 du présent rapport. Une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour un montant de 50 millions d'euros, est également envisagée, sans que l'exercice concerné ne soit, à ce stade, connu. Vraisemblablement, il devrait s'agir de 2010.

<sup>3</sup> Ce dispositif vise le soutien de la trésorerie des exploitants agricoles en difficulté dans le cadre de l'ouverture d'une procédure de redressement en vue du rétablissement de la viabilité de leur exploitation.

## **B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEURS RÉFORMES**

### **1. Le budget de la mission ne représente qu'une partie modeste des dépenses publiques destinées à l'agriculture**

#### *a) Le nouveau périmètre de la mission*

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

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

- par la **fusion** des anciens programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », en un unique programme, intitulé « **Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires** ».

Ce nouveau programme 154, doté de la moitié des crédits de paiement de la mission, devient le pivot budgétaire de la politique d'intervention du ministère et met largement en œuvre des dispositifs trouvant une contrepartie au titre de la politique agricole commune (PAC).

#### *b) Le poids prépondérant des dépenses d'intervention au sein de la mission*

La répartition des crédits de la mission manifeste très clairement la vocation de **ministère d'intervention** du MAAP.

**47 % des CP de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6** (soit 1,6 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 28 % sont consacrés aux dépenses de personnel (976 millions d'euros) et 24 % aux dépenses de fonctionnement (823 millions d'euros).

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

(en euros et en pourcentage)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
154 - Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	-	285 508 564	500 000	1 407 333 421	<b>1 693 341 985</b>	<b>49,11%</b>
149 - Forêt	-	212 259 504	9 584 147	118 883 079	<b>340 726 730</b>	<b>9,88%</b>
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	286 620 688	179 906 946	1 728 621	94 538 335	<b>562 794 590</b>	<b>16,32%</b>
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	689 258 419	145 684 853	15 013 741	910 000	<b>850 867 013</b>	<b>24,68%</b>
<b>Total</b>	<b>975 879 107</b>	<b>823 359 867</b>	<b>26 826 509</b>	<b>1 621 664 835</b>	<b>3 447 730 318</b>	<b>100,00%</b>
%	28,30%	23,88%	0,78%	47,04%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les crédits de la mission doivent être rapprochés des **autres concours publics à l'agriculture**, et en particulier des **dotations communautaires accordées au titre de la PAC**.

Votre rapporteur spécial souligne que celles-ci représentent près **des trois quarts de l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France<sup>1</sup>**, faisant de notre pays le premier bénéficiaire de cette politique communautaire.

#### *c) La diversité des concours publics à l'agriculture*

Selon les réponses du MAAP au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, **la contribution du ministère au financement public du secteur agricole s'élevait, en 2008, à 5,25 milliards d'euros<sup>2</sup>** et celles des autres ministères à plus de 860 millions d'euros, soit une **contribution nationale totale de 6,11 milliards d'euros à l'agriculture<sup>3</sup>**.

De plus, les **dépenses de protection sociale** représentaient 11,7 milliards d'euros en 2008.

Enfin, le **financement communautaire** était de 8,5 milliards d'euros au titre du premier pilier et de 890 millions d'euros au titre du second.

Votre rapporteur spécial souligne que **le périmètre de la mission APAFAR ne s'élève donc qu'à un peu plus de 10 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture**, comme l'indique le tableau de la page suivante.

<sup>1</sup> Cf. le rapport spécial 2009-2010 « Affaire européennes » de notre collègue Denis Badré (fascicule 2 du tome II du rapport n° 101 sur le projet de loi de finances pour 2010, pages 35 et suivantes).

<sup>2</sup> Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non à celui de la mission.

<sup>3</sup> Il conviendrait de plus d'ajouter à cette somme les concours apportés par les collectivités territoriales. Ils sont estimés à environ un milliard d'euros par an.

## Les concours publics à l'agriculture en 2008

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2007	2008	2008 / 2007	Etat		UE	
				2008	2008/ 2007	2008	2008/ 2007
<b>Régulation des marchés, dont :</b>	<b>799,4</b>	<b>640,8</b>	<b>-19,8%</b>	<b>150,3</b>	<b>-43%</b>	<b>490,5</b>	<b>-8%</b>
Restitutions à l'exportation	258,5	211,4	-18,2%	0,0	-	211,4	-18%
Dépenses d'intervention	136,6	96,2	-29,6%	0,2	65%	96,0	-30%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	123,2	90,5	-26,6%	0,0	-	90,5	-26%
Autres (adaptation des filières, taxes...)	281,1	242,6	-13,7%	150,1	-43%	92,5	489%
<b>Aides liées aux produits, dont :</b>	<b>2 643,1</b>	<b>2 703,1</b>	<b>2,3%</b>	<b>228,6</b>	<b>15%</b>	<b>2 474,5</b>	<b>1%</b>
Prime à la vache allaitante	765,0	861,4	12,6%	165,5	71%	695,9	4%
Prime à l'abattage	194,1	182,3	-6,1%	0,0	-	182,3	-6%
Aide compensatrice à l'hectare	1 074,5	1 107,7	3,1%	0,0	-	1 107,7	3%
Autres paiement directs liés aux produits	534,1	480,3	-10,1%	63,1	-38%	417,2	-4%
<b>Maîtrise de l'offre, dont :</b>	<b>-294,1</b>	<b>-379,0</b>	<b>28,9%</b>	<b>46,0</b>	<b>14%</b>	<b>-425,1</b>	<b>27%</b>
Aide au retrait des terres gel	20,7	10,9	-47,4%	0,0	-	10,9	-47%
Aide à la cession d'activité laitière	35,6	45,8	28,6%	45,8	29%	0,0	-
Autres aides (arrachage de vigne...)	93,8	77,3	-17,6%	0,2	-95%	77,0	-14%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	-444,1	-513,0	15,5%	0,0	-	-513,0	15%
<b>Paiements uniques</b>	<b>5 693,4</b>	<b>5 804,5</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>5 804,5</b>	<b>2%</b>
<b>Organisation et modernisation des filières, dont :</b>	<b>94,5</b>	<b>122,2</b>	<b>29,4%</b>	<b>62,0</b>	<b>85%</b>	<b>60,2</b>	<b>-1%</b>
Dynamique de la production	83,7	82,9	-0,9%	22,6	0%	60,2	-1%
Dynamique de la commercialisation	10,8	39,3	264,2%	39,3	264%	0,0	-
<b>Actions de promotion et qualité des produits</b>	<b>77,9</b>	<b>88,8</b>	<b>13,9%</b>	<b>78,8</b>	<b>12%</b>	<b>9,9</b>	<b>30%</b>
<b>Aide alimentaire</b>	<b>86,4</b>	<b>75,8</b>	<b>-12,2%</b>	<b>9,7</b>	<b>-49%</b>	<b>66,2</b>	<b>-2%</b>
<b>Aléas de production et allègement des charges, dont :</b>	<b>258,8</b>	<b>282,0</b>	<b>9,0%</b>	<b>282,0</b>	<b>9%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
FNGCA, Bonification prêt calamité, Fac et agridif	157,6	90,7	-42,5%	90,7	-42%	0,0	-
Autres mesures	25,2	23,4	-7,3%	23,3	-7%	0,0	-
TIPP et TICGN	76,0	168,0	121,1%	168,0	121%	0,0	-
<b>Total marchés et revenus agricoles</b>	<b>9 359,4</b>	<b>9 338,2</b>	<b>-0,2%</b>	<b>857,4</b>	<b>-3%</b>	<b>8 480,8</b>	<b>0%</b>
<b>Développement rural, dont :</b>	<b>1 808,3</b>	<b>1 664,1</b>	<b>-8,0%</b>	<b>904,8</b>	<b>-4%</b>	<b>759,3</b>	<b>-12%</b>
Installation et maîtrise des pollutions	524,2	503,0	-4,0%	305,1	-12%	197,9	11%
Cessation d'activité en agriculture	74,6	69,2	-7,3%	64,1	-1%	5,0	-48%
Compensation de handicaps naturels	535,0	517,6	-3,3%	233,1	-3%	284,5	-4%
Mesures agro-environnementales	414,1	380,2	-8,2%	173,6	-7%	206,7	-9%
Aménagement de l'espace rural (Leader + notamment) agricoles	187,6	37,5	-81,0%	34,0	-2%	3,5	-98%
Activités hippiques	57,7	57,9	0,4%	57,9	0%	0,0	-
<b>Sécurité sanitaire des végétaux et animaux, dont :</b>	<b>354,8</b>	<b>415,7</b>	<b>17,2%</b>	<b>345,5</b>	<b>5%</b>	<b>70,2</b>	<b>173%</b>
Service public de l'équarrissage	177,2	182,0	2,7%	182,0	3%	0,0	-
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	177,6	233,7	31,6%	163,5	8%	70,2	173%
<b>Total agriculture et territoires ruraux</b>	<b>11 522,5</b>	<b>11 418,0</b>	<b>-0,9%</b>	<b>2 107,7</b>	<b>-2%</b>	<b>9 310,3</b>	<b>-1%</b>
<b>Forêt, dont :</b>	<b>376,1</b>	<b>365,9</b>	<b>-2,7%</b>	<b>308,3</b>	<b>0%</b>	<b>57,6</b>	<b>-13%</b>
Développement économique de la filière forêt-bois	47,2	42,5	-10,0%	35,7	-18%	6,8	88%
Gestion du patrimoine forestier public	165,6	171,3	3,4%	171,3	8%	0,0	-
forêt privée	109,9	98,2	-10,6%	61,6	4%	36,6	-28%
Prévention des risques et protection de la forêt	53,4	53,9	1,0%	39,6	-19%	14,3	205%
<b>Services généraux, dont :</b>	<b>1 404,5</b>	<b>1 413,9</b>	<b>0,7%</b>	<b>1 411,7</b>	<b>1%</b>	<b>2,1</b>	<b>-20%</b>
Personnel	1 124,4	1 141,2	1,5%	1 140,5	1%	0,7	-
Autres frais de fonctionnement	280,2	272,7	-2,7%	271,2	-2%	1,5	-45%
<b>Enseignement et recherche, dont :</b>	<b>2 246,0</b>	<b>2 286,0</b>	<b>1,8%</b>	<b>2 283,5</b>	<b>2%</b>	<b>2,5</b>	<b>60%</b>
Enseignement technique	1 250,6	1 233,3	-1,4%	1 233,3	-1%	0,0	-
Apprentissage, formation continue et autres	20,5	19,7	-4,0%	17,2	-9%	2,5	60%
Enseignement supérieur	222,6	234,3	5,3%	234,3	5%	0,0	-
Recherche, développement et transfert de technologie	752,3	798,8	6,2%	798,8	6%	0,0	-
<b>TOTAL (hors protection sociale)</b>	<b>15 549,1</b>	<b>15 483,8</b>	<b>-0,4%</b>	<b>6 111,2</b>	<b>0%</b>	<b>9 372,6</b>	<b>-1%</b>
<b>Protection sociale</b>	<b>11 645,9</b>	<b>11 693,5</b>	<b>-0,4%</b>	<b>11 693,5</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL CONCOURS PUBLICS</b>	<b>27 195,0</b>	<b>27 177,3</b>	<b>-0,1%</b>	<b>17 804,7</b>	<b>0%</b>	<b>9 372,6</b>	<b>-1%</b>

Source: commission des finances d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

L'ajout des **dépenses fiscales** à la somme de ces concours publics, conduirait à **réduire davantage la part de la mission APAFAR** dans l'ensemble des moyens consacrés à l'agriculture.

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales, sont par leur nature même **difficiles à évaluer**. En matière agricole, elles seraient **de l'ordre de 3 milliards d'euros** : la remise au Parlement d'un rapport spécifique sur la fiscalité agricole<sup>1</sup>, n'a pas permis de préciser rigoureusement l'ampleur de ces mesures, concentrées sur le programmes 154. Selon le tome II de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2010, qui récapitule l'estimation de l'ensemble des dépenses fiscales, la mission APAFAR ne compterait pas moins de **49 dépenses fiscales différentes**, pour un coût d'environ 2,88 millions d'euros, dont 2,66 millions d'euros pour le seul programme 154. L'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné**.

Votre rapporteur spécial reconnaît que **la présentation des dépenses fiscales par programme est améliorée** dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission pour 2010 par rapport aux documents budgétaires des années précédentes, mais il déplore **l'absence de récapitulatif global à l'échelle de la mission au sein du PAP**.

De manière générale, il souhaite donc que le Gouvernement continue à **améliorer l'information parlementaire en la matière**, d'autant plus que **l'évaluation de ces dispositifs est sujette à caution selon la Cour des Comptes**. Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2008, celle-ci fait ainsi valoir que **le montant des dépenses fiscales de la mission APAFAR serait plus proche de 4 milliards d'euros que de 3 milliards**.

## **2. L'impact de la RGPP, du Grenelle de l'environnement et du bilan de santé de la PAC**

### *a) La modernisation ambitieuse appelée par la RGPP*

Les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques trouvent une traduction significative en 2009 et en 2010 dans **l'organisation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche et de ses opérateurs**. Une évolution des **dispositifs d'intervention** est également constatée. Votre rapporteur spécial salue la diligence avec laquelle est conduite la **modernisation** de l'administration centrale et déconcentrée du ministère ainsi que de ses opérateurs.

---

<sup>1</sup> Issu d'un amendement parlementaire, l'article 138 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoyait en effet la remise au Parlement d'un rapport sur la fiscalité agricole avant le 10 octobre 2009. Le Sénat l'a reçu du Premier ministre le 21 octobre 2009.

Dans le prolongement des conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réorganisation de l'**administration centrale** du ministère a consisté à regrouper en 2009 la direction générale de la forêt et des affaires rurales et la direction générale des politiques économique, européenne et internationale en une **direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires** (DGPAAT). Ce regroupement est le pendant administratif de la fusion des programmes 154 et 227. La création d'un service de la prospective au sein du secrétariat général, ainsi que la réorganisation de la direction générale de l'alimentation et de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture constituent les deux autres aspects de cette refonte.

La réforme des **administrations déconcentrées** s'articule, quant à elle, autour de la **fusion** en 2009 des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans de nouvelles **directions départementales des territoires** (DDT). Au niveau régional, sont mises en place les **directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt** (DRAAF), qui seront créées en 2010. Au sein des directions déconcentrées du MAAP, de nouveaux services dédiés à la **sécurité alimentaire et sanitaire et à la protection des consommateurs** sont mis en place.

**Les opérateurs placés sous la tutelle du ministère font enfin l'objet d'importants regroupements.** L'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont été fusionnés au sein de l'**Agence de services et de paiement** (ASP), organisme unique de paiement dans le secteur agricole. Les principaux offices agricoles ont également été regroupés au sein d'un établissement unique baptisé **FranceAgriMer**. A terme, ces rapprochements devront permettre une réduction des effectifs. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **ils se traduisent pour le moment par de nouvelles dépenses**, liées en particulier à des investissements nouveaux en informatique.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur **les motifs qui ont conduit à exclure d'un mouvement de réforme aussi ambitieux l'office agricole dédié à l'outre-mer**, l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) **ainsi que l'organisme de paiement propre à la Corse**, l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC).

Le regroupement des opérateurs concerne enfin la politique forestière, puisque l'**Office national des forêts (ONF) pourrait absorber en 2010 l'Inventaire forestier national (IFN)** et que **le Centre national professionnel de la propriété forestière et les centres régionaux sont fusionnés en un établissement unique**. Votre rapporteur spécial revient plus loin sur ce point dans son analyse du programme 149 « Forêt ».

Le PAP 2010 matérialise pour la seconde année consécutive les réformes des **dispositifs d'intervention** portés par le ministère et résultant de la RGPP. En 2010, la réforme du **service public de l'équarrissage** devrait ainsi permettre de **réduire de 19 millions d'euros les crédits de CP** prévus à ce titre. Le transfert aux régions<sup>1</sup> des biens des **sociétés d'aménagement régional** et du financement des travaux d'**hydraulique agricole** permet de dégager **6 millions d'euros d'économie en CP en 2010 par rapport à 2009** (par rapport à 2008, les CP ouverts en 2009 étaient déjà en baisse de 16 millions d'euros en AE).

*b) Le Grenelle de l'environnement*

**L'agriculture, la forêt et la pêche représentent des secteurs où l'impact du Grenelle de l'environnement est important et, souvent, direct.** A titre d'illustration de ces objectifs environnementaux peuvent être mentionnées les politiques opérationnelles suivantes :

- le **plan « agriculture biologique : horizon 2012 »** qui prévoit de tripler la surface cultivée en agriculture biologique pour atteindre 6% de l'ensemble des surfaces agricoles d'ici 2012 ;

- le **plan pour la certification environnementale des exploitations** qui vise à engager 50 % des exploitations agricoles dans une démarche de certification environnementale d'ici 2012 ;

- le **plan « Ecophyto 2018 »** destiné à atteindre une réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires de moitié d'ici dix ans ;

- le **plan pour la performance énergétique des exploitations agricoles** qui doit permettre d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013. Ce plan, initié en 2009, est doté de 38 millions d'euros en 2010 ;

- les « **Assises de la forêt** » de janvier 2008 qui ont fixé un objectif de plus grande mobilisation des ressources forestières. En outre, le Président de la République a annoncé, lors de son discours sur la filière bois prononcé le 19 mai 2009 à Urmatt que les soutiens publics, qu'il s'agisse d'aides ou de mesures fiscales, devront, à l'avenir, être conditionnés par la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

*c) Le « bilan de santé » de la PAC*

**L'accord sur le bilan de santé de la PAC a été signé le 20 novembre 2008**, sous présidence française de l'Union européenne (UE). Il a permis d'infléchir, dans un sens favorable à la position de la France, la proposition faite aux ministres de l'agriculture des 27 Etats membres par la Commission européenne lors du Conseil de juin 2008. La Commission

---

<sup>1</sup> Le MAAP conserve à sa charge l'entretien des ouvrages domaniaux dont il est propriétaire et les investissements dédiés à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, dans le cadre de la concession d'Etat dont celle-ci bénéficie.

proposait en effet la poursuite de la généralisation du découplage des aides et le renforcement de la politique de développement rural (second pilier de la PAC).

Exprimant le refus par les Etats membres d'une transformation de la PAC en une simple politique de développement rural, l'accord a finalement garanti le **maintien des instruments de régulation des marchés** (interventions, aides à l'écoulement et au stockage privé pour les produits laitiers notamment etc.) ainsi que **l'instauration d'une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des règles en fonction des choix nationaux** (aides soumises au découplage ; paiements destinés à certains types d'agriculture bénéfiques pour l'environnement ; utilisation de la modulation supplémentaire, actuellement fléchée exclusivement sur des mesures répondant aux « nouveaux défis » que sont la biodiversité, le changement climatique, la gestion de l'eau et les énergies renouvelables ; réorientation des paiements découplés). Le principe a donc été retenu de réduire fortement le niveau de transfert des aides du premier vers le second pilier.

Afin de favoriser le **développement de l'assurance récolte**, une enveloppe spécifique provenant des fonds communautaires est allouée tous les ans à chaque Etat membre. En 2010, elle devrait ainsi s'élever à **100 millions d'euros** pour ce qui concerne la France.

S'agissant des quotas laitiers, leur abandon a été décidé dès 2003. Il a été convenu d'**assortir leur augmentation de 5 % d'ici leur suppression en 2015** (à raison de 1 % par an), de **clauses de rendez-vous en 2010 et 2012** pour procéder à d'éventuels ajustements. En 2009, la crise de la filière laitière a finalement conduit au **gel provisoire de l'augmentation des quotas**.

Au total, votre rapporteur spécial déplore que **l'impact budgétaire à moyen terme des réformes importantes conduites par le MAAP**, qu'elles soient liées à la **révision générale des politiques publiques, au Grenelle de l'environnement**, ou encore, **au bilan de santé de la PAC**, ne soit pas évalué avec plus de précisions. La **programmation pluriannuelle** des crédits de la mission, qui apparaît largement caduque à ce stade, pourrait être **réévaluée en explicitant les hypothèses de gains et de coûts liés à ces réformes**.

### *C. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009*

#### **1. Une exécution à nouveau perturbée**

Chaque année, un **taux d'engagement élevé des crédits** de la mission est constaté. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, au 30 juillet 2009, ce taux atteignait plus de 70 % en AE.

Il convient d'observer par ailleurs que l'exécution budgétaire 2009 se caractérise à nouveau par un **profil perturbé**. Comme à l'accoutumée, **la budgétisation « au plus juste »**, pour ne pas dire insuffisante, de la mission **ne permet pas de faire face aux conséquences des crises** qui affectent

traditionnellement le monde agricole, **qu'elles soient de nature climatique, sanitaire ou économique.**

Pour la troisième année consécutive, **l'absence de dotation en loi de finances initiale du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)** a ainsi conduit à des abondements en cours d'exécution.

De même, les importants **dégâts provoqués par le passage de la tempête Klaus** les 24 et 25 janvier 2009<sup>1</sup> ont conduit à la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour la filière bois, annoncé le 12 février 2009. Ce plan a été abondé en début d'exercice par un redéploiement de 11,8 millions d'euros en AE et CP, par un report des crédits non consommés au 31 décembre 2008, soit 1,49 million d'euros en AE et 0,38 million d'euros en CP, et, enfin, par le dégel intégral de la réserve de précaution constituée sur le programme, soit 5,86 millions d'euros en AE et 6,68 millions d'euros en CP. L'insuffisance de ces crédits a conduit à **l'ouverture de 108,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP supplémentaires en loi de finances rectificative**<sup>2</sup>. Votre rapporteur spécial relève que cette enveloppe globale de 128 millions d'euros d'AE et 89 millions d'euros de CP n'a pas permis de pourvoir aux besoins et a conduit au **recours à un décret d'avance** en novembre 2009<sup>3</sup>, de manière à ouvrir **43,8 millions d'euros supplémentaires en AE.**

La crise traversée par l'ensemble des filières agricoles devrait encore conduire à l'ouverture de crédits supplémentaires à l'occasion de la **loi de finances rectificative de fin d'année.**

Le projet de loi n°2070 (AN-XIII<sup>e</sup> législature), en cours d'examen à l'Assemblée nationale, propose ainsi d'ouvrir **638,5 millions d'euros de crédits supplémentaires** (en AE=CP). Au sein de cette enveloppe, **19 millions d'euros** abonderaient le programme 149 de manière à permettre le **versement d'une subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts (ONF)**, **60 millions d'euros** financeraient la nouvelle **campagne de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)** annoncée lors du sommet de l'élevage du 7 octobre 2009, et, enfin, **559,5 millions d'euros sont destinés au programme 154.** Cette dernière somme devrait être répartie de la manière suivante :

**- 344,6 millions d'euros** au titre de **l'apurement d'une partie des dettes de l'État vis-à-vis du régime agricole de sécurité sociale ;**

---

<sup>1</sup> Au moins 43 millions de mètres cubes de bois ont été déracinés, selon l'inventaire forestier national (IFN). Le massif forestier de l'Aquitaine a été particulièrement dévasté et les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont également été atteintes.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finance rectificative pour 2009. Cette loi a également conduit à ouvrir 16 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP sur le programme 206 au profit du service public de l'équarrissage.

<sup>3</sup> Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Votre rapporteur indique que votre commission des finances a rendu sur ce projet de décret d'avance un avis, assorti d'une note explicative :  
cf. [http://www.senat.fr/commission/fin/decret\\_avance/note\\_explicative.pdf](http://www.senat.fr/commission/fin/decret_avance/note_explicative.pdf).

- **104,9 millions d'euros** au titre des **refus d'apurement communautaire** constatés en 2008 et du **préfinancement d'aides communautaires** en 2009 ;

- **60 millions d'euros** au titre de la **bonification de prêts** aux agriculteurs ;

- **50 millions d'euros** au titre de la **compensation à la mutualité sociale agricole de nouvelles mesures d'allègements de charges sociales**.

Sur l'effort de **650 millions d'euros de soutien exceptionnel** annoncé par le Président de la République dans son discours sur l'agriculture du 27 octobre 2009 à Poligny (Jura), **une proportion non négligeable**, d'environ un quart, devrait donc porter sur **l'exercice 2009**, principalement par l'intermédiaire des prêts bonifiés et des mesures d'allègements de charges.

Si ces mesures d'urgence devraient être de nature à **limiter les difficultés de fin de gestion**, fréquentes s'agissant de cette mission, elles n'empêcheront pas de dresser à nouveau le **constat d'une sur-exécution en 2009**.

Votre rapporteur spécial rappelle que sur l'exercice 2008, l'exécution budgétaire avait dépassé la prévision d'environ 9 %. Ces dépassements, déjà observés les années précédentes, témoignent du **sous-calibrage chronique des crédits de cette mission en loi de finances initiale**.

## **2. Des reports de charges en augmentation**

La prépondérance, au sein de la mission, des dépenses d'intervention, souvent pluriannuelles et instables, entraîne des **reports de charges importants**<sup>1</sup>.

Dans sa contribution au rapport<sup>2</sup> sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008, votre rapporteur spécial relevait ainsi **214,17 millions d'euros de reports de charges en CP**, dont 102,49 millions pour la seule couverture des refus d'apurement communautaire.

Il se félicitait de cette **baisse notable des reports de charge en 2008** par rapport à ceux de l'exercice 2007<sup>3</sup>, qui atteignaient 598,53 millions d'euros en CP, soit 21 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiale.

---

<sup>1</sup> Les reports de charges correspondent à des engagements dont les paiements n'ont pu être couverts en cours d'année faute de CP suffisants. Le paiement est donc repoussé à l'exercice budgétaire suivant.

<sup>2</sup> Rapport n° 542 (2008-2009), p.33.

<sup>3</sup> D'après le MAAP, cette réduction des reports de charges était essentiellement imputable à une réévaluation des montants, parfois surestimés, à des ouvertures en gestion ainsi qu'à des efforts du ministère dans sa gestion.

Selon les réponses du MAAP au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, **cette réduction des reports de charges n'est pas confirmée en 2009.**

Ils pourraient atteindre en fin d'exercice, **au moins 331 millions d'euros** de CP, répartis comme suit :

- 290,5 millions d'euros en CP sur le programme 154. **Au sein de ces montants, environ 195 millions d'euros correspondent aux seuls refus d'apurement communautaire notifiés et non couverts<sup>1</sup> ;**

- 40,5 millions d'euros en CP sur le programme 206, dont 36 millions d'euros pour le **service public de l'équarrissage.**

D'après les informations transmises par le MAAP, l'évaluation de la plupart des reports de charges reste soumise à **des incertitudes fortes**, qui résultent notamment de leur caractère prévisionnel et des remontées inégales d'informations en provenance d'opérateurs ou des services déconcentrés. Parmi les remontées d'informations incertaines, le MAAP mentionne par exemple les aides payées par le CNASEA et désormais par l'ASP.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que réitérer pour 2010 son souhait d'une meilleure gestion et inviter dans le même temps le ministère à **suivre les recommandations de la Cour des Comptes concernant l'amélioration de l'évaluation et de la justification de ses reports de charges<sup>2</sup>.**

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse des programmes de la mission par votre rapporteur spécial **ne constitue pas une description exhaustive des dispositifs et des crédits qui leur sont consacrés<sup>3</sup>.** Elle se concentre en effet sur les **questions faisant l'objet d'un suivi particulier par votre rapporteur spécial et votre commission des finances.**

---

<sup>1</sup> À la demande de votre rapporteur spécial, la question de l'inscription budgétaire des refus d'apurement communautaire a fait l'objet d'une enquête confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Les conclusions de votre rapporteur spécial ont fait l'objet d'un rapport intitulé « PAC, la France à l'amende » (n° 93, 2008-2009).

<sup>2</sup> Cf. la note de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire 2008 de la mission.

<sup>3</sup> On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

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

**1. L'évolution des crédits du programme**

Comme on l'a vu plus haut, le nouveau programme 154 résulte de la **fusion** en 2009 des anciens programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Doté de la moitié des CP de la mission, il est le **support privilégié de la politique d'intervention du ministère en faveur du monde agricole**. Il intervient en complément des financements du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

*a) Principales évolutions constatées sur les crédits*

Dépourvu de dépenses de personnel, le programme 154 est composé à **83 % de crédits d'intervention** (1,41 milliard d'euros) et à 17 % de crédits de fonctionnement (285,50 millions d'euros). Il voit **ses crédits augmenter de 5,5 % en AE et diminuer de 3,5 % en CP<sup>1</sup>**.

---

<sup>1</sup> Toutefois, les modifications apportées par l'Assemblée nationale conduisent finalement à une hausse pour chacune de ces catégories de crédits. La majoration des crédits du programme est en effet de 234,47 millions d'euros en AE et de 167,74 millions d'euros en CP. Comme votre rapporteur spécial l'a déjà observé, cette augmentation devrait porter principalement sur le dispositif « Agridiff » ainsi que sur la dotation du fonds d'allègement des charges (FAC). Cf. la page 9 du présent rapport.

### Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme 154

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
11 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	-	100 000	-	431 860 962	<b>431 960 962</b>	<b>25,51%</b>
12 - Gestion des crises et des aléas de la production	-	-	-	75 530 000	<b>75 530 000</b>	<b>4,46%</b>
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	-	-	-	302 180 604	<b>302 180 604</b>	<b>17,85%</b>
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires	-	3 400 000	500 000	520 299 180	<b>524 199 180</b>	<b>30,96%</b>
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	-	260 631 239	-	14 000 000	<b>274 631 239</b>	<b>16,22%</b>
16 - Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	-	21 377 325	-	63 462 675	<b>84 840 000</b>	<b>5,01%</b>
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>285 508 564</b>	<b>500 000</b>	<b>1 407 333 421</b>	<b>1 693 341 985</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>0,00%</b>	<b>16,86%</b>	<b>0,03%</b>	<b>83,11%</b>	<b>100,00%</b>	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Un tiers des CP (524,2 millions d'euros) est dédié à la « **Gestion équilibrée et durable des territoires** » (action 14). Cette action contient des dispositifs de **soutien au maintien de l'activité en zones difficiles**, en particulier l'**indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)**, portée à 248 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 (+ 8,3 %).

L'action 14 vise également la promotion de pratiques agricoles **respectueuses de l'environnement** :

- prime herbagère agro-alimentaire<sup>1</sup> (PHAE) ;
- mesure rotationnelle agro-environnementale<sup>2</sup>.
- programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- mesures agro-environnementales régionales (MAER) ;

Hors mesures « techniques », l'augmentation des crédits de l'action 14 est principalement liée à la **nouvelle mesure rotationnelle en faveur de l'assolement** et aux **revalorisations de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN)**. Les crédits en faveur de l'agriculture biologique sont en baisse, mais l'effort en faveur de ce secteur n'est pas remis en question puisque cette réduction des crédits est compensée par une prise en charge accrue par la PAC suite à son bilan de santé.

**Un quart** des dotations (432 millions d'euros) est consacré à l'« **Adaptation des filières à l'évolution des marchés** » (action 11). Cette action, en hausse de 3,8 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2009, regroupe notamment les crédits de la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante**<sup>3</sup> (PNSVA), des **aides aux filières de production outre-mer**, ainsi que les autres aides aux filières servies par l'intermédiaire de FranceAgriMer et de l'ODEADOM. L'augmentation des moyens de l'action 11 en 2010 concerne notamment la politique de la qualité, concrétisée par la **création du fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique** et les **interventions des offices**, dont la dotation est remise à niveau. En dehors de ces lignes, les dotations des autres sous-actions sont stables ou en baisse. Votre rapporteur spécial s'inquiète de la **réduction des crédits visant le soutien des exportations**, qu'il s'agisse du Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (FISIAA) ou du plan sectoriel export.

L'« **Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles** » est, en volume de crédits, la **troisième action** du programme (18 % des CP, soit 302,18 millions d'euros). Y figurent les **moyens dédiés à l'installation, à la modernisation et au départ**. La stabilité

---

<sup>1</sup> La PHAE vise la biodiversité et le soutien de l'élevage par le maintien des surfaces en herbes. Son niveau de CP est réduit de moitié en 2010 pour atteindre 60 millions d'euros. Cette baisse résulte d'une prise en charge accrue au titre du cofinancement communautaire (181 millions d'euros pour un coût global de la PHAE estimé à 241 millions d'euros). Aucune AE n'est inscrite au titre du présent projet de loi de finances, ce qui témoigne de la disparition programmée de la PHAE. Elle a permis la signature d'environ 63.000 contrats en cours avec les exploitants agricoles, ce qui témoigne de son succès mais il est prévu de lui substituer dès l'année prochaine un nouveau dispositif communautaire de prime à l'herbe.

<sup>2</sup> Issue du bilan de santé de la PAC, cette mesure rotationnelle en faveur de l'assolement conduit à prévoir 135 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP en 2010.

<sup>3</sup> La PNSVA reste au même niveau qu'en 2009, soit 165 millions d'euros en CP. Cette prime supplémentaire est particulièrement utile dans le contexte des difficultés majeures rencontrées par les éleveurs français.

des crédits de cette action résulte de deux mouvements inverses : les crédits de **prétraite** baissent (aides à la cessation d'activité réduites de moitié), ainsi que, dans une moindre mesure, les prêts de modernisation, les aides à la modernisation et l'indemnité viagère de départ. **On constate en revanche une montée en puissance des dispositifs liés au soutien à l'installation**, et notamment des **prêts bonifiés à l'installation** (PBI), dont les crédits augmentent. Ces PBI et les **dotations aux jeunes agriculteurs** sont en hausse de 3 millions d'euros en AE et de 4,5 millions d'euros en CP. Un taux de cofinancement communautaire de 50 % est de plus maintenu jusqu'en 2015.

Les **subventions pour charges de service public** des opérateurs ont été regroupées sous l'action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » (près de 275 millions d'euros et 16 % des CP du programme). Ce choix, résultant probablement d'un souci de commodité en gestion, participe d'une catégorisation des dépenses par titre plutôt que par destination et paraît **peu compatible avec l'esprit de la LOLF**. Au demeurant, les crédits de l'action 15 sont en hausse de 1,5 % en raison de l'augmentation des subventions pour charges de service public allouées à **l'Agence de services et de paiement** (+ 11,5 millions d'euros), à **FranceAgriMer** (+ 2,1 millions d'euros), et à **l'ODEADOM** (+ 820.000 d'euros). La subvention revenant aux **Haras nationaux**, fixée à 42,6 millions d'euros en 2010, est quant à elle en baisse de 4,25 % par rapport à la loi de finances initiale 2009. A ce stade, **les réformes des opérateurs du programme appelées par la RGPP sont donc encore loin de permettre des économies**.

La **politique de la pêche** fait l'objet de l'action 16 « **Gestion durable des pêches et de l'aquaculture** » dotée de 84,8 millions d'euros en CP. L'augmentation des crédits de cette action avait été massive en 2009 en raison de la mise en œuvre du **Plan pour une pêche durable et responsable** (PPDR) depuis 2008. La fin du cycle de dépenses de ce plan arrivé à son terme explique la baisse des crédits en 2010 (- 115 millions d'euros en AE et - 54 millions d'euros en CP par rapport à 2009).

Enfin, **seuls 4,5 %** des crédits sont dédiés à la « **gestion des crises et des aléas de production** ». L'action 12 n'est en effet dotée que de 75,5 millions d'euros de CP. Ils sont notamment consacrés à **l'assurance récolte** (38,1 millions d'euros en AE=CP), à **la dotation du fonds d'allègement des charges** (FAC), pour 8 millions d'euros en AE=CP, et au mécanisme « **AgriDiff** » pour les agriculteurs en difficulté (3,75 millions d'euros de CP). Votre rapporteur spécial rappelle que **les modifications apportées par l'Assemblée nationale conduisent à abonder ces deux derniers dispositifs de 100 millions d'euros supplémentaires chacun** en AE. Pour ce qui concerne le niveau important de CP de l'action 12 en 2010, il s'explique par le **dernier paiement des charges de bonification de prêts de crise** (26 millions d'euros). Ce dispositif sera totalement abandonné l'année prochaine au profit du FAC.

*b) La baisse des crédits n'aura pas lieu*

Le programme 154 devait connaître une **baisse significative** de ses crédits sur la période de programmation 2009-2011 (- 16,82 % en 2010 et - 6,83 % en 2011). Mais le renforcement de la plupart des actions imputées sur le programme 154 démontre l'**abandon de fait de ce cadrage pluriannuel**, pour les motifs exposés plus haut.

Parmi les **facteurs qui exerceront une pression à la hausse sur la dotation du programme**, votre rapporteur spécial relève la mise en œuvre des orientations du Grenelle de l'environnement en faveur de l'**agriculture biologique**, de l'**installation de nouveaux exploitants**, qualifiée de « *priorité* » par le MAAP, des actions d'**adaptation des filières aux marchés** qui « *seront confortées* », de la **gestion des crises et des aléas** qui fera l'objet de dispositifs renforcés, de l'**assurance récolte**, ou encore de la **compensation des exonérations de charges sociales**.

En raison de la conjugaison de tous ces facteurs haussiers, la baisse des crédits annoncée du programme 154 ne devrait pas avoir lieu.

## **2. Principales observations sur la justification au premier euro**

*a) La faiblesse du dispositif budgétaire de gestion des crises*

Le **paradoxe** veut que les aléas climatiques, sanitaires ou économiques, dont on a vu qu'ils **bouleversaient profondément** l'exécution budgétaire chaque année, soient pris en charge par l'**action la moins dotée** du programme.

Bien que la survenue de crises soit par nature imprévisible et rende difficile toute budgétisation en loi de finances initiale, le caractère récurrent des aléas qui touchent le monde agricole peut ici faire **douter de la sincérité de la prévision**.

Si l'augmentation des crédits du **Fonds d'allègement des charges** est bienvenue<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une fois encore, le **Fonds national de garantie des calamités agricoles** (FNGCA) ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2010, alors même que l'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du fonds sont composées d'une subvention inscrite au budget de l'Etat<sup>2</sup>. Le MAAP fait valoir que « *le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de*

---

<sup>1</sup> Porté de 4 à 8 millions d'euros en 2009, le FAC devait être reconduit au même niveau en 2010, mais les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont pour effet de le majorer de 100 millions d'euros supplémentaires. En 2010, il se substitue de plus à la bonification des prêts de crise.

<sup>2</sup> Lors de l'examen du décret d'avance du 25 octobre 2007, qui faisait suite à la pratique récurrente d'un abondement en gestion du FNGCA par des crédits initialement dévolus à la PNSVA, votre rapporteur spécial avait qualifié cette opération d'« *acrobatie budgétaire* », relevant « *d'une interprétation très large de l'urgence et de l'imprévisibilité des dépenses qui doivent fonder le recours à un tel instrument réglementaire* ».

*finances initiale au titre des calamités* »<sup>1</sup>, au motif que le montant des indemnités à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget. Cette argumentation est contestable, dans la mesure où la loi dispose explicitement que le montant de subvention de l'Etat dont bénéficie le FNGCA doit être au moins égal au **produit des contributions des exploitants, et non au montant des indemnités à attribuer**. Lors de son audition par votre commission des finances, le 14 octobre 2009, le ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a fait valoir un autre argument : « *l'absence de dotation du FNGCA s'explique par l'obligation de la survenue de sinistres préalables* ». Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'existence d'une telle obligation.

Le projet annuel de performances 2010 indique, comme les PAP des deux années précédentes, que le fonds « *sera doté en 2011* ». Il est donc possible, sinon probable, qu'en 2010 votre commission des finances continue à émettre des avis favorables sur d'autres décrets d'avance permettant d'abonder la mission en gestion.

Au-delà de la question du FNGCA, votre rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité de **saisir l'occasion de la future loi de modernisation agricole pour enrichir les dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires ou économiques**. Par ailleurs, il souligne qu'il a décidé de consacrer en 2009-2010 une mission de contrôle budgétaire à ce thème.

*b) Le recentrage de l'activité des Haras nationaux*

**La baisse de 4,25 %** en 2010 par rapport à la loi de finances initiale 2009 de la subvention pour charges de service public attribuée aux Haras nationaux **couronne le succès de la démarche de modernisation** entamée ces dernières années et appelé de ses vœux par votre commission des finances<sup>2</sup>.

Selon le PAP 2010, le **recentrage des Haras nationaux sur leurs « seules missions de service public »**, et l'évolution de cet établissement public vers un office du cheval permettant de mieux structurer la filière « *sont engagés, au travers d'un plan progressif sur cinq ans* ». Un programme de **réduction des effectifs** de l'opérateur à hauteur de 147 ETP sur 2009-2011 a, en outre, été décidé. Ce programme devrait se traduire par la **diminution progressive de sa subvention pour charges de service public**. La **fusion avec l'école nationale d'équitation**, qui fait suite à une recommandation de la RGPP, doit être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

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

---

<sup>1</sup> Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.

<sup>2</sup> Voir les rapports d'information n° 64 (2006-2007) « Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ? » et n° 218 (2007-2008) « Les Haras nationaux. Pour un outil modernisé au service de la filière cheval ».

**Les principales observations de votre  
rapporteur spécial sur le programme 154**

1. La **gestion des aléas climatiques, économiques et sanitaires** reste en 2010 le **parent pauvre** de la mission APAFAR et du programme 154. Ainsi, **le FNGCA n'est toujours pas doté par la loi de finances initiale**.

2. La **réforme des principaux opérateurs du programme** doit se poursuivre et, surtout, permettre de **réaliser des économies**. Le montant des subventions allouées en 2010 n'apparaît pas très rassurant de ce point de vue. L'année prochaine, **seule la réduction de la dotation destinée aux Haras nationaux représente un progrès significatif**.

3. La **montée en puissance des dispositifs liés à l'agriculture biologique, à la dynamique de l'installation et au maintien de l'activité en zones difficiles**, en particulier grâce à l'indemnité compensatrice de handicap naturel, doit être soulignée.

**B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »**

**1. Principales caractéristiques des crédits en 2010**

Doté de plus de 368,7 millions d'euros d'AE et de 340,7 millions d'euros de CP, le programme 149 est à 62 % composé de dépenses de **fonctionnement**. Les crédits du programme s'inscrivent en **progression** de 26,8 % en AE et 10,5 % en CP par rapport aux ouvertures en loi de finances initiale pour 2009.

Selon les réponses du MAAP au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, cette hausse résulte largement des **conséquences du passage de la tempête Klaus** dans les départements du Sud-ouest les 24 et 25 janvier 2009. Suite à cet événement climatique qui a fortement affecté la forêt landaise à peine dix ans après la grande tempête de 1999, le MAAP a mis en œuvre un plan chablis sur huit ans incluant des **mesures d'urgence**, des **aides au stockage et au transport du bois**, des mesures de reconstitution et de nettoyage des forêts, et le déblocage de **600 millions d'euros de prêts bonifiés pour la filière**.

Pour poursuivre les efforts engagés en 2009, le budget du programme 149 intègre en 2010 une **enveloppe supplémentaire de plus de 105 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP**. Cette enveloppe se répartit entre des mesures de nettoyage (environ 60 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP), de reconstitution (environ 40 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP) et de bonification de prêts (8 millions d'euros en AE = CP).

## Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme 149

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Développement économique de la filière forêt-bois	-	13 508 653	-	22 901 054	36 409 707	10,69%
02 - Régime forestier et patrimoine forestier domanial	-	162 680 175	1 000 000	4 056 213	167 736 388	49,23%
03 - Amélioration de la gestion des forêts	-	17 874 676	-	80 674 075	98 548 751	28,92%
04 - Prévention des risques et protection de la forêt	-	18 196 000	8 584 147	11 251 737	38 031 884	11,16%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>212 259 504</b>	<b>9 584 147</b>	<b>118 883 079</b>	<b>340 726 730</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>0,00%</b>	<b>62,30%</b>	<b>2,81%</b>	<b>34,89%</b>	<b>100,00%</b>	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

## 2. L'Office national des forêts au cœur des enjeux du programme

Les transferts aux **opérateurs**, Office national des forêts (ONF) et centres de la propriété forestière, expliquent en grande partie la prépondérance des crédits de titre 3. Près de 50 % des CP sont ainsi concentrés sur l'action 2 « Régime forestier et patrimoine forestier domanial », qui supporte la **subvention pour charges de service public de l'ONF**. La baisse prévue de la subvention de l'Etat à l'ONF, en application des décisions issues de la RGPP<sup>1</sup>, est reportée *sine die* : fortement touché par la crise économique, la baisse des cours du bois et le recul de ses recettes, **l'ONF doit faire face à une situation financière difficile**<sup>2</sup>.

L'Etat a donc décidé de verser à l'ONF une **subvention d'équilibre exceptionnelle** en 2009 et, afin de ne pas fragiliser davantage l'ONF, la **subvention versée en 2010 à cet opérateur sera donc maintenue à son niveau antérieur** (172,3 millions d'euros en 2010, soit une subvention strictement égale à celle versée en 2009).

Votre commission des finances a pour sa part proposé de **supprimer l'article 32 du présent projet de loi de finances pour 2010** : celui-ci prévoit en effet de transférer une grande partie du parc immobilier bâti domanial de

<sup>1</sup> Elle devait diminuer en 2010 et en 2011, pour atteindre respectivement 167 millions d'euros et 161 millions d'euros.

<sup>2</sup> En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF. Le rapport de la Cour lui a été remis le 29 septembre 2009. Au cours des prochaines semaines, votre rapporteur spécial rendra public un rapport consacré à cette enquête. Il se permet donc de renvoyer à ce rapport pour une présentation plus détaillée des problématiques de l'office. Un compte-rendu de l'audition pour suite à donner à cette enquête, organisée par votre commission des finances le 21 octobre 2009, est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20091019/fin.html#toc8>.

l'Etat vers l'office, par l'intermédiaire d'un **bail emphytéotique au coût élevé** (50 millions d'euros sur cinq ans).

Votre rapporteur spécial préconise toutefois de **ne pas abandonner la trajectoire définie par la RGPP** s'agissant de la gestion de l'ONF, en termes de **gains de productivité** et de **réduction de ses effectifs**. Il relève que **l'intégration de l'Inventaire forestier national (IFN) à l'ONF**, organisée par la RGPP, pourrait se heurter à des **problèmes de droit de la concurrence**. Il invite donc le Gouvernement à faire preuve de prudence s'agissant de cette opération.

En revanche, la **fusion du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière** ne présente pas de difficultés. Elle devrait se traduire par une **diminution de la subvention à cet opérateur en 2011** (pour 2 millions d'euros environ).

**Les principales observations de votre  
rapporteur spécial sur le programme 149**

1. En 2010, le **renforcement du soutien à la filière bois** vise principalement à **surmonter les graves conséquences du passage de la tempête Klaus**.

2. La **situation financière de l'ONF apparaît préoccupante** mais **ne doit pas conduire à abandonner la trajectoire définie par la RGPP** s'agissant de l'amélioration de la gestion de l'office.

3. Les **priorités stratégiques du programme**, notamment la meilleure valorisation de la ressource bois ainsi que la préservation de la biodiversité **doivent se traduire en termes budgétaires**.

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

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a intégré, en 2009, la mission « APAFAR », suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi que l'avait déjà relevé<sup>1</sup> notre collègue Nicole Bricq, la mission « Sécurité sanitaire » présentait un caractère **artificiel** et son élaboration ne faisait pas l'objet d'une « *réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes qui la composent* ».

---

<sup>1</sup> Voir notamment l'annexe 30 au tome III du rapport général n° 91 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008. Nicole Bricq était alors rapporteure spéciale de la mission sécurité sanitaire.

## 1. Principales caractéristiques du programme

### a) Présentation des crédits

Contrairement aux autres programmes de la mission APAFAR, le programme 206 **intègre en son sein les crédits de personnel qui permettent de concourir à sa mise en œuvre**. 286,6 millions d'euros de crédits de titre 2, soit près de la moitié des 563 millions d'euros de CP du programme, sont ainsi concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent surtout aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**.

### Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme 206

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	-	9 903 648	-	11 431 155	<b>21 334 803</b>	<b>3,79%</b>
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	-	77 340 946	100 000	33 435 868	<b>110 876 814</b>	<b>19,70%</b>
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	-	14 642 121	-	6 891 312	<b>21 533 433</b>	<b>3,83%</b>
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	-	57 757 708	-	-	<b>57 757 708</b>	<b>10,26%</b>
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	-	-	-	40 700 000	<b>40 700 000</b>	<b>7,23%</b>
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	286 620 688	19 381 523	1 628 621	-	<b>307 630 832</b>	<b>54,66%</b>
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	-	881 000	-	2 080 000	<b>2 961 000</b>	<b>0,53%</b>
<b>Total</b>	<b>286 620 688</b>	<b>179 906 946</b>	<b>1 728 621</b>	<b>94 538 335</b>	<b>562 794 590</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>50,93%</b>	<b>31,97%</b>	<b>0,31%</b>	<b>16,80%</b>	<b>100,00%</b>	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

*b) L'évolution des actions*

La **diminution constatée en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2009** (- 10,5 %, soit 32,5 millions d'euros) correspond principalement aux crédits consacrés au service public de l'équarrissage (SPE) et, surtout, à l'extinction progressive de la dotation consacrée à l'élimination **des farines animales**, en raison de la baisse annuelle des stocks (- 7,4 millions d'euros en AE et - 41,6 millions d'euros en CP). S'agissant de la **réforme du service public de l'équarrissage**, introduite par voie d'amendement gouvernemental à la loi de finances<sup>1</sup>, elle se traduit par un transfert du financement du dispositif aux filières professionnelles.

Les **moyens alloués dans le domaine de la protection et de la santé des végétaux sont renforcés** (+ 3,2 millions d'euros en AE et + 1,8 million d'euros en CP), en vue notamment de développer le contrôle de la production des végétaux et de suivi des risques phytosanitaires par les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles.

Les **crédits dédiés à la gestion des maladies animales et de la protection des animaux augmentent également** par rapport à 2009 (+ 5,2 millions d'euros en AE=CP). Cette hausse s'explique, d'une part, par un renforcement des crédits destinés aux plans d'urgence contre les épizooties et, d'autre part, par une augmentation des moyens dévolus à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) telles que l'ESB ou la tremblante, en raison principalement d'un moindre cofinancement communautaire.

La **dotation inscrite pour la gestion des risques sanitaires liés aux aliments est en baisse** par rapport à 2009 (- 4,1 millions d'euros). Cette évolution s'explique principalement par une baisse des crédits consacrés à la lutte contre les salmonelles en élevage compte tenu d'une situation sanitaire plus favorable que prévue au sein des cheptels de volailles.

Enfin, l'**action « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire »**, créée en 2009 au sein du programme 206, bénéficie d'une **augmentation de crédits** (+ 0,7 million d'euros) visant à donner aux services régionaux du ministère les moyens de mettre en œuvre une politique de l'offre alimentaire. Cette hausse de 33 % par rapport à la loi de finances initiale 2009 témoigne de la nouvelle priorité donnée à l'alimentation par le MAAP.

## **2. Principales observations sur la justification au premier euro**

*a) La fin des sous-budgétisations pour lutter contre la FCO ?*

Notre collègue Nicole Bricq<sup>2</sup> a fréquemment dénoncé les **sous budgétisations affectant le financement de la lutte contre les maladies**

---

<sup>1</sup> Article 59 bis nouveau, devenu l'article 140 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

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

**animales, et en particulier contre la fièvre catarrhale ovine (FCO).** Ces sous budgétisations étaient déjà intervenues :

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

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

3) en 2008, le décret d'avance du 24 octobre 2008 a ouvert 72,1 millions d'euros en AE et 56,8 millions d'euros en CP sur le programme 206, au titre de l'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », afin de financer des mesures relatives à l'épizootie de FCO. Cette ouverture de crédits a été complétée par une levée de la réserve de précaution à hauteur de 14,1 millions d'euros en AE et de 21,9 millions d'euros en CP et ce sont donc, au total, **86,2 millions d'euros en AE et 78,7 millions d'euros en CP** supplémentaires qui ont été ouverts au titre de la lutte contre cette maladie ;

4) pour 2009, **13,7 millions d'euros ont été votés en loi de finances initiale au titre de la lutte contre la FCO.** Ce montant s'est avéré insuffisant même si les frais importants de l'année 2008 – coût relatif aux **vaccins** et aux actes de vaccination – ne sont plus uniquement pris en charge par l'Etat, mais par les éleveurs et, éventuellement, par l'Union européenne. La loi de finances n° 2009-431 du 20 avril 2009 rectificative pour 2009 a ainsi abondé de **16 millions d'euros supplémentaires** le programme. L'engagement du Gouvernement de prendre à nouveau en charge la vaccination, annoncé lors du sommet de l'élevage du 7 octobre 2009, conduit à demander l'ouverture de **60 millions d'euros supplémentaires en AE=CP** dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

En **2010, 11,1 millions d'euros de crédits** sont attendus pour **poursuivre le financement de la politique de vaccination obligatoire**, d'après les informations contenues dans le projet annuel de performances de la mission. Votre rapporteur spécial espère que ce montant s'avèrera suffisant, ce qui est peu probable en raison des nouveaux engagements du MAAP. Le **coût des actions menées pourrait en effet se révéler supérieur** à la dotation inscrite en loi de finances initiale, ce qui conduirait alors à des redéploiements internes voire à une nouvelle ouverture de crédits en loi de finances rectificative.

#### *b) La réforme du service public de l'équarrissage*

Depuis l'entrée en vigueur de la **libéralisation du service public de l'équarrissage (SPE)**, le 18 juillet 2009, les filières doivent assurer elles-mêmes la gestion et le financement de l'équarrissage. L'Etat ne reste payeur

---

<sup>1</sup> Décret d'avance du 27 mars 2006.

<sup>2</sup> Décret d'avance du 25 octobre 2007.

que du **seul service public résiduel** (animaux trouvés morts dans les DOM, cadavres relevant de l'intérêt général et de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique).

**Chaque filière doit mettre en place une structure spécifique de gestion collective**, financée par des **cotisations professionnelles volontaires (CV)**, **parfois obligatoires (CVO)**. La part du financement incombant directement aux éleveurs serait relativement proche d'une filière à l'autre.

Il convient d'observer que **seules les filières ruminants et poules pondeuses n'ont pu, à ce jour, parvenir à s'organiser**. D'après les informations transmises par le Gouvernement, ce devrait être le cas d'ici la fin de l'année 2009. D'ici là, les éleveurs de ces deux filières continueront de s'acquitter de la taxe d'abattage, comme sous le régime précédant la libéralisation du SPE. Ce dispositif n'est pas optimal mais il permet au SPE de fonctionner alors qu'il n'y a pas d'accord au sein de ces filières.

Si le **coût annuel du SPE résiduel** pour l'Etat doit à terme s'établir à **5 millions d'euros**, au lieu de 44 millions d'euros dans l'ancien périmètre, il n'en demeure pas moins que **l'Etat doit également apurer la dette du SPE**, qui s'établissait à 54,7 millions d'euros avant la libéralisation.

Un premier versement effectué en 2009 a permis de réduire de 17,7 millions d'euros le niveau de la dette. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle, il est prévu d'apurer cette dette d'ici 2011. **20 millions d'euros sont prévus à cet effet en loi de finances initiale pour 2010**, le solde de 17 millions d'euros devant être versé en 2011.

À **moyen terme**, la réforme du service public de l'équarrissage doit donc s'accompagner d'une **réduction substantielle des crédits qui lui sont consacrés**.

**Les principales observations de votre  
rapporteur spécial sur le programme 206**

1. La **réduction des crédits du programme n'est qu'apparente** : la plupart des actions bénéficient en effet de **moyens renforcés en 2010**. Cette baisse résulte principalement de la résorption du stock des farines animales à détruire.

2. La **réforme du service public de l'équarrissage** doit s'accompagner à moyen terme d'une **réduction substantielle des dépenses qui lui sont consacrées**. L'apurement de la dette des éleveurs doit ainsi se faire le plus rapidement possible.

3. La **nouvelle priorité donnée à l'alimentation** par le MAAP se traduit par la **hausse de 33 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 de l'action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » du programme 206. Il s'agit de donner aux services régionaux du ministère les moyens de mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière d'offre alimentaire.

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

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

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

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**, qui représentent 81 % de l'ensemble des CP du programme, lui-même doté de 851 millions d'euros en 2010.

La **masse salariale** imputée sur le programme 215 s'élève ainsi à **689 millions d'euros en 2010**. Le fait que la masse salariale globale de la mission ait fait l'objet d'une « répartition purement indicative » entre les programmes 215 et 206 ne facilite pas les commentaires sur l'évolution de ces crédits.

**Répartition par action et par titre des crédits de paiement du programme 215**

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	169 712 425	43 230 038	300 000	150 000	<b>213 392 463</b>	<b>25,08%</b>
02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	29 320 000	12 699 538	200 000	-	<b>42 219 538</b>	<b>4,96%</b>
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	450 023 746	63 648 140	322 473	-	<b>513 994 359</b>	<b>60,41%</b>
04 - Moyens communs	40 202 248	26 107 137	14 191 268	760 000	<b>81 260 653</b>	<b>9,55%</b>
Total	689 258 419	145 684 853	15 013 741	910 000	850 867 013	<b>100,00%</b>
%	81,01%	17,12%	1,76%	0,11%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (169 millions d'euros en CP), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (450 millions d'euros en CP). Ces actions se situent à des

niveaux équivalents par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 (+ 1,7 % pour l'action 1 et + 0,7 % pour l'action 3).

Votre rapporteur spécial a déjà relevé le **caractère peu compatible avec la LOLF de la concentration des crédits de titre 2 dans un seul programme, concentration qui fait obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique.**

La justification d'une telle structuration s'est fondée sur sa simplicité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la LOLF, mais elle apparaît désormais caduque. Votre rapporteur spécial plaide donc pour la **ventilation, dès 2011, des crédits de personnel dans les programmes opérationnels de la mission.**

S'agissant du **plafond d'emplois** de la mission APAFAR, il **baisse de 613 ETPT** entre la demande pour 2010 (10.400 ETPT) et le plafond autorisé pour 2009 (11.013 ETPT).

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette diminution est imputable, pour 347 ETPT, à des suppressions de postes liées au non-remplacement de départs en retraite, pour 117 ETPT, à l'extension en année pleine des suppressions d'emploi de 2009, pour 133 ETPT, à des transferts et, pour 16 ETPT, à la baisse des moyens d'ajustement de personnel.

## **2. Le recensement général agricole en 2010**

La **hausse de 70 % de l'action 2 du programme 215 en 2010** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 vise principalement à **financer l'organisation du recensement général agricole**, qui se déroulera l'année prochaine.

Dans la mesure où cette **augmentation considérable** concerne une **action modeste qui ne représente que 5 % du programme**, elle n'est pas de nature à modifier par elle-même les grands équilibres de celui-ci. La hausse des CP en 2010 qui résulte du coût du recensement serait ainsi de l'ordre de 4,2 millions d'euros.

Les moyens dégagés permettront de financer les dépenses de personnel et de fonctionnement nécessaires à la bonne conduite de cette **opération obligatoire pour tous les Etats membres de l'Union européenne.**

**Les principales observations de votre  
rapporteur spécial sur le programme 215**

1. La concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein d'un unique programme support n'est plus justifiée par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère. Une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes** serait donc souhaitable pour la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

2. Le **plafond d'emplois baisse de 613 ETPT en 2010**, après avoir été réduit de 1.124 ETPT en 2009. La **démarche de suppressions d'emplois est donc poursuivie**.

3. La **stabilité des crédits du programme** est notable, à l'exception de la hausse liée au financement du **recensement général agricole, dont le coût devrait toutefois resté faible**.



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

La mission « Développement agricole et rural » correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Elle a pour objet le financement d'opérations de développement agricole et rural et repose sur deux programmes : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

Les crédits du programme 775 sont principalement destinés<sup>1</sup> **aux chambres d'agriculture, aux instituts techniques agricoles et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR).**

Quant au programme 776, il se caractérise par le recours à la procédure de l'**appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole, d'où son appui sur **les unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**, créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, labellisés en 2006 et 2007, mais opérationnels surtout depuis 2008.

**En 2009, les périmètres de ces programmes ont légèrement évolué** : Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » ne comprend plus les **crédits dévolus aux instituts techniques agricoles**, qui sont **transférés** au programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

#### 1. Le déséquilibre persistant des recettes et des dépenses du compte

Les recettes du CAS-DAR sont constituées pour **85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts<sup>2</sup>.

Ce produit avait été de 102 millions d'euros en 2007 (en **hausse de 4 millions d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et de 106,84 millions d'euros en 2008 (soit une **exécution supérieure de 4,35 millions d'euros à la prévision**).

La loi de finances initiale pour 2009 l'a estimé à **113,5 millions d'euros**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR était au 31 juillet 2009 de 99,5 millions d'euros, soit une **hausse de 3 millions d'euros** par rapport à la recette constatée en 2008 à la même date.

---

<sup>1</sup> Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

<sup>2</sup> Sur cette taxe, voir le rapport d'information de votre rapporteur spécial « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **114,5 millions d'euros pour 2010**.

L'augmentation des recettes du compte, observée année après année, résulte surtout de **l'évolution des cours agricoles** mais aussi du **déplafonnement** de la taxe intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Alors que ses recettes sont sous-évaluées, les crédits du CAS-DAR sont relativement sous-consommés, comme le montre le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Excédent
2006	146	99,70	+ 46,30
2007	102	101,35	+ 0,65
2008	106,84	98,47	+ 8,37
2009 (prévision)	113,50	-	-
2010 (prévision)	114,50	-	-

Source : commission des finances

La persistance d'un écart entre les ressources et les dépenses du compte plaiderait donc pour une **utilisation plus optimale des crédits** ou une **baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**.

### 2. Les appels à projets sont à renforcer en vue de prévenir une logique d' « abonnement aux aides »

Votre rapporteur spécial se félicite du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets**, surtout s'agissant de crédits dédiés aux **thématiques innovantes** (5 millions d'euros en 2010). Il plaide par un accroissement de la part des dépenses destinées à ce type d'actions.

Ce souhait résulte notamment du **constat déjà formulé relatif à l'insuffisance de justification des crédits** : cette insuffisance ne permet pas de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVAR vont aux **projets** de développement et non aux **structures** en elles-mêmes. Dans son *Rapport annuel pour 2008*, la Cour des comptes a relevé qu'en matière de développement agricole, « *la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures* ». Une telle « *logique d'abonnement aux aides* » serait **aux antipodes d'une démarche de performance**.

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

1. Les **recettes** du CAS-DAR, évaluées à 114,5 millions d'euros en 2010, **augmentent** année après année alors que **les dépenses leur sont toujours inférieures**. Cet **écart persistant** plaide pour une **meilleure utilisation des crédits** ou une **baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**.

2. Les crédits attribués au terme de **procédures d'appels à projets** augmentent mais restent insuffisants.

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



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement majorant de 228.886.222 euros en AE et de 163.429.986 euros en CP les crédits de la mission**, principalement au titre du plan exceptionnel en faveur de l'agriculture.

La répartition des crédits entre les programmes s'établit comme suit :

### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »</b>	234.472.347	0	167.743.448	0
<b>149 « Forêt »</b>	0	2.665.812	0	1.927.244
<b>206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »</b>	0	1.758.453	0	1.472.115
<b>215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »</b>	0	1.161.860	0	914.103
<b>TOTAL</b>	234.472.347	5.586.125	167.743.448	4.313.462
<b>SOLDE</b>	228.886.222		163.429.986	

La destination de la majeure partie de ces crédits est expliquée à la page 9 du présent rapport.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITION DE M. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**Réunie le mercredi 14 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche.**

**M. Jean Arthuis, président,** a souligné que cette audition a pour toile de fond la réforme de la politique agricole commune (PAC) et, surtout, les grandes difficultés traversées par l'ensemble des filières agricoles. Le contexte de réorganisation du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, résultant, notamment, des préconisations issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), doit également être rappelé. L'évolution, en 2009, du périmètre de la mission budgétaire « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », avec l'ajout du programme « Sécurité alimentaire », est un autre fait notable.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche,** a formulé à titre liminaire trois remarques générales.

Il a tout d'abord souligné la situation difficile de l'agriculture française, qui traverse une crise sans précédent au cours des trente dernières années. Il a ensuite évoqué l'évolution considérable des attentes à l'égard de l'agriculture : la productivité n'est plus une finalité en soi et les exigences en matière de sécurité alimentaire, de respect de l'environnement et d'aménagement des territoires sont de plus en plus grandes aujourd'hui. Enfin, il a insisté sur le retour en grâce de la régulation, dans un contexte de crise économique grave et, plus largement, d'interdépendance croissante des économies. La question de la régulation des marchés agricoles nécessite donc un traitement à un niveau supranational, qu'il s'agisse de l'Union européenne (UE) ou du G20 et des grandes organisations multilatérales. Il s'est félicité du rôle moteur joué par la France à cet égard.

**M. Bruno Le Maire** a indiqué que le projet de budget pour l'année 2010 du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche vise à relever les nouveaux défis de l'agriculture française. Cet engagement se traduit par une dotation d'un peu plus de 5 milliards d'euros pour le ministère, soit une hausse de 5,9 % par rapport au plafond de crédits prévu dans le cadre des perspectives budgétaires pluriannuelles pour la période 2009-2011. L'augmentation au regard de ce même plafond s'élève à 9,2 % pour la seule mission budgétaire « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

S'agissant des grands projets de réforme décidés à l'occasion de la RGPP, le ministère participe à plusieurs chantiers de modernisation de l'Etat, qui devront in fine déboucher sur des économies :

- la réorganisation des services déconcentrés du ministère, conduisant à la création en 2009 des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), ainsi qu'à la poursuite des fusions entre services départementaux de l'équipement et de l'agriculture, qui prendront le nom de directions départementales des territoires (DDT) ;

- la fusion de la plupart des grands offices agricoles au sein d'un nouvel office unique dénommé « FranceAgriMer » ;

- la création de l'agence de services et de paiement (ASP), issue de la fusion entre le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'agence unique de paiement (AUP).

**M. Bruno Le Maire** a relevé ensuite la survenue de quatre événements majeurs qui nécessitent une traduction dans le budget du ministère :

- l'accord conclu en novembre 2008 entre les Etats membres de l'UE à l'occasion du bilan de santé de la politique agricole commune (234 millions d'euros) ;

- les crises spécifiques apparues dans de nombreuses filières, comme le lait ou les fruits et légumes (188 millions d'euros) ;

- la mise en place en 2010 de la taxe carbone, qui fait l'objet d'un remboursement aux agriculteurs (172 millions d'euros dont 43 millions d'euros sur le budget du ministère lui-même) ;

- le passage de la tempête Klaus en janvier 2009.

**M. Bruno Le Maire** a fait valoir que le projet de loi de finances pour 2010 comporte plusieurs mesures en faveur du revenu des agriculteurs. La prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) sera ainsi maintenue, pour un montant de 165 millions d'euros. L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) sera, quant à elle, revalorisée de 19 millions d'euros, ce qui la portera à un total de 248,1 millions d'euros l'an prochain. Afin de favoriser la diversification des assolements, le secteur des grandes cultures bénéficiera d'une aide rotationnelle de 300 millions d'euros sur cinq ans.

Par ailleurs, il a confirmé le soutien apporté à l'agriculture biologique, à la suite des engagements pris lors du Grenelle de l'environnement. Outre les 3 millions d'euros consacrés au fonds de structuration des filières de l'agence Bio et les 12 millions d'euros destinés à la mise en œuvre du plan de développement de l'agriculture biologique, une enveloppe supplémentaire de 15 millions d'euros sur cinq ans a ainsi été prévue pour soutenir la conversion des exploitations agricoles. L'augmentation de 36 % entre 2007 et 2009 de la part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole totale témoigne de l'impact positif de ces dispositifs.

**M. Bruno Le Maire** a confirmé la poursuite des mesures de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs. La dotation pour les prêts à l'installation ainsi que la dotation jeunes agriculteurs (DJA) augmentent ainsi de 4,5 millions d'euros par rapport à 2009 pour atteindre un total de 134,5 millions d'euros.

Il a ensuite annoncé que la dotation au titre des aides aux filières de production sucrière des départements d'outre-mer (DOM) sera portée de 56 à 90 millions d'euros, en vue de compenser la baisse du prix du sucre décidée dans le cadre de la réforme de l'organisation commune du marché du sucre (OCM sucre).

Pour ce qui concerne la gestion des crises, les crédits sont stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Toutefois, les mesures d'urgence spécifiques annoncées pour les différentes filières sont renforcées. L'assurance récolte, qui représente un instrument efficace, verra quant à elle sa dotation atteindre 38,1 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de 6,1 millions d'euros. La mise en place de mécanismes assurantiels efficaces devient une nécessité cruciale, qui devra trouver sa traduction dans la future loi de modernisation de l'agriculture.

Les crédits dévolus au secteur de la pêche et de l'aquaculture permettront de renforcer les contrôles ainsi que l'expertise halieutique et de poursuivre le financement des actions du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR). Ces crédits viseront également l'amélioration de la compétitivité des filières pêche et aquaculture dans le respect de l'environnement.

Enfin, les efforts en faveur des forêts françaises sont poursuivis avec une dotation de 340,7 millions d'euros en 2010. Celle-ci comprend notamment une enveloppe de 50,3 millions d'euros destinée à accompagner et à renforcer la filière bois suite au passage de la tempête Klaus.

**M. Bruno Le Maire** a en outre confirmé son souhait de mettre en place une véritable politique publique de l'alimentation appuyée sur les moyens adéquats. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les DRAAF ont ainsi vu leurs compétences élargies à l'alimentation et la sécurité sanitaire. En leur sein ont été créés des services régionaux de l'alimentation (SRAL) et des pôles « nutrition et offre alimentaire ». Pour donner à ces services les moyens de leurs ambitions, la nouvelle action « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire », créée en 2009, bénéficiera en 2010 de 2,96 millions d'euros de crédits, soit une augmentation de 30 %.

Il a précisé que le développement durable est une priorité nationale à laquelle l'agriculture, la sylviculture et la pêche doivent participer. Ces secteurs seront donc soumis à la contribution « climat-énergie », mais bénéficieront d'un remboursement à hauteur de 75 % de la taxe acquittée en 2010. Afin de soutenir la trésorerie des agriculteurs, ce remboursement prendra la forme d'un acompte versé dès le début de l'année prochaine. Pour assurer la transition vers une agriculture moins polluante, 38 millions d'euros seront ainsi consacrés en 2010 à la mise en œuvre du Plan de performance énergétique (PPE), tandis que 5 millions d'euros seront destinés à un programme d'économies d'énergie à bord des navires de pêche.

Il a souhaité aborder ensuite la question des nouvelles perspectives qu'il estime indispensable d'offrir aux jeunes souhaitant s'engager dans la filière agricole. Il a ainsi affirmé son souhait de préserver en 2010 les moyens de

fonctionnement de l'enseignement agricole en allouant 1 269 millions d'euros à l'enseignement technique et 304 millions d'euros à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il a ajouté que celui-ci constitue pour lui une priorité et que ses crédits ont donc été protégés des restrictions budgétaires.

Il a enfin dressé un bilan d'ensemble du budget 2010 du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Si le projet de loi de finances prend en compte les problèmes aigus apparus en 2009, il reste néanmoins vertueux dans la mesure où il intègre les économies engendrées par les suppressions d'emplois et les réorganisations de services, par la fin de la prise en charge par l'Etat du coût du service public de l'équarrissage, ou encore par le bilan de santé de la PAC.

En conclusion, **M. Bruno Le Maire** a rappelé le rôle décisif du budget de l'UE dans l'agriculture nationale : celui-ci représente 10 milliards d'euros de crédits d'intervention destinés aux filières agricoles, là où le budget de l'Etat n'y consacre que 2 milliards d'euros. La réforme de la PAC ne saurait donc se résumer à un simple toisage des sommes versées sauf à susciter de très graves difficultés chez les agriculteurs français.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé l'existence d'un contrôle en cours de la commission des finances portant sur l'Office national des forêts (ONF), qui s'appuie sur une enquête confiée à la Cour des comptes.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a relevé la difficulté de concilier l'activité agricole avec les préoccupations environnementales. Il a souhaité savoir comment allier ces deux exigences, particulièrement pour ce qui concerne la ressource en eau.

**M. Bruno Le Maire** a estimé nécessaire de cibler de plus en plus nettement les politiques agricoles autour des enjeux alimentaires. Ceux-ci supposent, en effet, de trouver un équilibre satisfaisant entre l'activité économique agricole et la protection de l'environnement. La recherche de cette conciliation peut être illustrée par l'évolution des méthodes utilisées dans la lutte contre la chrysomèle du maïs. L'épandage d'insecticides est ainsi en cours d'abandon au profit de pratiques de rotation des cultures, certes plus coûteuses, mais également plus respectueuses de l'environnement. Par ailleurs, l'attention inégale portée par les Etats membres de l'UE aux questions de développement durable comporte le risque d'une compétition économique faussée. Ainsi, les exigences fortes qui existent en France à ce sujet, à l'image de notre réglementation sur les produits phytosanitaires, sont de nature à engendrer des contraintes supplémentaires pour les agriculteurs qui n'existent pas toujours ailleurs. Cette situation plaide pour une harmonisation des normes à l'échelle communautaire.

Pour ce qui concerne l'eau, **M. Bruno Le Maire** a appelé l'Etat à assumer ses responsabilités. Il s'est appuyé sur le cas des répercussions de l'activité des éleveurs bretons sur la ressource en eau. Pendant plusieurs années, les pouvoirs publics ont ainsi encouragé l'élevage intensif dans la filière porcine en Bretagne. Or, les effets négatifs de l'utilisation massive de nitrates sur

l'environnement sont avérés, comme le montre la pollution par les algues vertes. Des délais raisonnables doivent donc être accordés aux éleveurs pour leur permettre de s'adapter à l'abaissement des taux réglementaires de nitrates autorisés.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a estimé que la gestion des aléas dans le monde agricole fait figure de parent pauvre en matière budgétaire. Il a souligné qu'un contrôle de la commission des finances, en commun avec la commission de l'économie, est en cours à ce sujet. Il a donné l'exemple du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui n'est jamais doté en loi de finances initiale.

S'agissant de dépenses plus prévisibles telles que les refus d'apurements communautaires, auxquels il a consacré un rapport intitulé « Politique agricole commune : la France à l'amende » (n° 93, 2008-2009), il a constaté qu'elles ne font pas non plus l'objet d'une budgétisation. Elles ont pourtant représenté, en 2008, entre 85 et 95 millions d'euros de dépenses.

Il a, ensuite, évoqué la mission « Développement agricole et rural », dont les recettes sont sous-évaluées et les crédits sous-consommés. Il a proposé que la persistance d'un écart entre les ressources et les dépenses de cette mission conduise à un meilleur usage des crédits ou à une réduction de la fraction du produit de la taxe affectée au financement de cette politique.

Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les conditions de remboursement des 500 millions d'euros d'aides communautaires indûment perçues par les producteurs français de fruits et légumes.

En réponse, **M. Bruno Le Maire** a apporté les précisions suivantes :

- en ce qui concerne la gestion des aléas, l'absence de dotation du FNGCA en loi de finances initiale s'explique par le fait que les crédits ne peuvent être inscrits qu'après la survenue des sinistres. L'amélioration des dispositifs assurantiels, aujourd'hui insuffisants, devra permettre de mieux faire face aux crises. La loi de modernisation agricole sera ainsi l'occasion de mettre en place, à côté de l'assurance récolte, un système ambitieux d'assurance des revenus des agriculteurs ;

- le coût des refus d'apurement communautaire est excessif. Il apparaît nécessaire de le réduire dans les prochaines années ;

- la mission « Développement agricole et rural » donne lieu à un solde d'exécution positif, mais dont le montant reste modéré. Un resserrement de l'écart entre ses recettes et ses dépenses sera toutefois recherché ;

- la France n'avait pas d'intérêt à refuser le remboursement à l'UE des aides versées aux producteurs de fruits et légumes. A défaut, le recours en manquement engagé contre la France aurait, en effet, conduit à des frais d'astreinte d'environ 20 millions d'euros par mois, venant s'ajouter au montant de l'amende elle-même. L'affaire du « poisson sous-taille », en 2005, a ainsi donné lieu au paiement d'une astreinte de près de 60 millions d'euros, portant le

coût de la procédure à 140 millions d'euros au lieu de 80 millions d'euros initialement. Dans le dossier fruits et légumes, la France a choisi d'utiliser une stratégie juridique plus subtile. Cette stratégie consiste tout d'abord à minorer le montant de l'amende en se fondant, d'une part, sur une réduction de la période de référence retenue et, d'autre part, sur la contestation du montant des aides. De plus, certaines de celles-ci étant d'un montant faible, elles pourront faire l'objet d'une requalification en « aides de *minimis* », soustraites au régime communautaire des aides d'Etat.

**M. Aymeri de Montesquiou** a souligné la reconnaissance inégale, par les Etats-membres de l'UE, du rôle joué par l'activité agricole. Il a ensuite déploré le recours aux subventions dans les phases de baisse des prix, à l'image des mesures de soutien envisagées pour la filière sucre dans les départements d'outre-mer (DOM). Il a, enfin, évoqué les anomalies réglementaires dans le domaine des grandes cultures, qui se traduisent par l'édiction, par chaque Etat-membre, de ses propres normes d'utilisation des produits phytosanitaires.

**M. Pierre Jarlier** s'est inquiété de la situation de la filière laitière, notamment en zones de montagne. Il a demandé la mise en place d'un plan d'urgence tout en relevant que cette crise fournit l'occasion d'un débat utile sur la régulation. Par ailleurs, il a souhaité obtenir des précisions sur les démarches de contractualisation que le Gouvernement semble vouloir encourager. A cet égard, il s'est inquiété des risques d'intégration de la filière laitière que ce type de dispositifs pourrait induire. Il a rappelé que les agriculteurs sont opposés à une telle évolution.

**M. François Marc** a regretté la prise de conscience tardive de la nécessité de la régulation. Il s'est ensuite interrogé sur l'ambition du Gouvernement pour l'agriculture française. Qualifiant de défensive la stratégie de celui-ci, il a plaidé pour une vision plus offensive des politiques agricoles. S'agissant de la pêche, il a par exemple jugé insuffisantes les perspectives de renforcement des aides à la reconversion.

**M. Adrien Gouteyron** a appelé l'attention sur les difficultés spécifiques des producteurs de lait en zones de montagne. Il a souhaité connaître le montant précis de l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN) ainsi que des autres aides envisagées. Il a ensuite relevé que la crainte des producteurs repose principalement sur le risque d'un abandon de la collecte de lait, et s'est demandé s'il ne conviendrait pas de rétablir les aides qui existaient autrefois en ce domaine. Par ailleurs, il a jugé nécessaire de définir avec précision le contenu du concept de régulation. Enfin, il a rappelé la nécessité d'un soutien marqué à la filière bois, à l'image des aides aux scieries annoncées par le Président de la République.

**M. Yann Gaillard** a évoqué les problèmes d'organisation des forêts privées. Il s'est interrogé sur la possibilité de mettre les compétences de l'Office national des forêts (ONF) au service de celles-ci. Enfin, il a jugé excessives les exigences imposées à cet office par la RGPP.

**M. Gérard Longuet** a tout d'abord plaidé pour une plus grande complémentarité entre l'enseignement agricole et l'enseignement général. Il a ensuite souligné l'intérêt de considérer la terre comme un outil de travail permettant la création de richesses. A cet égard, certaines pratiques, telles que l'épandage de lisier ou la chasse, portent atteinte à cet outil et démontrent que l'agriculture est insuffisamment considérée en tant qu'activité économique à part entière. Enfin, il s'est interrogé sur l'obligation faite à une entreprise par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de devoir céder une partie de ses activités, en raison d'une position dominante sur le marché de la viande. Aucun candidat à la reprise ne s'étant manifesté, la question de l'avenir de ces établissements reste aujourd'hui entière, au risque de conduire à des fermetures.

**M. Jean Arthuis, président,** a estimé que cet exemple démontre les limites inhérentes à l'application stricte et systématique du droit de la concurrence.

**M. Christian Gaudin** s'est interrogé sur la possibilité de recourir au Fonds stratégique d'investissement pour soutenir les agriculteurs. Il a ensuite proposé une meilleure organisation territoriale de l'enseignement supérieur agricole. Dans le Grand Ouest, un pôle agronomie et alimentation pourrait ainsi être créé autour d'Angers, Nantes et Rennes.

**M. Philippe Adnot** a rejeté le principe de la mise en place d'assurances obligatoires qui s'apparenteraient, pour les agriculteurs, à un prélèvement supplémentaire. Face aux aléas, il a jugé plus utile d'encourager la constitution de provisions. Il a ensuite estimé qu'une politique de régulation est indissociable d'un dispositif de quotas, en dépit des effets de ceux-ci sur la compétitivité. Enfin, il a déploré la « sur-administration » qui caractérise les politiques agricoles, en mettant en exergue certains contrôles liés à la mise en œuvre de la PAC.

**M. Jean Arthuis, président,** s'est interrogé sur l'augmentation paradoxale du prix des terres agricoles alors que l'ensemble des filières agricoles traversent une crise grave. Il a ensuite appelé l'attention sur l'opacité des dépenses fiscales de la mission budgétaire « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », dont le coût serait de 3 milliards d'euros selon le Gouvernement et de près de 4 milliards d'euros d'après la Cour des comptes. Enfin, il a regretté la confusion entre les enjeux de sécurité sanitaire et l'agriculture biologique, soulignant que les produits bio n'offrent pas une plus grande sécurité mais résultent simplement d'une technique de production particulière.

En réponse à l'ensemble de ces questions, **M. Bruno Le Maire** a apporté les précisions suivantes :

- la mise en place d'une régulation européenne sera difficile, dans la mesure où les positions des Etats membres sont très diverses. De plus, la stratégie française serait fragilisée si l'allié privilégié de la France qu'est l'Allemagne change de doctrine, ce qui pourrait être l'une des conséquences des dernières élections législatives outre-rhin. Par ailleurs, les grandes puissances agricoles du

Sud, telles que le Brésil, le Mexique ou l'Australie, exercent une pression particulièrement forte en faveur de la libéralisation des marchés. La mise en place d'une nouvelle régulation de l'agriculture serait, enfin, rendue plus délicate dans le cas où les négociations conduites dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aboutiraient ;

- s'agissant des aides à la filière laitière, un plan global de soutien à la trésorerie des agriculteurs est nécessaire ;

- les démarches de contractualisation doivent être autorisées puis encouragées, mais elles ne doivent pas conduire à des mouvements d'intégration au sein des filières ;

- l'engagement du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche en faveur d'une stratégie offensive pour l'agriculture nationale a été confirmé. L'ambition française pour l'agriculture est particulièrement grande. Elle consiste d'abord à mettre l'alimentation au premier plan des enjeux agricoles. La France se classe ainsi en tête pour le faible nombre de maladies liées à l'alimentation, ce qui démontre sa supériorité dans le domaine de la sécurité alimentaire ;

- pour ce qui concerne l'agriculture biologique, il convient d'observer que les aliments bio n'apportent pas de garanties supplémentaires en termes de sécurité sanitaire dans la mesure où leur intérêt ne réside que dans l'utilisation de techniques de production plus respectueuses de l'environnement. Par ailleurs, l'engouement suscité par l'agriculture biologique ne saurait suffire à une relance de l'activité agricole nationale : 30 % des produits bio sont en effet importés et ce secteur ne représente encore qu'environ 3 % de la production agricole nationale. Toutefois, son essor, tant du point de vue des pratiques de consommation que du point de vue de la part d'exploitations gérées selon ce mode, doit être encouragé ;

- en matière de dialogue social, l'objectif poursuivi par le Gouvernement consiste à entretenir des relations de qualité avec l'ensemble des interlocuteurs syndicaux tout en veillant à réduire les tensions entre les organisations représentatives. Les rivalités entre ces dernières expliquent une grande partie des conflits rencontrés sur le terrain ;

- l'action en faveur des zones de montagne se veut volontariste, à l'image des 19 millions d'euros supplémentaires consacrés à l'ICHN, ainsi que de la revalorisation de la prime pour les 25 premiers hectares d'exploitation, ce qui représente 42 millions d'euros. S'agissant de l'aide à la collecte, elle a été abandonnée en raison de son incompatibilité avec le droit communautaire. En substitution, une mesure a été prise dans le cadre de la PAC consistant dans le versement d'une aide de vingt euros par millier de litres de lait produits. Par ailleurs, la montée en gamme des produits laitiers est de nature à protéger la production nationale de la fluctuation des cours mondiaux, puisque ce sont les produits lactés peu valorisés tels que le beurre et la poudre de lait qui connaissent les variations les plus élevées sur les marchés ;

- la régulation peut être définie par trois éléments. En premier lieu, elle consiste à rendre possible la conclusion d'accords entre producteurs et transformateurs, à la fois sur les volumes et les prix. Les démarches de contractualisation, qui pourraient par exemple mener à un accord pluriannuel sur les prix du lait, sont aujourd'hui interdites par le droit communautaire. Une réforme des organisations communes de marché (OCM) apparaît donc urgente. En deuxième lieu, les instruments d'intervention communautaires doivent être renforcés. Le stockage privé, aujourd'hui possible trois mois par an, doit par exemple être autorisé de manière permanente. Enfin, des marchés à terme doivent être mis en place pour le beurre et la poudre de lait en vue de stabiliser les prix ;

- pour ce qui concerne la filière bois, les efforts du ministère sont conséquents. Un fonds stratégique bois est ainsi en cours de création, doté de 20 millions d'euros. De même, les difficultés financières de l'ONF ont conduit, dès 2009, à l'attribution d'une subvention exceptionnelle de 19 millions d'euros, mais la réflexion sur cet office doit se poursuivre. En effet, si des établissements publics tels que l'ONF ou les Haras nationaux doivent être soumis à des exigences de bonne gestion, il convient de reconnaître leur place particulière au sein de l'identité nationale ;

- la réflexion sur l'articulation entre l'enseignement agricole et l'enseignement général fait l'objet d'une discussion entre les deux ministères les plus concernés. La question de l'autonomie de gestion des emplois dans les établissements d'enseignement agricole devra être posée ;

- la décision de la DGCCRF sur la position dominante d'une entreprise dans la filière viande a effectivement conduit à une situation sans issue. Il s'agit d'en tirer toutes les conséquences ;

- l'émergence d'un pôle d'enseignement et de recherche en agriculture et alimentation dans le Grand Ouest est souhaitable. Les pôles de compétitivité ruraux représentent une perspective intéressante et le travail initié à ce niveau doit se poursuivre ;

- **M. Bruno Le Maire** a ensuite reconnu l'existence de phénomènes de « sur administration », qui appellent des efforts de meilleure gestion, surtout à l'échelle de l'UE ; la simplification doit être recherchée ;

- pour ce qui concerne l'augmentation du prix des terres agricoles, il a insisté sur le rôle prépondérant de la spéculation immobilière ;

- s'agissant des dépenses fiscales, il a observé qu'un rapport sur la fiscalité agricole est actuellement en cours de transmission au Parlement. Les informations qu'il contient permettent d'évaluer plus précisément les montants et les enjeux de ces politiques ;

- en matière de gestion des aléas dans le monde agricole et de recours aux assurances, des dispositifs de provisions obligatoires sont envisageables, mais ils ne pourront pas remplacer des systèmes d'assurances propres aux agriculteurs.

**M. Jean Arthuis, président**, a observé que la faculté pour les agriculteurs de se soumettre à une imposition de leur chiffre d'affaires sur la base d'une moyenne triennale présente l'intérêt de lisser partiellement les variations de leur niveau d'activité.

**M. Bruno Le Maire** a, enfin, estimé que tous les dispositifs de lissage des revenus des agriculteurs dont le coût budgétaire pour l'Etat est nul doivent retenir l'attention.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 17 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, sur la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».**

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial,** a indiqué qu'il est proposé de doter la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR) de 3,424 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 3,448 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2010. L'Assemblée nationale propose de majorer ces montants de 228,89 millions d'euros en AE et de 163,43 millions d'euros en CP.

Avant de procéder à une présentation détaillée du budget de la mission pour 2010, il a souhaité replacer cette mission, portée par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP), dans le contexte des grands chantiers de politiques publiques qui la façonnent : la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Grenelle de l'environnement, ou encore le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC).

Il a rappelé tout d'abord que, suite à la RGPP, le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche est entré dans un processus de modernisation ambitieux, tant du point de vue de l'organisation de ses services, de ses opérateurs que de ses dispositifs d'intervention. Il a précisé que, à terme, ces réformes devront permettre de dégager des économies.

La réorganisation des administrations déconcentrées consiste surtout dans la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans de nouvelles directions départementales des territoires (DDT) créées en 2010. Il a ajouté que, s'agissant des opérateurs, l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont été fusionnés en 2009 au sein de l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme unique de paiement dans le secteur agricole. Les principaux offices agricoles ont également été regroupés au sein d'un établissement unique baptisé FranceAgriMer. Il a indiqué que ce regroupement des opérateurs concerne aussi la politique forestière, puisque l'Office national des forêts (ONF) pourrait absorber en 2010 l'Inventaire forestier national (IFN) et que le Centre national professionnel de la propriété forestière et les centres régionaux sont fusionnés en un établissement unique.

Il a évoqué alors le bilan de ces réformes dressé par le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et a remarqué que ce point a fait l'objet d'une présentation assez détaillée lors de l'audition de celui-ci par la commission des finances, le 14 octobre 2009.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite développé certaines mesures résultant du Grenelle de l'environnement. Il a souligné que l'impact de celui-ci sur les politiques agricoles est important et, souvent, direct. Il a mentionné les politiques opérationnelles suivantes :

- le plan « agriculture biologique : horizon 2012 » qui prévoit de tripler la surface cultivée en agriculture biologique ;

- le plan pour la certification environnementale des exploitations ;

- le plan « Ecophyto 2018 » destiné à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires de moitié avant dix ans ;

- le plan pour la performance énergétique des exploitations agricoles qui doit permettre d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique avant 2013.

Pour ce qui concerne l'accord sur le bilan de santé de la PAC, signé il y a un an, le 20 novembre 2008, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a précisé qu'il a permis d'exprimer le refus par les Etats membres de l'Union européenne (UE) d'une transformation de la PAC en une simple politique de développement rural. L'accord a donc finalement garanti le maintien des instruments de régulation des marchés tels que les interventions et les aides à l'écoulement et au stockage privé. Surtout, il a instauré une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des règles en fonction des choix nationaux. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est demandé à cet égard si cette inflexion révèle une évolution vers la renationalisation des politiques agricoles européennes.

Il a déploré que l'impact budgétaire à moyen terme des réformes importantes conduites par le MAAP, qu'elles soient liées à la RGPP, au Grenelle de l'environnement, ou encore au bilan de santé de la PAC, ne soit pas évalué avec précision. La programmation pluriannuelle des crédits de la mission, qui apparaît largement caduque à ce stade, devrait être réévaluée en explicitant les hypothèses de gains et de coûts liés à ces réformes.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ensuite présenté son analyse des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Il a reconnu que la crise grave que traversent l'ensemble des filières agricoles peut conduire à s'interroger sur la dotation de la mission en 2010, caractérisée par une évolution contrastée par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2009 : les AE progressent de 6,1 % tandis que les CP sont

en baisse de 0,8 %. Hors crédits de personnel, ceux-ci sont même en baisse de 2,6 % par rapport à 2009.

Il a cependant déclaré que le projet de loi de finances pour 2010 témoigne d'un effort notable pour le monde agricole au regard de la programmation pluriannuelle des crédits de la mission. En effet, la programmation 2009-2012 de la mission, telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques, prévoyait une diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011. Le niveau de CP devait ainsi décroître de 11 % entre 2009 et 2010. Cet objectif n'a pas résisté à la crise généralisée du monde agricole.

Le niveau de crédits inscrits pour 2010 est en effet nettement supérieur aux plafonds prévus par la loi de programmation : de 17 % en AE et de 10 % en CP.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il est très probable que la mission soit abondée par des ouvertures de crédits supplémentaires, comme en témoigne déjà la proposition de majoration des crédits faite par l'Assemblée nationale. Il s'agit notamment de traduire au niveau budgétaire le plan d'urgence pour l'agriculture annoncé à Poligny, le 27 octobre 2009, par le Président de la République.

Il a ensuite souligné qu'il est fort possible que d'autres éléments conduisent à doter la mission APAFAR de crédits supplémentaires en cours d'année, dans la mesure où il est d'usage de ré-abonder en gestion cette mission au gré des crises subies par le monde agricole, qu'elles soient de nature climatique, économique ou sanitaire.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ainsi constaté que l'exécution budgétaire en 2008 et en 2009 présente, une fois de plus, un profil perturbé, résultant de la survenue de crises mais aussi de la budgétisation insuffisante de certains postes. Il a estimé que la question des aléas ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante par les différents programmes de la mission. Il a regretté notamment que, une fois de plus, il ne soit pas prévu de doter en loi de finances initiale le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a ajouté que la répartition des crédits manifeste clairement la vocation de ministère d'intervention du MAAP. 47 % des CP de la mission sont en effet destinés à des dépenses de titre 6 (soit 1,6 milliard d'euros), 28 % aux dépenses de personnel (976 millions d'euros) et 24 % aux dépenses de fonctionnement (823 millions d'euros).

Il a souhaité rapprocher la mission des autres concours publics à l'agriculture, et, en particulier, des dotations communautaires accordées au titre

de la PAC : le périmètre de la mission ne s'élève, en effet, qu'à un peu plus de 10 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture.

Il a fait part ensuite de ses observations principales sur chacun des programmes de la mission.

S'agissant du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » tout d'abord, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a déclaré qu'il s'agit du support privilégié de la politique d'intervention du ministère. Il a remarqué que ce programme est doté de la moitié des CP de la mission. Il a observé la montée en puissance, en son sein, des dispositifs liés à la promotion de l'agriculture biologique et des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, comme la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ou la mesure en faveur de l'assolement. De même, bénéficient d'un soutien particulier les dispositifs d'aides à l'installation et au maintien de l'activité en zones difficiles, en particulier grâce à l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN).

Il a observé que la plupart des subventions allouées aux opérateurs du programme augmentent en 2010. Seule la dotation destinée aux Haras nationaux est en baisse. Il a souhaité que la réforme des principaux opérateurs du programme se poursuive et, surtout, permette de réaliser des économies.

Pour ce qui concerne le programme 149 « Forêt » qui vise le double objectif de la valorisation de la ressource bois et la préservation de la biodiversité, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a constaté que, en 2010, le renforcement du soutien à la filière bois vise principalement à surmonter les graves conséquences du passage de la tempête Klaus en janvier 2009.

Il a rappelé que la situation financière de l'Office national des forêts (ONF) est préoccupante, comme l'a révélé l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des Comptes, le 21 octobre dernier. Il a estimé toutefois qu'il convient de ne pas abandonner la trajectoire définie par la RGPP pour l'amélioration de la gestion de l'office.

Au sujet du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a remarqué que la nouvelle priorité donnée à l'alimentation par le MAAP se traduit par la hausse de 33 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, de son action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire ». Il a estimé qu'il s'agit notamment de donner aux services régionaux du ministère les moyens de mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière d'offre alimentaire.

Il a précisé que la réduction des crédits du programme, de l'ordre de 10 %, n'est qu'apparente : la plupart des actions bénéficient en fait de moyens renforcés en 2010. La baisse résulte principalement de l'extinction progressive de

la dotation consacrée à l'élimination des farines animales, en raison de la baisse annuelle des stocks de farines à détruire.

Il a abordé ensuite l'autre facteur de réduction des crédits du programme, moins significatif : la réforme du service public de l'équarrissage. Il a expliqué que la libéralisation de celui-ci, depuis le 18 juillet 2009, conduit les filières à assurer elles-mêmes la gestion et le financement de l'équarrissage. L'Etat ne reste payeur que du seul service public résiduel. Les crédits restent toutefois assez importants en 2010 en raison de la poursuite du remboursement par l'Etat de la dette des éleveurs auprès des équarisseurs. Il a plaidé pour que cet apurement se fasse le plus rapidement possible de manière à réduire substantiellement les dépenses consacrées au service public de l'équarrissage.

S'agissant du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui est en fait le programme support de la mission, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a souligné la stabilité de ses crédits, à l'exception de la hausse liée au financement du recensement général agricole, dont le coût devrait toutefois rester faible. Il a ajouté que le plafond d'emplois baisse de 613 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) en 2010, après avoir été réduit de 1 124 ETPT en 2009. La démarche de suppressions d'emplois du MAAP est donc poursuivie. Il a observé, en outre, que la concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein d'un programme unique ne se justifie pas et qu'une ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes serait donc souhaitable pour la présentation du projet de loi de finances pour 2011.

Pour conclure, il a évoqué la mission « Développement agricole et rural », qui correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Ses recettes, évaluées à 114,5 millions d'euros en 2010, augmentent année après année alors que ses dépenses leur sont toujours inférieures. Il a donc estimé que cet écart persistant plaide pour une meilleure utilisation des crédits ou une baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR.

Enfin, la justification des dotations paraît insuffisante pour s'assurer que celles-ci ne sont pas distribuées en vertu d'une logique d'abonnement des organisations par lesquelles elles transitent. **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a donc proposé d'accroître la part des actions financées par le biais de procédures d'appels à projets.

**M. François Trucy** a souhaité savoir si la réduction de la subvention allouée aux Haras nationaux fait suite aux deux rapports d'information de M. Joël Bourdin.

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a évoqué les préconisations formulées par ses deux rapports, qui correspondent également aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques. Les efforts de gestion fournis par les Haras nationaux sont avérés et permettent de dégager des économies.

**M. Serge Dassault** s'est interrogé sur les perspectives de réforme de la politique agricole commune (PAC).

**M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a relevé que l'avenir de cette politique est incertain, ce qui rend difficile l'identification de son contenu futur. Il a estimé toutefois qu'elle pourrait opérer un recentrage de ses crédits tout en poursuivant la libéralisation du secteur agricole.

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modifications des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position tendant à l'adoption sans modifications des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**