



N° 1200

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME I

AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

PAR M. ANTOINE HERTH, M. GILLES D'ETTORE,
M. JEAN-SÉBASTIEN VIALATTE

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. – UN BUDGET DE L’AGRICULTURE EN PLEINE MUTATION, À L’IMAGE DE SON MINISTÈRE	9
A. – DES ÉVOLUTIONS MAJEURES.....	9
1. 2009 verra la mise en œuvre d’une réforme stratégique du ministère de l’agriculture et de la pêche.....	9
<i>a) l’administration centrale et déconcentrée</i>	9
<i>b) les établissements publics sous tutelle</i>	10
2. ... qui se traduira sur le plan budgétaire.....	13
<i>a) une nouvelle architecture pour la mission Agriculture</i>	13
<i>b) des baisses de dépenses en perspective</i>	15
B. – ... DANS UN CONTEXTE INCERTAIN.....	17
1. Une situation financière qui reste difficile.....	17
<i>a) les mouvements de crédits en cours d’année</i>	17
<i>b) les reports de charges fin 2008</i>	19
2. Des hypothèses budgétaires fragiles.....	21
<i>a) réussir la révision générale des politiques publiques</i>	21
<i>b) mener à bien les négociations sur le bilan de santé de la PAC</i>	23
II. – DES HAUSSES PONCTUELLES DE CRÉDITS POUR RELEVER LES DÉFIS LES PLUS URGENTS	27
A. – UNE FORTE MOBILISATION EN FAVEUR DE LA PROMOTION D’UNE AGRICULTURE ET D’UNE PÊCHE DURABLES ET COMPÉTITIVES.....	27
1. Une augmentation des soutiens publics à l’agriculture.....	27
2. ...orientée au profit des priorités de l’action gouvernementale.....	30
<i>a) le soutien à l’installation</i>	30
<i>b) la mise en œuvre du volet agricole du Grenelle de l’environnement</i>	33
<i>c) un effort sans précédent en faveur du secteur de la pêche</i>	39
B. – DES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES CONTRASTÉES SELON LES PROGRAMMES.....	45

1. Le programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires.....	45
2. Le programme 149 Forêt.....	49
3. Le programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.....	50
4. Le programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	56
EXAMEN EN COMMISSION	59

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'heure où la crise financière occupe tous les esprits, le reflux des prix des produits agricoles, en particulier des céréales, et la hausse des stocks, notamment de produits laitiers, n'ont pas été beaucoup commentés. D'aucuns avaient pourtant annoncé que la flambée des cours observée depuis la fin de l'année 2006 ferait place à une nouvelle baisse, les marchés agricoles étant par nature instables ⁽¹⁾. Avec le désengagement des spéculateurs sur les marchés et une augmentation de l'offre liée à de meilleures conditions météorologiques, les cours sont donc à nouveau orientés à la baisse ⁽²⁾.

Parallèlement, alors que la hausse du prix des matières premières les avait lourdement pénalisés l'an passé en entraînant une augmentation du coût de l'alimentation animale, les éleveurs ne voient pas l'horizon s'éclaircir pour autant. Rappelons que lorsque le revenu des céréaliers doublait en 2007, celui des éleveurs était en baisse de près de 60 % ⁽³⁾. Aujourd'hui, la crise s'intensifie, en particulier dans le secteur ovin, mais aussi bovin, avec la propagation sur l'ensemble du territoire national de la fièvre catarrhale ovine (FCO) et les perturbations économiques qui en découlent. Le tarissement des sources de crédit et le renchérissement du coût des emprunts ne devraient par ailleurs pas contribuer à améliorer la situation des exploitations les plus en difficulté.

(1) *Face à une demande essentiellement rigide, toute variation de l'offre provoque des variations de prix de grande ampleur. Ainsi une moindre récolte au niveau mondial peut provoquer des hausses de prix très fortes. Grâce aux prix élevés, les agriculteurs sont incités à réinvestir une partie de leurs bénéfices afin d'augmenter leurs rendements et produire plus : la hausse de la production qui en se résulte se traduit alors par une baisse des prix et la (re)constitution de stocks (voir notamment les analyses détaillées de Jean-Marc Boussard, Françoise Gérard et Marie-Gabrielle Piketty dans Chambres d'agriculture, n° 973, mai 2008).*

(2) *D'après les chiffres publiés par l'INSEE le 27 octobre, les prix des produits agricoles à la production ont poursuivi leur chute en septembre, enregistrant en moyenne une baisse de 2,6 % sur un mois, soit un recul de 5,4 % sur un an. Les prix des céréales (-8,4 % sur un mois) sont désormais de près de 40 % inférieurs à ceux de septembre 2007.*

(3) *Chiffres de la Commission des comptes de l'agriculture cités dans Agrapresse, n° 3133-34, 24 décembre 2007.*

Quant aux consommateurs, déjà inquiets pour leurs économies, il ne semble pas qu'ils soient déjà en mesure de bénéficier de cette baisse des cours : si en août 2008 l'ensemble des prix à la consommation est resté stable par rapport au mois précédent, entre août 2007 et août 2008, les prix de l'alimentation ont globalement augmenté de 5,2 %, avec une hausse de 11 % observée pour les produits laitiers et les œufs, de 7 % pour le pain et les céréales et de 5 % pour la viande ⁽¹⁾.

Nous constatons ainsi que la libéralisation des marchés agricoles et l'absence de régulation ne semblent pas conduire « naturellement » à un équilibre de l'offre et de la demande : les réformes engagées depuis les années 1990 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mais également, dans une certaine mesure, dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), n'ont pas permis de mettre les agriculteurs à l'abri des crises et n'ont pas non plus réduit l'instabilité des prix. Parallèlement, la mondialisation accrue des échanges et le développement non maîtrisé dans le reste du monde de certaines filières agricoles, au mépris des critères de durabilité, ont contribué à accélérer la propagation des risques, qu'il s'agisse des **risques sanitaires** – l'apparition du sérotype 8 de la FCO au nord de l'Europe en est un bon exemple, des **risques alimentaires** – comme en témoigne le scandale du lait chinois contaminé à la mélamine, ou encore des **risques économiques et sociaux**, qui imposent aujourd'hui de mieux accompagner et aider les agriculteurs européens. Ces exemples démontrent en effet l'importance de la préférence communautaire et des objectifs assignés à la politique agricole commune.

A cet égard, la Présidence française de l'Union européenne n'a pas ménagé ses efforts pour faire émerger un consensus sur le bilan de santé de la PAC qui permette de préserver, voire de **renforcer le modèle européen d'une agriculture à la fois durable et compétitive, présente sur les territoires et susceptible d'assurer la sécurité alimentaire des Européens**. Les enjeux du bilan de santé de la PAC et, partant, de la réforme de 2013, sont élevés. Il s'agit de lutter contre l'abandon des outils de régulation des marchés et de gestion de l'offre – au premier rang desquels les quotas laitiers – et de renforcer la protection des agriculteurs, en mettant en place des outils de couverture des risques – climatiques, sanitaires, voire économiques – dans le cadre du 1^{er} pilier de la PAC. La réforme de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 doit en outre permettre un rééquilibrage des aides entre les secteurs, en particulier en faveur des productions peu soutenues historiquement et présentant des externalités positives en termes de qualité, de préservation de l'environnement ou d'aménagement du territoire, comme la production laitière, l'élevage extensif ou encore l'agriculture biologique. Tel est l'objectif que s'est fixé le gouvernement, pleinement soutenu en cela par l'Assemblée nationale qui, suite à un travail de fond mené conjointement par la Commission des affaires économiques et la Délégation pour

(1) Données de l'INSEE cités dans « L'agriculture en chiffres – Lettre économique », n° 278, octobre 2008.

l'Union européenne, a adopté une résolution, devenue définitive le 14 octobre dernier, l'encourageant à persévérer dans cette voie ⁽¹⁾.

Le résultat du bilan de santé est d'autant plus déterminant que le contexte budgétaire national est contraint : le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) compte sur les réformes qui seront engagées en 2010 au niveau européen pour redonner des perspectives d'avenir aux filières en difficulté. Les attentes sont en effet fortes, cette année encore, vis-à-vis du ministère qui, outre la crise de la FCO et de la filière ovine, a également dû affronter celle de la pêche, consécutive de la hausse des prix du gasoil. Le MAP a en outre dû faire face à ces crises dans un contexte budgétaire difficile où les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2008 étaient en baisse de 2 % en crédits de paiement. La situation financière du ministère, déjà délicate, n'a donc guère pu s'améliorer. Un certain nombre d'économies pourront néanmoins être réalisées dans les années à venir, conformément aux objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques ⁽²⁾, grâce à la diminution de certaines charges pesant sur le ministère de l'agriculture, comme la gestion du service public de l'équarrissage (SPE) et l'élimination des farines animales, mais surtout grâce aux réformes actées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le MAP mène en effet une **politique ambitieuse de réorganisation** de ses services et de ses modalités d'intervention en vue d'améliorer le ratio coût/efficacité de son action, que ce soit au niveau central ou déconcentré ou encore au sein de ses opérateurs. Il est donc impératif que rien n'entrave la mise en œuvre de ce projet stratégique, à la fois pour la bonne marche des services de l'État, mais également pour la mobilisation des personnels fortement impliqués dans la conduite de ces réformes. Dans cette perspective, il conviendrait que les modifications législatives nécessaires, qui concernent notamment plusieurs fusions d'établissements publics, soient définitivement adoptées par la représentation nationale d'ici la fin de l'année 2008. Sur le terrain, ces évolutions ont en effet été préparées et anticipées et il serait dommage d'en repousser l'application, d'ailleurs présentée comme quasi effective dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission. On notera à cet égard que le PAP connaît de nombreuses modifications cette année, reflétant les décisions prises dans le cadre de la RGPP, comme la fusion des programmes 154 et 227 correspondant à la fusion de deux directions centrales du ministère ou encore l'intégration au sein de la mission Agriculture du programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, auparavant inclus dans la mission Sécurité sanitaire aujourd'hui disparue.

(1) Résolution sur le bilan de santé de la politique agricole commune, TA n° 191, 14 octobre 2008 et rapport n° 1000 de M. Michel Raison sur la proposition de résolution de M. Hervé Gaymard, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne sur le bilan de santé de la politique agricole commune, 25 juin 2008.

(2) Rappelons à cet égard que le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche devrait baisser de 5,7 % en crédits de paiement en 2010 et de 2 % en 2011.

Cette nouvelle présentation, aussi formelle soit-elle, traduit l'ambition du ministère de l'agriculture et de la pêche d'être porteur d'un **projet à la fois agricole et rural mais également alimentaire** pour la France. Cette ambition est en outre confortée par la dotation qui sera allouée à la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales **pour 2009**, à hauteur de **3 489 millions d'euros en crédits de paiement**. En **hausse de 2,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, ces crédits permettront de financer les priorités du ministère en faveur de la promotion d'une agriculture durable et compétitive : l'installation des jeunes, la mise en œuvre du volet agricole du Grenelle de l'environnement et le soutien aux secteurs en difficulté, au premier rang desquels le secteur de la pêche. Cette hausse de crédits contribuera également à assurer un rattrapage pour certaines actions précédemment sous-dotées (crédits d'intervention des offices, moyens consacrés à la lutte contre les maladies animales) ou à diminuer certains reports de charges. Néanmoins, si on doit se féliciter, dans un contexte où la priorité est la réduction du déficit budgétaire, de la progression du budget de l'agriculture, des interrogations et des incertitudes demeurent sur le financement de certaines dépenses et sur les moyens dont disposera le ministère pour mener à bien les actions qu'il a entreprises.

Dans ce contexte incertain, vos rapporteurs pour avis, Antoine Herth pour l'ensemble de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, Gilles d'Ettore pour l'action pêche et Jean-Sébastien Vialatte pour le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, souhaitent apporter tout leur soutien au ministre de l'agriculture et de la pêche, qui devra en 2009 relever un triple défi : celui de réformer en profondeur son ministère tout en poursuivant ses interventions en faveur du monde agricole, au sens large, et en inscrivant celle-ci dans un cadre européen en pleine évolution. Le projet de budget qui est présenté aujourd'hui, même s'il ne répond pas à toutes les préoccupations qui se font jour, devrait contribuer à l'accomplissement de cette tâche. C'est pourquoi vos rapporteurs vous proposent de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales pour 2009.

I. – UN BUDGET DE L'AGRICULTURE EN PLEINE MUTATION, À L'IMAGE DE SON MINISTÈRE

A. – DES ÉVOLUTIONS MAJEURES...

1. 2009 verra la mise en œuvre d'une réforme stratégique du ministère de l'agriculture et de la pêche...

a) l'administration centrale et déconcentrée

Dès le lancement du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, avait annoncé son intention d'ériger le ministère de l'agriculture et de la pêche en fer de lance de la modernisation. Cette volonté s'est tout d'abord traduite par l'expérimentation de la fusion des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE). Trois comités de modernisation des politiques publiques (CMPP) plus tard⁽¹⁾, le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) est en train de changer de visage : de l'administration centrale aux services déconcentrés en passant par les opérateurs du ministère, tous les personnels sont concernés par ces réformes qui sont mises en œuvre concomitamment.

L'**administration centrale** a ainsi été réorganisée au 1^{er} juillet 2008⁽²⁾, dans un délai de six mois après les premières décisions prises dans le cadre du CMPP du 12 décembre 2007 et ce, afin que les nouvelles structures soient opérationnelles pour la Présidence française de l'Union européenne. Sont ainsi à signaler la diminution du nombre de directions centrales, avec la fusion de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEEI) et de la direction générale de la forêt et des espaces ruraux (DGFAR) au sein d'une direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), et la création d'un service de prospective (SSP) au sein du secrétariat général du ministère, fonction indispensable pour anticiper et conduire les politiques agricoles. Parallèlement, les directions d'administration centrale ont été déchargées de la gestion des fonctions support qui sont désormais regroupées au sein du secrétariat général du ministère.

(1) CMPP du 12 décembre 2007, du 4 avril 2008 et du 11 juin 2008.

(2) Décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

Au niveau local, il a été décidé de **généraliser la fusion des DDAF et des DDE** ⁽¹⁾ pour créer des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) : 8 DDEA sont déjà opérationnelles, 45 autres devraient être créées en 2009 et encore 39 en 2010. L'objectif de cette fusion est d'assurer avec plus d'efficacité la gestion des dossiers liés au développement durable, à l'agriculture, à l'urbanisme et à l'environnement. Ces nouvelles directions ont en outre vocation à constituer le socle des futures directions départementales des territoires, de même que les directions départementales des services vétérinaires devraient être à la base des futures directions des populations, avec les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et ceux des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite parallèlement **renforcer l'échelon régional** de son administration en s'appuyant sur de nouvelles directions régionales compétentes pour l'ensemble des sujets traités par le ministère, en lieu et place des actuelles directions régionales de l'agriculture et de la forêt ⁽²⁾. Celles-ci intègreraient pleinement la dimension alimentaire de l'action du MAP par le biais de services régionaux de l'alimentation intégrant à la fois les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) et une grande partie de l'échelon régional des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) des départements chefs-lieux de région. Plus généralement, les futures DRAAF (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) prendraient en charge le pilotage et l'orientation des politiques agricoles au niveau territorial et se verraient logiquement confier la gestion déconcentrée des budgets opérationnels de programme. Enfin, elles constitueraient également l'échelon régional du futur office unique.

b) les établissements publics sous tutelle

Les **opérateurs du ministère** de l'agriculture et de la pêche sont eux aussi concernés par la révision générale des politiques publiques à travers plusieurs fusions d'établissements, au premier rang desquels les offices agricoles. Sont ainsi programmés, dans le prolongement de la réforme initiée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le regroupement de l'ensemble des offices agricoles et de l'OFIMER ⁽³⁾ au sein d'une même structure : **France Agri Mer**. Parallèlement, l'Agence unique de paiement, créée par cette même loi d'orientation agricole, devrait fusionner avec le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), afin de laisser place à un seul organisme de paiement des aides des 1^{er} et 2nd piliers de la PAC : l'**Agence de services et de paiement** (ASP).

(1) A l'exception des départements d'Outre-mer et de la petite couronne parisienne.

(2) Le décret portant organisation et attribution de ces nouvelles directions devrait être pris prochainement.

(3) A l'exception de l'ODEADOM, office à vocation géographique et non sectorielle.

2006-2009 : la réforme des offices agricoles

• Rappel

L'article 95 de la **loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole** (LOA) a lancé la réforme des offices agricoles dont nous apercevons l'aboutissement aujourd'hui : en recentrant leurs missions sur les actions de développement des filières et en centralisant le paiement et le contrôle des aides directes du 1^{er} pilier au sein d'une agence unique de paiement (AUP), elle a posé la première pierre des deux nouveaux édifices qui seront achevés en 2009.

L'objectif de la LOA était en effet d'actualiser les missions des offices en leur ôtant leur fonction de paiement des aides PAC afin de la confier à une structure dédiée, centralisée, dans un cadre beaucoup plus clair et cohérent, à la fois vis-à-vis de Bruxelles et des usagers. Parallèlement, et alors que déjà, depuis 2004, certains offices avaient des directeurs communs, un **premier regroupement, structurel et géographique**, fut décidé :

- autour d'un pôle végétal pour l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales), l'ONIOL (Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles) et le FIRS (Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre),

- d'un pôle animal pour l'OFIVAL (Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture) et l'ONILAIT (Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers),

- et d'un pôle cultures spécialisées pour l'ONIFLHOR (Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture) et l'ONIVINS (Office national interprofessionnel des vins).

C'est ainsi que furent créés les actuels ONIGC (Office national interprofessionnel des grandes cultures), ONIEP (Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions) et VINIFLHOR, parallèlement à l'ONIPPAM (plantes à parfum, aromatiques et médicinales), l'OFIMER (produits de la mer) et l'ODEADOM.

Le 12 décembre 2007, le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de poursuivre et d'accélérer la réforme en créant, d'une part, France Agri Mer, établissement national unique des produits de l'agriculture et de la mer résultant de la fusion des principaux offices d'intervention agricoles, à l'exception de l'ODEADOM, établissement spécialisé géographiquement sur l'outre-mer, et du service des nouvelles de marchés, et, d'autre part, l'Agence de services et de paiement, fruit du mariage entre l'AUP et le CNASEA.

• France Agri Mer

Les offices d'intervention agricoles, exercent aujourd'hui, filière par filière, des métiers identiques, qu'il s'agisse de la concertation avec les professionnels, de la connaissance des marchés aux niveaux national, européen et mondial, de l'expertise économique et de la connaissance des filières, de la gestion et du contrôle des instruments communautaires d'organisations communes de marché ainsi que des interventions nationales.

La création de France Agri Mer doit permettre d'assurer une meilleure cohérence dans l'orientation et le soutien aux filières en rendant possible les arbitrages nécessaires entre les différentes filières, en renforçant leur suivi économique et en améliorant la réactivité dans la **gestion des crises**. Cette réforme est d'ailleurs cohérente avec les évolutions prévisibles au niveau communautaire vers une organisation commune de marché (OCM) unique dans le domaine agricole.

Enfin, d'un point de vue budgétaire, il est clair que la fusion permettra de créer des **synergies** entre les différentes structures contribuant à des missions identiques et de générer des **économies d'échelle** à travers un rapprochement des fonctions support ainsi que par une rationalisation des implantations régionales.

Aux termes du projet de loi relatif à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et à la simplification du droit de l'agriculture, de la pêche maritime et de la forêt, France Agri Mer sera un établissement public administratif (EPA) à régime financier et comptable d'EPIC (établissement public et commercial). Il sera dirigé par un directeur général et doté d'un conseil d'administration

resserré auquel seront adjoints des conseils spécialisés, composés majoritairement de professionnels. Les délégations régionales des offices disparaîtront et leurs fonctions seront intégrées au sein des directions régionales du MAP qui constitueront désormais les échelons régionaux du nouvel établissement.

• L'Agence de services et de paiement

La création d'un organisme unique de paiement des aides pour le secteur agricole correspond à une logique forte visant à identifier et mettre au service des agriculteurs un interlocuteur unique pour la gestion et le paiement de la majorité des soutiens directs (1^{er} pilier de la PAC) et des mesures de développement rural (2^d pilier). Cette évolution s'inscrit dans l'esprit des réformes menées au niveau communautaire avec, d'une part, le découplage des aides à la production et, d'autre part, la conditionnalité, qui ont distendu le lien aides et filières, à l'exception des aides versées dans les départements d'outre-mer.

Comme pour les offices agricoles, la réforme doit permettre de mutualiser les différents savoir-faire et expertises dans une logique de qualité d'action au service du bénéficiaire final, quelle que soit la politique concernée, et de limiter les coûts de structure par rapport au montant des aides gérées. Vis-à-vis de Bruxelles, elle constitue également un gage de clarté et de simplicité dans le suivi et le contrôle du paiement des aides PAC.

Au-delà de sa compétence traditionnelle en matière d'aides agricoles, le nouvel opérateur unique de services et de paiement a en outre vocation à devenir un **véritable opérateur interministériel**. L'objectif est en effet de **mettre en commun les moyens de l'État affectés à la fonction de paiement des aides publiques, ainsi que le savoir-faire en termes de techniques de gestion, de comptabilité et de suivi statistique nécessaire au pilotage des politiques concernées**. Rappelons que le CNASEA a déjà aujourd'hui des compétences en matière de formation professionnelle, d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle, qu'il réalise le paiement des mesures en faveur de l'emploi prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale et qu'il intervient pour le paiement des aides à l'emploi spécifiques à l'outre-mer. Ces compétences seront transférées à l'ASP de même que celles qu'il exerce pour le compte du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (fonds d'industrialisation des bassins miniers, aide à l'acquisition de véhicules propres).

L'ASP aura, comme France Agri Mer, le statut d'établissement public à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle de l'État, mais son régime financier et comptable sera celui des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). L'ASP sera dotée d'un conseil d'administration et dirigée par un président directeur général. Ses ressources, principalement composées de ressources d'État, pourront être complétées par la rémunération des prestations effectuées pour d'autres personnes publiques ou gestionnaires de services publics.

• Statut des personnels

Les agents qui exerçaient leurs missions dans les offices, à l'AUP et au CNASEA, seront transférés aux nouveaux établissements **sans changement de statut**.

Par ailleurs, les agents recrutés sur contrat à durée déterminée resteront soumis à leur contrat jusqu'à leur terme. Les agents contractuels relevant des quasi-statuts (offices, AUP, CNASEA) se verront ouvrir un **droit d'option** entre, d'une part, l'intégration dans un corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture et de la pêche et, d'autre part, le maintien de la qualité d'agent contractuel de droit public à durée indéterminée dans le cadre de dispositions réglementaires communes définies par décret qui se substitueront aux deux quasi-statuts actuels.

D'autres établissements publics sont également concernés par les restructurations en cours au sein du ministère de l'agriculture. Ainsi, l'**Inventaire Forestier National (IFN)** devrait être intégré à l'Office National des Forêts, dont le siège sera délocalisé à Compiègne (Oise). Parallèlement, en vue de « *maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique* », l'**Office National des Forêts (ONF)** sera invité à réaliser des gains de productivité pour permettre le versement d'un

dividende à l'État, en fonction de l'évolution du cours des bois : dans cette perspective, des fusions de directions territoriales et des réductions d'effectifs ont été engagées. Toujours dans le domaine de la forêt et du bois, le Centre National Professionnel de la Propriété Forestière (CNPPF) et les Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF) devraient également fusionner au sein d'un même établissement tout en conservant des échelons territoriaux, la principale question qui se pose étant celle du maintien d'un certain degré d'autonomie, notamment financière, pour ces échelons. Enfin, une redéfinition de la politique française du cheval, de son financement et de ses conditions de mise en œuvre a été actée. A cette fin, un recentrage des **Haras Nationaux** sur ses seules missions de service public, au travers d'un plan progressif sur cinq ans et son évolution vers un office du cheval permettant de mieux structurer la filière, devrait être engagé. Un rapprochement avec l'Ecole Nationale d'Equitation est également envisagé.

2. ... qui se traduira sur le plan budgétaire

a) une nouvelle architecture pour la mission Agriculture

La reconnaissance de la dimension « alimentaire » dans l'action du ministère de l'agriculture et de la pêche se traduit très concrètement cette année dans le projet annuel de performance par **l'intégration du programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation au sein de la mission Agriculture**, pêche, forêt et affaires rurales, dont l'intitulé évolue également avec l'introduction du mot « alimentation ». Il a été décidé de mettre fin à la mission Sécurité sanitaire regroupant les programmes 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, relevant de la responsabilité du MAP, et 228 Veille et sécurité sanitaires, sous la compétence du ministère chargé de la santé, en raison de l'absence de réelle consistance budgétaire interministérielle. Les interventions mises en œuvre et les moyens humains et techniques mobilisés dans le cadre de ces deux programmes étaient en effet totalement hétérogènes. Il est notable de souligner que les fonctions support des deux programmes relevaient ainsi en tout ou partie de programmes tiers : les moyens des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV) étaient par exemple inscrits sur le programme 215 de la mission Agriculture. Quant aux arbitrages budgétaires, tant en prévision que pour les ajustements nécessaires en gestion, ils s'opéraient non pas entre programmes de la même mission mais entre programmes de chaque ministère.

Cette évolution, symbolique du projet alimentaire dont se veut porteur le ministère de l'agriculture, ne se limite d'ailleurs pas à l'intégration du programme 206 dans la mission Agriculture mais se reflète également dans la création d'une nouvelle action au sein de ce programme, **l'action 08 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire »**. Comme indiqué dans le projet annuel de performance, cette nouvelle action concourra à la mise en œuvre de la politique du MAP dans le domaine alimentaire en vue de « *garantir une alimentation diversifiée et de bonne qualité gustative, équilibrée et répondant aux exigences nutritionnelles prenant tout particulièrement en compte les populations défavorisées* ». Ses principaux

axes d'intervention s'articuleront autour de la hausse de la consommation de fruits et légumes et de l'accès des plus démunis à une alimentation équilibrée et de qualité. Elle soutiendra également la mise en œuvre de nouvelles exigences réglementaires de qualité nutritionnelle en restauration scolaire et assurera l'accompagnement des filières dans leur politique d'amélioration de la qualité nutritionnelle des produits. Les actions ainsi financées seront déclinées au niveau local par les futures directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

Il convient également de signaler, dans la logique de la création de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaires et des territoires (DGPAAT), la fusion des programmes 154 Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural et 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés au sein d'un **nouveau programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »**. Celui-ci représente aujourd'hui plus du tiers du budget de l'agriculture en crédits de paiement et 50,5 % de la seule mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales. La nouvelle maquette budgétaire de la mission Agriculture comportera donc toujours quatre programmes : le nouveau programme 154, le programme 149 Forêt, le programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation et le programme 215 Conduite et pilotage des pilotages des politiques.

La fusion des programmes 154 et 227 entraîne par ailleurs une **évolution des objectifs et indicateurs** qui leur étaient précédemment rattachés, ainsi qu'une **réorganisation des actions** préalablement contenues dans ces deux programmes. Notons toutefois que les objectifs, au nombre de six, reprennent, parfois sous des formulations différentes, les objectifs fixés aux deux anciens programmes. Quant aux indicateurs, si leur nombre a été réduit par la fusion des indicateurs identiques au sein des programmes 154 et 227 (coût de gestion des aides PAC et taux de refus d'apurement communautaire) et par la suppression de deux indicateurs (l'un relatif à la concentration géographique des capacités de pêche et l'autre à l'emploi dans la filière cheval), leur contenu n'a globalement pas été modifié. Signalons simplement la création d'un indicateur intéressant dans le secteur de la pêche mesurant le volume de consommation de gazole rapporté à la capacité de pêche.

De plus grands bouleversements sont à souligner concernant les actions du programme. En effet, celles-ci n'ont pas été simplement rassemblées au sein de la nouvelle entité mais leur périmètre a, pour certaines, été modifié, de façon à n'en conserver au total que six. On retrouve ainsi uniquement dans leur intégrité l'action du programme 227 relative à la gestion des crises et des aléas (action 12) et l'action de l'ancien programme 154 consacrée à la gestion durable des pêches et de l'aquaculture (action 16). Les quatre autres actions sont le résultat de divers mélanges : l'action 11 Adaptation des filières à l'évolution des marchés est la somme des actions 01 (adaptation des filières) et 03 (promotion à l'international) du programme 227 ; l'action 13 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles correspond aux actions 03 (appui au renouvellement) et

04 (modernisation) du programme 154, à l'exclusion notable du PMPOA renvoyé vers l'action 14 Gestion équilibrée et durable des territoires. L'aspect « fourre-tout » de cette dernière est indéniable : on y retrouve ainsi les anciennes actions 01 (soutien aux territoires et acteurs ruraux), 02 (cheval) et 05 (mesures agro-environnementales et territoriales) du programme 154. Enfin, l'action 15 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions regroupe désormais les crédits affectés aux actions support et aux opérateurs du programme. En dépit de la complexité de ces changements, la présentation de ces actions dans le PAP, à périmètre constant, permet une comparaison de l'évolution entre les crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 et les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009. Au niveau de chaque dispositif en revanche, il n'en va pas de même, des transferts et des modifications dans le PAP ne permettant pas toujours de retracer les hausses et baisses éventuelles de crédits au niveau de chaque sous action.

b) des baisses de dépenses en perspective

S'il est vrai que dans un premier temps, les réformes de structure programmées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques entraîneront vraisemblablement des dépenses supplémentaires en termes de fonctionnement (besoins de formation ou tout simplement coût immobilier), le regroupement de fonctions auparavant assumées par différents organes ne peut constituer à terme qu'un gisement important d'économies, que ce soit en termes de personnel, de locaux ou de matériel. S'agissant en particulier de **politique immobilière**, les services parisiens du ministère devraient ainsi progressivement être concentrés sur deux sites. Quant aux DDEA, leur création permettra un regroupement immobilier censé être effectif à compter de 2011. Plus généralement, la réduction du nombre de services déconcentrés et d'antennes locales pour les opérateurs permettra d'optimiser le coût de leurs implantations géographiques pour les finances publiques.

Il est évident que les regroupements de structures donneront également lieu à des diminutions de personnel. Ainsi, parallèlement à la création de France Agri Mer et de l'ASP, il a été décidé de mettre en place un nouveau plan de **réduction des effectifs** pour la période 2009 – 2011. Ce plan prévoit la suppression nette de 455 ETP (équivalent temps plein) sur 3 ans pour les deux établissements. S'agissant de l'année 2009, ce plan se traduira par une baisse totale de 146 ETP. Cette baisse devra être réalisée grâce, notamment, au non remplacement des départs à la retraite et à la mobilité des agents vers des structures extérieures (autres établissements publics, administrations centrales et déconcentrées de l'État, etc...). Le projet d'intégration des agents sous statuts spécifiques de droit public dans les corps de la fonction publique, devrait à cet égard faciliter ces mobilités. Pour les autres opérateurs du ministère, les baisses prévues sur la période 2009-2011 sont de 147 ETP pour les Haras nationaux (dont 53 pour 2009) et de 458 ETP pour l'ONF (dont 155 au titre de 2009). Enfin, il faut également noter que l'accélération du mouvement de désengagement de l'État du domaine de l'ingénierie publique concurrentielle devrait conduire à une diminution

d'emplois en services déconcentrés du MAP estimée à environ 130 ETP par an sur 2009-2011. Les agents concernés seront cependant redéployés vers d'autres missions, grâce à un investissement supplémentaire en terme de formation continue.

S'agissant des **politiques publiques** menées par le ministère de l'agriculture et de la pêche, plusieurs décisions prises dans le cadre des trois premiers conseils de modernisation devraient se traduire, dès 2009, par des économies pour le MAP et permettre à moyen terme de diminuer les importants reports de charges que supportent certains dispositifs en tarissant le flux. On citera ainsi :

– la réduction des interventions nationales et déconcentrées au bénéfice des **associations en faveur du monde rural**, qui seront désormais limitées aux obligations communautaires en la matière (financements du Réseau rural). Cette décision représente une économie estimée à 7 millions d'euros (AE=CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 ;

– le transfert aux régions des biens des sociétés d'aménagement régional et l'arrêt du financement par le MAP des travaux d'**hydraulique agricole**. On constate à cet égard dans le PAP la quasi disparition pour 2009 des autorisations d'engagement pour le financement des investissements d'hydraulique agricole ⁽¹⁾ ainsi qu'une diminution de plus de 10 millions d'euros en crédits de paiement par rapports à 2008 ;

– la suppression du **congé formation** et du dispositif de **préretraite** des agriculteurs, maintenu dans les seuls DOM. Cette mesure représente une économie de près de 6 millions d'euros.

De plus, à partir de 2010, concomitamment à l'entrée en vigueur des mesures prises en application du bilan de santé de la politique agricole commune et des nouveaux financements en découlant, un certain nombre d'engagements de l'État devraient arriver à échéance, permettant ainsi de réaliser des économies. Ainsi, par exemple au sein du programme 149 Forêt, les sommes consacrées à la réalisation du **plan chablis**, engagé pour 10 ans après la tempête de 1999 pour financer les aides au nettoyage et au reboisement, devraient progressivement s'éteindre à compter de l'année prochaine ⁽²⁾.

Le programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation devrait également voir les crédits de son action 05 se réduire considérablement à compter de 2010 avec, d'une part, la fin programmée de l'**élimination du stock de farines animales** et, d'autre part, la **libéralisation du service public de l'équarrissage** (SPE). Rappelons que le coût de gestion des farines animales représentera encore

(1) Les nouveaux engagements, à hauteur de 1,8 millions d'euros, sont exclusivement dédiés aux investissements engagés par la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne dans le cadre de la concession d'Etat dont elle bénéficie.

(2) Son coût pour 2009 est évalué à près de 25,5 millions d'euros en crédits de paiement.

plus de 38 millions d'euros pour l'État en 2009, correspondant essentiellement aux loyers des cinq derniers sites ⁽¹⁾ et au coût du dernier marché de déstockage et de remise en état de ces sites. Quant au service public de l'équarrissage, si son coût pour les finances publiques s'est stabilisé à 44 millions d'euros par an depuis 2006, il apparaît néanmoins souhaitable, au regard de l'évolution favorable de la situation sanitaire, que son périmètre soit réduit afin de permettre l'État de se retirer progressivement de la gestion de l'élimination des sous-produits animaux, dont la valorisation peut d'ailleurs de nouveau être envisagée. Le ministère de l'agriculture et de la pêche estime en conséquence seuls 25 millions d'euros pourraient être nécessaires en 2010 et 22 millions d'euros en 2011.

B. — ... DANS UN CONTEXTE INCERTAIN

1. Une situation financière qui reste difficile

a) les mouvements de crédits en cours d'année

L'avis de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2008 soulignait la dégradation de la situation financière du ministère de l'agriculture et de la pêche en 2007, mettant en avant non seulement les nombreux redéploiements opérés sur les six premiers mois de l'année et les tensions susceptibles de se faire jour sur certains dispositifs en fin d'année mais également les reports de charges accumulés. Cette situation a également été pointée du doigt par le rapporteur spécial Nicolas Forissier dans son commentaire du rapport annuel de performance pour 2007 : « *Le MAP ne dispose pas en début d'exercice des crédits nécessaires pour gérer les crises qui ne manquent pas de survenir chaque année dans le monde agricole. (...) Les reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre grèvent lourdement le budget du MAP et entravent sa capacité de réaction. (...) Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les reports de charge pourraient [dépasser] fin 2007 (...) 1 milliard d'euros. (...) Dépourvu de moyens suffisants pour gérer les crises, le MAP se voit contraint de recourir à des mesures de gestion interne, qui se révèlent insuffisantes. En effet, elles ne font que déplacer les problèmes de sous-budgétisation.* » ⁽²⁾

Qu'en est-il pour 2008 ?

En premier lieu, on observe que la dotation nette au 31 juillet 2008 de la mission Agriculture se monte à 3 219 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 966 millions d'euros en crédits de paiement (CP), pour une loi de finances initiale (LFI) pour 2008 votée de 3 093 millions d'euros en AE et 2 852 millions d'euros en CP. L'écart, qui se chiffre à 126 millions d'euros en

(1) Somsois, Rogerville (2 sites), Châtillon sur Thouet et Coulombiers.

(2) Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, tome 2, Commentaires des rapports annuels de performances par les Rapporteurs spéciaux, doc. AN n° 1004, 25 juin 2008, pages 37 à 56.*

AE et 114 millions d'euros en CP, est dû à un certain nombre de mouvements de crédits, dont une mise en réserve appliquée dès l'entrée en vigueur de la LFI 2008 sur la base d'un taux de gel de 6 % pour les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention et de 0,5 % pour les crédits de personnel⁽¹⁾. Parallèlement, on constate des reports de charges de 2007 sur 2008 pour un montant inférieur à 30 millions d'euros en AE comme en CP et moins de 8 millions d'euros (AE=CP) d'annulations de crédits. Les principales évolutions à noter sont donc :

– une **ouverture de crédits de 103,9 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP pour mettre en œuvre le plan pour une pêche durable et responsable** (décret d'avance du 27 juin 2008), par ailleurs complétée par un redéploiement interne au programme 154 à hauteur de 6 millions d'euros (AE=CP) ;

– un **abondement à hauteur de 56,6 millions d'euros des crédits consacrés à la lutte contre les maladies animales pour faire face à la crise de la FCO**, opéré grâce à des redéploiements internes au programme 206⁽²⁾. Ces redéploiements devaient être provisoires, un décret d'avance est en effet attendu pour couvrir les besoins. Rappelons que les crédits consacrés à la lutte contre la FCO n'avaient augmenté que de 200 000 euros (pour atteindre un peu plus de 2 millions d'euros, indemnisation des éleveurs comprise) entre la LFI 2007 et le PLF 2008 alors même que le nombre de cas recensés était passé de six en 2006 à 7 000 en octobre 2007. Les sommes mobilisés en cours d'année ont permis de lancer la campagne de vaccination, de renforcer les mesures de surveillance sérologique et épidémiologique du territoire et d'indemniser les éleveurs pour les mortalités. Elles devraient outre été complétées par des crédits communautaires estimés à près de 90 millions d'euros ;

– plusieurs **redéploiements de crédits au sein du programme 227** pour un montant total qui devrait approcher les 40 millions d'euros et destinés à pallier les difficultés économiques rencontrées par certains secteurs, au premier rang desquels **la filière ovine** (17 millions d'euros dont 14 millions via les offices agricoles et 3 millions dans le cadre du fonds d'allègement des charges) mais également **les serristes** (2 millions d'euros), **la filière porcine** (3 millions d'euros), **la filière ostréicole** (5 millions d'euros dans le cadre du fonds d'allègement des charges et des prêts bonifiés) ou encore **l'agriculture biologique** (3 millions d'euros pour la mise en œuvre du fonds de structuration des filières conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement).

Dans ce contexte, le ministère de l'agriculture et de la pêche a identifié plusieurs difficultés prévisibles d'ici la fin de l'année 2008 concernant :

(1) Le montant de la mise en réserve s'est ainsi élevé à 103,4 millions d'euros en AE et 89,2 millions d'euros en CP.

(2) Toutes les actions du programme ont été sollicitées. On notera en particulier qu 50 % des crédits de l'action 03 Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires ont été ainsi redirigés vers l'action 02.

– la **reconstitution des crédits d'intervention des offices et le paiement de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)** : le recouvrement du produit de la vente de l'ancien siège social de l'ONIGC par l'Agence unique de paiement est nécessaire afin d'abonder, par un jeu de fongibilité au sein du budget du MAP, la dotation d'intervention des offices ⁽¹⁾ et procéder au paiement de la PNSVA ;

– les **indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN)** et la **prime herbagère agro-environnementale (PHAE)** ayant subi des mesures de gel respectivement à hauteur de 12,4 millions d'euros en AE et en CP pour les premières et 24,4 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP pour la seconde, des mesures de dégel sont attendues, en particulier pour les ICHN dont le MAP reconnaît que la dotation en loi de finances initiale a été calibrée au plus juste des besoins. Par ailleurs, au vu de la tendance constatée sur l'installation, un dégel de la mise en réserve du programme 154 pourrait également être nécessaire pour financer la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) ;

– les **mesures de soutien liées à la crise de la fièvre catarrhale ovine** se sont traduites par un certain nombre d'aides aux filières concernées dès le début 2008. Leur coût était estimé fin juillet à plus de 10 millions d'euros (hors indemnisation économique des mortalités relevant du programme 206 et mesures d'allègement de charges) répartis entre aides aux producteurs de broutards (plan d'engraissement, plan de maintien) à hauteur de 6 millions d'euros et mesures en faveur des opérateurs de commercialisation pour 6 millions d'euros également. Aucun crédit n'avait été budgété à ce titre en LFI 2008 et les redéploiements importants déjà effectués en gestion au sein du programme 227 pour couvrir un certain nombre de crises sectorielles ne laissent pas de marge de manœuvre pour le financement de ces mesures. Un abondement sera donc nécessaire.

b) les reports de charges fin 2008

Si la situation financière du MAP ne s'est pas améliorée du fait de la gestion 2008, le ministère fait néanmoins état d'une **réduction importante du niveau des reports de charges**, à la fois en raison d'une réévaluation de leur montant ⁽²⁾ mais également des efforts de gestion réalisés par le ministère et surtout d'un recours plus important à des ouvertures de crédits en cours d'exercice (décret d'avance, dégel, loi de finances rectificative) pour faire face à certaines dépenses, comme ce fut le cas cette année pour la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable. Ainsi le montant des reports de charges est estimé à **554,7 millions d'euros en crédits de paiement pour la fin 2008** répartis comme suit :

(1) Rappelons que celle-ci avait subi une réfaction de 50 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008, qui devait être compensée en gestion.

(2) Celui-ci a en effet été ramené à environ 480 millions d'euros fin 2007 alors que la somme de 1 milliard d'euros avait été avancée.

– **464 millions d’euros sur le programme 154** Économie et développement durable de l’agriculture. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, quatre dispositifs concentrent près de la moitié de ces reports de charges : les aides au départ (86,1 millions d’euros), les prêts de modernisation (53 millions d’euros), les prêts à l’installation (35 millions d’euros) et l’hydraulique agricole (29 millions d’euros) ;

Dispositifs	AE	CP
Fonds pour les IAA	0	21 029 027
Offices : intervention	0	994 200
PSE et PPVS	0	3 472 000
Prêts de crise	0	15 000 000
prêts à l'installation	0	35 000 000
Aides au départ (anciens dispositifs)	16 350 452	86 136 964
Prêts de modernisation	0	53 000 000
Modernisation des exploitations	0	11 000 000
Hydraulique agricole et ouvrages domaniaux	0	28 996 134
Expertise technique - eau et connaissance des sols	0	90 000
Animation et développement rural - SD	0	4 631 900
PMPOA	0	1 000 000
Mesures agro-environnementales régionales	0	16 000 000
Rotationnelle	0	4 000 000
Interventions économiques - CPER & hors FEP	0	2 300 000
Apurement communautaire	181 653 602	181 653 602
TOTAL	198 004 054	464 303 827

Source : ministère de l’agriculture et de la pêche.

– **16,7 millions d’euros sur le programme 149** Forêt. Trois dispositifs représentent plus de 80% de ce report de charges : le plan chablis, l’aide à la construction de dessertes et l’aide à l’investissement forestier à hauteur de 5,5 millions d’euros, le plan scierie pour 4,9 millions d’euros et l’animation de la filière (3,1 millions d’euros) ;

– **65,4 millions d’euros sur le programme 206** Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation, principalement dus au service public de l’équarrissage mais également à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles (analyses vétérinaires) ;

– et **8,6 millions d’euros sur le programme 215** Conduite et pilotage (contribution au fond d’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ; remboursement des personnels mis à disposition du ministère).

En dépit de cette évolution encourageante et de l’impact prévisible des mesures prises dans le cadre de la RGPP (notamment l’arrêt du financement des aides au départ et de l’hydraulique agricole ainsi que la libéralisation du service public de l’équarrissage), il faut espérer que les réductions budgétaires programmées d’ici 2012 n’obéreront pas les chances du ministère de l’agriculture et de la pêche d’assainir sa situation financière et surtout ne conduiront pas à de nouvelles sous budgétisations.

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DU BUDGET DE L'AGRICULTURE
POUR 2010 ET 2011**

(en millions d'euros)

	2010				2011			
	AE	Évoluti on	CP	Évoluti on	AE	Évolutio n	CP	Évoluti on
Mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »								
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 290	-18,4%	1 465	-16,8%	1 297	0,5%	1 365	-6,8%
Forêt	257	-12,1%	288	-7,0%	248	-3,4%	269	-6,4%
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	533,0	1,1 %	551,5	-5,4 %	521,7	-2,1 %	533,7	-3,2 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	850	1,6%	856	2,4%	853	0,3%	869	1,5%
TOTAL	2 930	-9,5 %	3 160,5	-9,4 %	2 919,7	-0,35 %	3 036,7	-3,9 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »								
Enseignement technique agricole	1 299	2,4%	1 286	2,5%	1 326	2,1%	1 313	2,1%
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »								
Enseignement supérieur et recherche agricoles	300	1,8%	303	1,8%	304	1,3%	307	1,3%
TOTAL	4 529	-5,7%	4 749,5	-5,8%	4 549,7	0,4%	4 656,7	-2,0%

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche, dossier de presse sur le projet de loi de finances pour 2009.

2. Des hypothèses budgétaires fragiles

Le projet annuel de performance (PAP) de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales pour 2009 met particulièrement en avant les évolutions attendues du processus de révision générale des politiques publiques et du bilan de santé de la PAC, considérant quasiment comme acquises à la fois les nouvelles structures et les économies ou les ressources supplémentaires qui en résulteront. La réalité est cependant plus complexe.

a) réussir la révision générale des politiques publiques

Suite aux décisions prises dans le cadre des comités de modernisation, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est engagé, non seulement à réaliser des réformes de sa propre organisation et de celle de ses principaux opérateurs mais

n'a pas non plus hésité à ouvrir l'ensemble de ces chantiers en même temps. De ce point de vue, le premier semestre de l'année 2009 devrait constituer un test pour la capacité du ministère à mener de front des réformes aussi importantes que la création des DDEA et des DRAAF, ou encore de France Agri Mer et de l'ASP, sans rupture des actions engagées auprès des professionnels et des usagers.

Les réformes de structures lancées par le ministère de l'agriculture et de la pêche sont des réformes de très grande ampleur, non seulement en raison de l'importance des services concernés comme relais de la politique du ministère, que ce soit en interne ou dans les établissements publics sous tutelle. S'agissant notamment de la fusion des offices agricoles et de la création d'un organisme payeur unique pour les aides PAC, dans les deux cas, les problématiques traitées par les établissements concernés sont cruciales, qu'il s'agisse des interventions auprès des filières, de la gestion des crises ou du paiement des aides PAC. Mais, la taille de ces établissements (1 400 personnes pour France Agri Mer), leur histoire et les spécificités de leurs implantations géographiques sur les territoires constituent également des éléments de poids dans les réformes à conduire. Mener à bien ces projets nécessite donc une préparation minutieuse, gage de l'adhésion des agents concernés.

A cet égard, on ne peut que regretter que le gouvernement n'ait pu inscrire à l'ordre du jour des assemblées cet automne l'examen du **projet de loi relatif à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et à la simplification du droit de l'agriculture, de la pêche maritime et de la forêt** adopté en Conseil des ministres le 1^{er} octobre. Le texte, qui comportait principalement les dispositions relatives à la création de l'ASP et de France Agri Mer (missions, transfert des biens et des personnels, statut des agents, etc.) a en effet dû être démembré et introduit sous forme d'amendements dans la **proposition de loi de simplification et de clarification du droit** et d'allègement des procédures de M. Jean-Luc Warsmann, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 14 octobre 2008. Étaient également dépourvues de support législatif jusqu'à récemment les dispositions relatives à la **fusion de l'ONF et de l'IFN, d'une part, du CNPPF et des CRPF, d'autre part** : celles-ci ont donc été également rattachées à la proposition de loi.

Introduire ces dispositions dans la précipitation sous forme d'amendements à un texte qui n'est pas soumis au fond à la commission compétente en matière agricole n'est pas de bonne pratique et apparaît d'autant plus curieux qu'*a contrario*, les réformes qu'elles contiennent sont tout simplement présentées comme effectives dans le PAP ! Néanmoins, en dépit du procédé utilisé, franchement contestable du point de vue du respect des prérogatives du Parlement mais vraisemblablement justifié par l'urgence, on ne peut qu'espérer que l'examen de ces dispositions aboutisse rapidement afin que les réformes attendues puissent être mises en œuvre dans les délais initialement prévus et donc être effectives début 2009.

Il en va de même sur le dossier du **service public de l'équarrissage**. Les évolutions envisagées par le MAP n'ont pas encore été traduites dans les textes. Alors que le marché public passé en 2006 arrivera à échéance le 17 juillet 2009 et qu'il devient urgent de mettre en place une solution alternative reposant à la fois sur un engagement des filières dans la prise en charge du SPE et sur la garantie d'un service, les dispositions validées par les professionnels n'ont pas été soumises à la représentation nationale. Suite au rejet, pour des questions de procédure, d'un amendement en ce sens également déposé dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit de M. Jean-Luc Warsmann, ces dispositions devraient être reprises soit dans le projet de loi de finances pour 2009 soit dans le collectif budgétaire pour 2008.

La réforme envisagée consisterait en une nouvelle réduction du champ actuel du service public de l'équarrissage, ne maintenant une **prise en charge de l'État que pour les animaux trouvés morts dans les exploitations outre-mer et pour les animaux trouvés morts sur la voie publique**. Le coût estimé de ce service pour l'État ne serait plus que de 2,5 millions d'euros par an. Rappelons que cette réforme est à l'œuvre depuis 2005, l'État ayant déjà transféré aux abatteurs la gestion des déchets d'abattoirs en octobre 2005 et celle des déchets de boucherie et d'atelier de découpe en janvier 2006. L'objet de l'amendement déposé sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann était donc de confier aux éleveurs la responsabilité d'éliminer les déchets produits par la filière conformément au principe « pollueur-payeur ». Toutefois, afin de préserver la qualité sanitaire du système actuel et garantir son application sur l'ensemble du territoire, le dispositif leur donnait également la possibilité de s'organiser au niveau interprofessionnel pour passer des marchés avec les équarrisseurs et collecter les cotisations nécessaires au financement du service.

b) mener à bien les négociations sur le bilan de santé de la PAC

Le bilan de santé de la politique agricole commune est un des dossiers les plus importants de la Présidence française de l'Union européenne et un pari que le ministre de l'agriculture et de la pêche, fin connaisseur des mœurs bruxelloises, a pour l'heure relevé avec brio. Les positions prises par la Commission de l'Agriculture et du développement rural du Parlement européen, sur lequel le ministre compte bien s'appuyer, a notamment apporté à la France un soutien bienvenu dans ses tentatives pour « corriger » dans un sens plus favorable aux intérêts des agriculteurs les propositions initiales de la Commission européenne. En effet, la Commission « Agri », qui s'est réunie le 7 octobre 2008 et a examiné plus de 1 000 amendements sur le projet présenté par la Commission européenne, a adopté des modifications qui rejoignent complètement les préoccupations exprimées par la France. Les parlementaires européens proposent en effet de limiter la hausse de la modulation et de conserver des aides couplées dans un certain nombre de secteurs de production (principalement l'élevage mais également les plantes fourragères et les protéagineux). Par ailleurs, s'ils acceptent d'augmenter les quotas laitiers de 1 % en 2009 et 2010, ils demandent à ce que le point soit fait sur la situation du marché laitier en 2010 avant d'initier toute

nouvelle mesure⁽³⁾. Enfin, ils souhaitent que soient maintenus des instruments d'intervention ou de gestion des marchés, en particulier dans les secteurs des céréales, de la viande et des produits laitiers et proposent de fixer à 15 % la part des plafonds nationaux d'aides du 1^{er} pilier susceptibles d'être réorientées par les États membres dans le cadre de la réforme de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003, afin de permettre un meilleur rééquilibrage des aides entre les secteurs.

Peut-on pour autant écrire, comme c'est le cas dans le projet annuel de performance, que « *la diminution prévisionnelle, à compter de 2010, du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche se place dans le cadre des rééquilibrages prévus par le bilan de santé de la PAC, notamment en faveur du secteur de l'élevage* » ?

S'il existe des raisons d'être optimistes sur le contenu du futur accord politique sur le « paquet législatif » proposé par la Commission européenne, les négociations trilatérales (Présidence, Commission et État membre) qui ont été organisées les 29 et 30 septembre à Bruxelles et les 27 et 28 octobre à Luxembourg ont également permis d'identifier un certain nombre de « **points durs** » **dans la négociation**, en l'occurrence :

– le **démantèlement des quotas laitiers** et les mesures d'accompagnement allant de pair : les positions sont très contrastées entre les États membres qui demandent une augmentation forte et rapide des quotas et ceux qui sont plus circonspects ;

– l'ampleur de l'**augmentation de la modulation** en faveur du 2d pilier : si la quasi-totalité des États-membres rejette les propositions de la Commission, des demandes diverses se font jour sur le niveau des prélèvements en faveur du 2d pilier et leur progressivité, ainsi que sur le taux de cofinancement des actions entrant dans le champ de la politique de développement rural et l'utilisation des fonds ;

– la **réforme de l'article 69** : alors que certains États membres souhaitent plus de souplesse dans l'application de cet article et veulent en relever les plafonds, considérant qu'il permettra de résoudre un certain nombre de difficultés, d'autres craignent que sa mise en œuvre ne conduise à une certaine forme de recouplage des aides à la production et soit source de distorsions de concurrence ;

– la question du **rééquilibrage des aides entre les 15 et les nouveaux États-membres**, qui estiment ne disposer d'aucune marge de manœuvre en raison de la faiblesse de leurs aides, est également sur la table.

⁽³⁾ Les députés européens sont toutefois très partagés sur la question des quotas laitiers du fait de la situation difficile des producteurs dans plusieurs États membres où les prix de vente sont déjà très bas, alors que dans d'autres, les producteurs souhaitent pouvoir augmenter au plus vite leur production pour pouvoir profiter de nouvelles opportunités sur les marchés mondiaux.

Il convient donc pour l'heure d'être prudent et d'attendre à la fois le vote en plénière du Parlement européen et celui du Conseil, le 19 novembre prochain, pour analyser les bénéfices qui pourront être retirés du bilan de santé.

II. – DES HAUSSES PONCTUELLES DE CRÉDITS POUR RELEVER LES DÉFIS LES PLUS URGENTS

A. – UNE FORTE MOBILISATION EN FAVEUR DE LA PROMOTION D'UNE AGRICULTURE ET D'UNE PÊCHE DURABLES ET COMPÉTITIVES

1. Une augmentation des soutiens publics à l'agriculture...

Alors que le constat opéré l'an passé était celui d'une diminution des concours publics au secteur agricole, dont l'estimation s'établissait à 16,3 milliards d'euros pour 2008, les chiffres pour 2009 affichent une hausse de 500 millions d'euros, imputable à la fois à l'augmentation du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche et des crédits communautaires.

ESTIMATION DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE POUR 2009

(en milliards d'euros)

- Budget du ministère de l'agriculture et de la pêche	5
- Compte d'affectation spéciale développement agricole (ex ADAR)	0,1
- Contributions des autres ministères	0,5
- Contribution du budget communautaire	10,2
- Contributions des collectivités locales	1,0
TOTAL des soutiens publics à l'agriculture pour 2009	16,8

La contribution du **budget communautaire**, qui devrait s'établir en 2009 à 10,2 milliards d'euros, constitue bien évidemment la première source de financement public du secteur agricole, dont elle représente environ 60 %, contre 40 % pour le budget national.

Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2009 s'élève quant à lui à 4,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement ⁽¹⁾ et à un peu plus de **5 milliards d'euros en crédits de paiement**. Cette somme représente une hausse de 2,7 %, qui est à souligner dans un contexte de restriction budgétaire où les crédits alloués au MAP étaient en baisse depuis 2007.

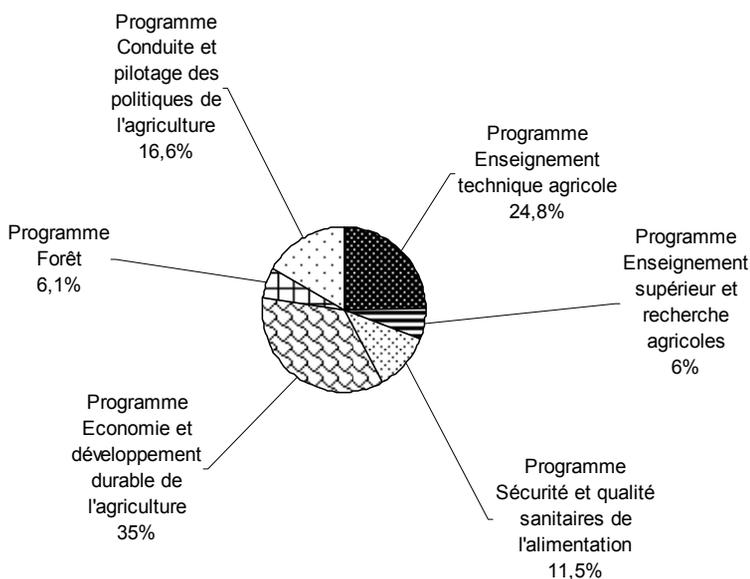
Enfin, dans le domaine de la **protection sociale agricole**, il faut noter que l'État fournira en 2009 un effort particulièrement important avec la reprise de l'intégralité de la dette du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) estimée à 7,5 milliards d'euros fin 2008 (article 27 du projet de loi de finances pour 2009). Le Premier ministre a par ailleurs annoncé, lors de l'inauguration du Salon des productions animales – carrefour européen de Rennes début septembre, une **mesure de revalorisation des retraites agricoles et des pensions de réversion des veuves**. Ces mesures visent, pour la première, à

(1) Le montant inscrit en autorisation d'engagements, à hauteur de 4,8 milliards d'euros, est inférieur au montant prévu en crédit de paiement : en effet, certaines actions pluriannuelles ont été engagées sur toute la période de programmation budgétaire l'an passé, plus aucun montant n'est donc prévu à ce titre en AE. C'est notamment le cas de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

garantir un montant minimum de retraite pour les agriculteurs à carrières incomplètes, proportionnel à la durée de cotisation, et, pour la seconde, à permettre aux veuves de bénéficier de la pension de réversion de la retraite complémentaire obligatoire (RCO). Le coût total de ces initiatives, qui prendront effet entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2011, est estimé à 210 millions d'euros.

Comme on peut le constater sur le graphique ci-après, la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales concentre désormais près de 70 % des moyens alloués au ministère de l'agriculture et de la pêche, contre 58 % l'an passé. Cette hausse est non seulement due à l'intégration du programme 206 au sein de la mission mais également aux revalorisations de crédits opérées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

PARTS RESPECTIVES DES PROGRAMMES DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE POUR 2009



La comparaison au niveau de chaque programme fait par ailleurs apparaître le poids très important du programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture au sein du budget de l'agriculture, à hauteur de 35 %, immédiatement suivi par l'enseignement technique agricole avec un peu moins de 25 %. La part prépondérante prise par le programme 154 s'explique par l'augmentation des crédits de ce dernier suite à la fusion de l'ancien programme 154 et du programme 227 Valorisation des produits. Ce programme connaît en

outre, à périmètre constant, une hausse de plus de 5,5 % en crédits de paiement pour 2009. Cette hausse est comparable à celle du programme Enseignement supérieur et recherche qui devrait essentiellement bénéficier au financement des deux grands projets que sont le transfert d'AgroParisTech sur le plateau de Saclay et la réhabilitation de l'Ecole nationale vétérinaire d'Alfort. Pour l'heure toutefois, ce programme ne mobilise que 6 % des moyens du ministère, constituant ainsi son plus petit poste de dépenses. Enfin, il convient également de commenter la hausse attribuée au programme 206, à hauteur de 7,1 %. Celle-ci est en effet exclusivement le fait de transferts budgétaires : une fois les crédits correspondants neutralisés, on s'aperçoit que les moyens affectés à la sécurité et à la qualité sanitaires de l'alimentation pour 2009 sont en réalité en légère baisse (- 0,7 %).

BUDGET DE L'AGRICULTURE POUR 2009

(en millions d'euros)

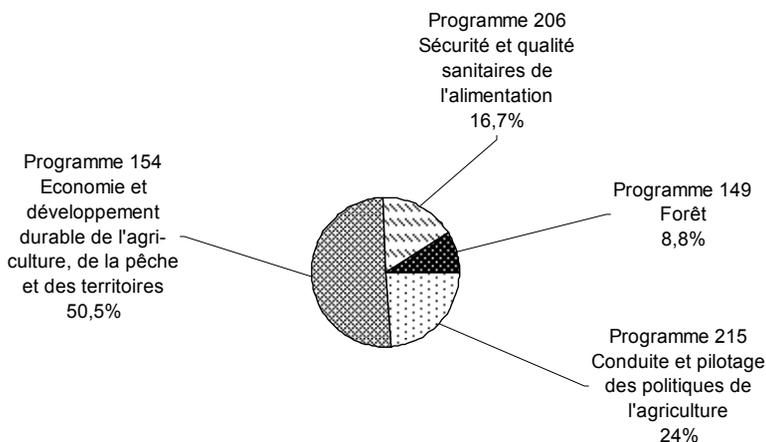
	LFI 2008 en M€		PLF 2009 en M€		% Évolution PLF 2009/LFI 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission ministérielle « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »						
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 896,5	1 669,6	1 582,4	1 761	- 16,5 %	5,5 %
Forêt	305,3	318,1	291,9	309,3	- 4,4 %	- 2,7 %
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	489,5	544	527,2	582,7	7,7 %	7,1 %
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	888,4	863,2	837	836	- 5,8 %	- 3,15 %
TOTAL	3 579,9	3 394,9	3 238,7	3 489,1	- 9,5 %	2,7 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »						
Enseignement technique agricole	1 289	1 247	1 269	1 255	- 1,6 %	0,6 %
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »						
Enseignement supérieur et recherche agricoles	279	282	294	298	5,7 %	5,6 %
TOTAL	5 147,9	4 923,9	4 801,7	5 042,1	- 6,7 %	2,4 %

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, si l'on tient compte des diminutions de crédits qui apparaissent dans le tableau précédent, sur les programmes Forêt et Conduite et pilotage des

politiques de l'agriculture ⁽¹⁾, on constate que la hausse des moyens du MAP pour 2009 sera quasi exclusivement concentrée sur le programme 154. C'est en effet en son sein que se situent les priorités de l'action gouvernementale pour le secteur agricole que sont : l'installation des jeunes, la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et la pêche.

COMPOSITION DE LA MISSION
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES
POUR 2009



2. ...orientée au profit des priorités de l'action gouvernementale

a) le soutien à l'installation

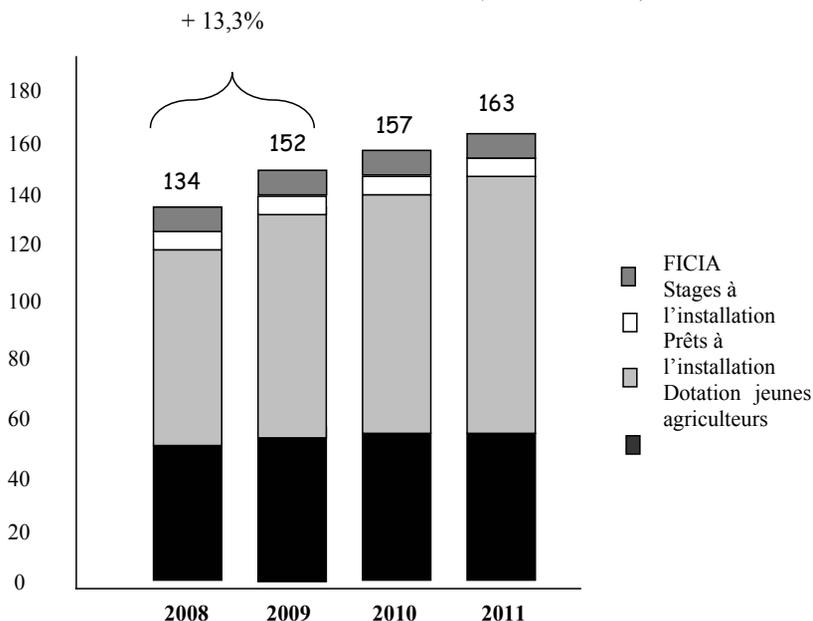
Dans le projet du ministère de l'agriculture et de la pêche d'orienter la France dans la voie d'une agriculture à la fois durable et compétitive, la politique de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs tient une place prépondérante. Le renouvellement des générations est en effet vital pour assurer l'avenir du secteur agricole et agroalimentaire sur lequel reposent des attentes très fortes aussi bien en termes d'alimentation et de sécurité sanitaire, que de croissance économique, d'aménagement du territoire, de développement durable et de préservation de l'environnement. L'arrivée de nouvelles générations, mieux formées et sensibilisées à ces problématiques, ne peut que contribuer au développement d'un nouveau modèle agricole.

(1) La baisse des crédits du programme 215 est toutefois à relativiser dans la mesure où elle est due pour l'essentiel à des transferts de crédits, notamment en direction du programme 206.

Dans cette perspective, une revalorisation importante des crédits en faveur de l'installation est programmée jusqu'en 2011. L'objectif affiché par le ministère de l'agriculture et de la pêche est de passer de 6000 à 7000 voire 7 500 installations aidées par an. Cette hausse de crédits bénéficiera aux **stages à l'installation** dont la dotation passe de 5 millions d'euros inscrits dans le PAP 2008 à 7,5 millions d'euros pour 2009, ainsi qu'au **FICIA** (Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture) dont la dotation augmente de 1,5 millions d'euros par rapport à l'an passé. Enfin, on notera également l'engagement du ministère à poursuivre les **prêts bonifiés** à l'installation avec une enveloppe constante de 130 millions d'euros sur la période 2009-2011, comprenant le cofinancement assuré par le FEADER dans le cadre du plan de développement rural hexagonal. 77,6 millions d'euros en crédits de paiement sont ainsi prévus à ce titre pour 2009, contre 57 millions d'euros inscrits dans le PAP 2008. Rappelons que l'an passé, face à une hausse de près de 40 % du coût de la bonification pour l'État en raison de l'augmentation des taux bancaires, la durée de bonification avait été limitée dans le temps et son montant plafonné.

LES CRÉDITS D'INSTALLATION 2008 - 2011

(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche, dossier de presse sur le projet de loi de finances pour 2009.

Ce budget permettra d'accompagner la réforme du parcours d'installation qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation dans cinq départements (Ardèche, Aube, Aveyron, Morbihan et Pas-de-Calais). Dans ce cadre, défini par

l'arrêté du 28 juin 2007⁽¹⁾, les stages de six mois et préparatoire à l'installation sont adaptés à chaque candidat qui bénéficie d'un **plan de professionnalisation personnalisé**. L'objectif poursuivi est de mettre le dispositif d'accompagnement davantage en cohérence avec la formation, les expériences et le projet économique des candidats. Dans la foulée de cette expérimentation, un décret devrait donc être pris modifiant les articles D.343-3 à D.343-19 du code rural relatifs aux aides à l'installation des jeunes agriculteurs. Ce texte aurait notamment pour objet de modifier les conditions de capacité professionnelle à satisfaire pour bénéficier des aides à l'installation mais également de permettre une variation plus importante de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA), en ajoutant des critères de modulation (caractère innovant du projet, impact sur l'amélioration de l'environnement et l'attractivité des territoires). Ces dispositions seraient complétées par un arrêté prévoyant une possibilité de modulation de la DJA de 0 à un plafond par zone, le dispositif étant toutefois encadré par l'attribution d'enveloppes régionales fermées, notifiées à chaque directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en début d'année. L'aide accordée par les collectivités territoriales devra également être prise en compte pour fixer le montant de la dotation. Ces réformes ont pour objectif de renforcer et de responsabiliser l'échelon régional dans la logique des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. En termes de gestion, elles devraient faciliter l'identification des besoins et l'adaptation des aides en fonction des spécificités locales (zone défavorisée, type de production,...) tout en s'appliquant un cadre national assurant une homogénéité de traitement entre régions.

Face à ce nouvel élan donné à la politique d'installation, on ne peut que s'étonner de l'absence dans le projet annuel de performance pour 2009 de toute mention et donc de toute estimation du coût et de l'efficacité du **plan crédit transmission**. La transmission des exploitations agricoles constitue en effet l'autre volet de la politique d'installation, volet qui ne doit pas être sous-estimé dans un contexte de renchérissement du foncier et de déprise agricole. A cet égard, le plan crédit transmission, créé à l'article 16 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, vise à faciliter le renouvellement des générations en agriculture et l'installation des jeunes par le biais d'une réduction d'impôts⁽²⁾ accordée au cédant en cas de transmission progressive d'une exploitation à un jeune agriculteur (différé de paiement). Si, dans son rapport d'information sur la mise en application de la loi d'orientation agricole⁽³⁾, la commission des affaires économiques avait constaté que ce dispositif n'avait pas rencontré le succès

(1) Arrêté du 28 juin 2007 relatif à l'expérimentation des nouvelles modalités de mise en œuvre du stage d'application de six mois et du stage préparatoire à l'installation prévus par les articles R. 343-4 et 343-5 du code rural.

(2) La réduction d'impôt est égale à 50 % des intérêts perçus au titre du différé de paiement consenti par le vendeur d'une exploitation agricole, fiscalement domicilié en France, à un jeune agriculteur reprenant cette exploitation, dans la limite annuelle de 5 000 euros pour une personne seule et 10 000 euros pour un couple. La moitié du prix de vente doit être payée à la date de conclusion du contrat de vente, le solde devant être réglé entre la huitième et douzième année suivant cette date ; le taux d'intérêt arrêté à la date du contrat de vente doit être fixé dans la limite du taux de l'échéance constante à dix ans.

(3) Rapport d'information n° 628 de MM. Antoine Herth et Jean Gaubert, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2008.

escompté⁽¹⁾, elle avait néanmoins dégagé un certain nombre de pistes susceptibles de le rendre plus attractif qui n'ont pour l'heure pas été reprises par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Il y a toutefois urgence dans la mesure où ce dispositif n'est en principe applicable que sur les ventes intervenues entre le 18 mai 2005 et le 31 décembre 2010.

b) la mise en œuvre du volet agricole du Grenelle de l'environnement

Si comme le souligne fort justement Jacques Foyer, co-directeur scientifique de la Revue de droit rural, on ne doit pas oublier que « *depuis les origines, les paysans ont pratiqué une agriculture particulièrement durable puisqu'elle a perduré jusqu'à aujourd'hui* »⁽²⁾, le Grenelle de l'environnement aura permis de s'interroger sur nos pratiques agricoles actuelles et de dégager de nouveaux objectifs au service d'une agriculture « écologique et productive » et d'une valorisation durable de la ressource forestière.

Dans le domaine agricole *stricto sensu*, les conclusions du Grenelle, tirées par le Président de la République le 25 octobre 2007, ont conduit au lancement de plusieurs chantiers de réflexion bientôt suivis de plans d'action, repris à l'**article 28 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier et qui trouvent pour la plupart aujourd'hui leur traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2009 :

– le plan « **agriculture biologique** : horizon 2012 » qui prévoit de tripler la surface cultivée en agriculture biologique d'ici 2012. Plusieurs mesures concrètes ont d'ores et déjà été mises en œuvre en termes de formation et de recherche (ouverture dans six établissements agricoles d'une nouvelle licence professionnelle « agriculture biologique »), de structuration des filières (fonds créé au sein de l'Agence bio) ou encore d'offre dans le domaine de la restauration collective publique⁽³⁾. Par ailleurs, dans le cadre du bilan de santé de la PAC, la France espère obtenir des marges de manœuvre suffisantes au sein de l'article 69 pour réorienter des aides en faveur de la filière biologique. Quant au projet de loi de finances pour 2009, il propose dans son **article 53 le doublement du crédit d'impôt bio** (aide au maintien dans la filière biologique), créé à l'article 75 de la loi d'orientation agricole pour servir de relais à l'aide à la conversion et reconduit l'an passé jusqu'en 2010⁽⁴⁾. Rappelons que d'après les informations recueillies dans le cadre du suivi de l'application de la loi d'orientation agricole, en 2006, 4 247 contribuables avaient déclaré un crédit d'impôt bio pour un montant de **8,1 millions d'euros**, chiffre qui est également avancé dans le PAP 2009 pour évaluer la dépense fiscale prévue à ce titre en 2008 et 2009, sans tenir compte des réformes en cours. L'**article 52** du projet de loi de finances prévoit par ailleurs la

(1) D'après les données collectées par le réseau des chambres d'agriculture, il aurait intéressé moins d'une cinquantaine de cédants au 1^{er} janvier 2008.

(2) « Développement durable et droit rural », *Revue de droit rural*, octobre 2007.

(3) La circulaire interministérielle du 2 mai 2008 prévoit d'introduire progressivement des produits bio dans la restauration collective publique de l'Etat avec un objectif de 20 % de produits bio en 2012.

(4) Article 56 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

possibilité pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale d'accompagner les exploitants pratiquant l'agriculture biologique en leur accordant un avantage en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties (exonération facultative non compensée par l'État). Dans le cadre de la mission Agriculture, ce sont pas moins de **36 millions d'euros sur la période 2009-2011** qui seront mobilisés **pour assurer la conversion** des exploitations dans le cadre des mesures agro-environnementales du plan de développement rural hexagonal (programme 154). Le **déplafonnement** de l'aide à la conversion a d'ailleurs été annoncé par le ministre de l'agriculture et de la pêche lors de la réunion du grand conseil d'orientation de l'Agence bio le 17 septembre 2008. Cette décision devrait créer des conditions beaucoup plus favorables aux conversions, notamment dans le secteur des grandes cultures. **9 millions d'euros** seront également dévolus à **la structuration des filières** sur la même période (programme 154). Enfin, le développement de la recherche et de l'expérimentation de modes de lutte alternatifs à la lutte chimique (770 000 euros prévus pour 2009 sur le programme 206) contribuera également à la réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement dans le domaine de l'agriculture biologique ;

– 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 dispositif de la certification environnementale est actuellement en cours de construction. L'objectif est de mettre en place une certification progressive par niveau permettant au plus grand nombre de s'engager dans la démarche tout en définissant un haut niveau de performance environnementale. Le dispositif doit être simple et pouvoir s'articuler avec les dispositifs existants telles que l'agriculture raisonnée ou des démarches sectorielles. Il concernera l'ensemble de l'exploitation. Des groupes de travail ont donc été créés afin de définir le contenu du référentiel et les indicateurs du niveau le plus élevé de la certification (Haute Valeur Environnementale). Ces indicateurs permettront de mesurer les performances environnementales des exploitations correspondants à chacune des thématiques retenues (biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion des engrais, gestion quantitative de l'eau). Le financement de ce plan devrait être assuré par l'**augmentation de la redevance sur les produits phytosanitaires** prévue par le projet de loi de finances pour 2009 (article 54). Les recettes supplémentaires ainsi dégagées devraient être globalement affectées au financement des actions en faveur de l'agriculture prévues dans le cadre des trois plans, certification environnementale, ECOPHYTO 2018 et performance énergétique, issus du Grenelle de l'environnement. Dans cette perspective, le dispositif proposé à l'article 54 est le suivant : la possibilité de modulation dont disposent les agences de l'eau pour fixer les taux de la redevance pour pollutions diffuses serait supprimée et les taux seraient ainsi dorénavant fixés par la loi et s'appliqueraient de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. En outre, ces taux seraient progressivement relevés de 1,20 euro par kilogramme (€/kg) à 2,8 €/kg pour les substances dangereuses pour l'environnement, de 0,5 €/kg à 1,2 €/kg pour les substances de la famille chimique minérale et de 3 €/kg à 7,1 €/kg pour les substances très dangereuses pour la santé humaine.

Les produits supplémentaires, estimés à 33 millions d'euros, seraient, dans un premier temps, affectés à l'office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) au titre de ses missions de protection de l'environnement, puis à l'office unique agricole – France Agri Mer – lorsque ce dernier se substituera à l'ONIGC ;

– le plan **ECOPHYTO 2018** destiné à atteindre, si possible, une réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires de moitié d'ici 10 ans et à permettre, dans les meilleurs délais, le retrait des produits contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes. Le plan d'action a vocation à généraliser les meilleures pratiques agricoles économes en pesticides et à construire de nouveaux systèmes de production viables permettant d'atteindre, à terme, l'objectif de réduction fixé par le Grenelle. Il s'appuiera sur le renforcement des réseaux de surveillance des bioagresseurs et des effets de l'utilisation des pesticides, ainsi que sur la formation des professionnels et la sécurisation de l'utilisation des pesticides, conditions nécessaires pour faire adhérer le plus largement possible à ces démarches. Il poursuivra enfin les actions non réalisées du Plan Interministériel de Réduction des Risques liés aux Pesticides. La mobilisation de 206 millions d'euros sur la période 2008-2011 a été annoncée pour atteindre les objectifs du plan. L'essentiel du financement sera assuré par le relèvement des taux de la redevance pour pollutions diffuses prévu à l'article 54 du projet de loi de finances pour 2009. Parallèlement, **1 million d'euros** est budgété dans le cadre du programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation afin d'assurer la compatibilité du retrait des produits phytopharmaceutiques avec la viabilité économique des exploitations, quel que soit leur secteur d'activité, y compris pour les **cultures et usages dits « mineurs » ou « orphelins »**. Dans cette perspective, la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture a mis en place une commission chargée de résoudre ces problèmes qui procédera ou fera procéder à un certain nombre d'expérimentations et d'études sur le sujet.

FINANCEMENT DES ACTIONS DGAL SUR LES USAGES ORPHELINS DANS LE CADRE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

	AE	CP
Mise en œuvre d'un programme d'expérimentation pour acquérir des données biologiques et des données résidus indispensables afin d'assurer la sécurité du consommateur	500 000	500 000
Participation au financement d'études (études du métabolisme sur cultures spécifiques, études d'impact environnemental ou écotoxicologique, des risques opérateurs, ...)	300 000	300 000
Appui à l'évaluation par les instituts techniques	100 000	100 000
Appui technique	100 000	100 000

Source : *Projet annuel de performance (projet de loi de finances pour 2009)*.

– 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. Aux termes de l'article 28 du projet de loi de

programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, « *l'État mettra en place un crédit d'impôt pour la réalisation d'un diagnostic énergétique de l'exploitation agricole. Il s'agira de suivre de manière précise la consommation et de réaliser des bilans énergétiques des exploitations agricoles afin de réaliser des économies d'énergie directes et indirectes (tracteurs et machines, bâtiments et serres, consommation d'intrants). Il faudra produire et utiliser des énergies renouvelables dans les exploitations agricoles (expérimentation, méthanisation, mobilisation du bois agricole, adaptation de la fiscalité sur l'énergie)* ». Le financement du plan sera également assuré par le biais de la redevance pour pollutions diffuses.

Enfin, il ne faudrait pas oublier que la **forêt** constitue également un volet important du Grenelle de l'environnement qu'il s'agisse de production d'énergies renouvelables ou de biomatériaux ⁽¹⁾. Les Assises de la forêt ont ainsi conclu à la nécessité d'une mobilisation supplémentaire de bois dans le cadre d'une gestion durable des forêts. En effet, alors que la forêt française couvre près d'un tiers du territoire national et est en expansion, le constat d'une sous-exploitation est aujourd'hui largement partagé.

Les Assises de la forêt

Les Assises de la forêt ont mobilisé, entre le 21 novembre 2007 et le 16 janvier 2008, plus de 120 participants, au-delà des seuls acteurs de la filière forêt-bois, pour traduire en actions les grandes lignes du Grenelle de l'environnement (bâtiment, énergies renouvelables, biodiversité, territoires...). Un véritable plan d'actions pour la politique forestière a ainsi été construit et présenté par le ministre de l'Agriculture le 16 janvier 2008. Les mesures pour l'application de ce plan sont organisées selon 4 axes :

I - Mobiliser davantage de bois pour les **besoins nouveaux** en matière d'énergie et de matériaux renouvelables

II - Promouvoir le bois dans la **construction**

III - Protéger la **biodiversité** forestière ordinaire et remarquable

IV - Renforcer la **certification**

La ressource supplémentaire disponible est estimée à **21 millions de m³ à l'horizon 2020** tout en respectant les conditions d'une gestion durable (9 millions de m³ de bois d'œuvre et 12 millions de m³ de bois énergie/industrie). Mobiliser davantage de bois est une nécessité et suppose une politique forte de soutien à la dynamisation de la gestion forestière et de la récolte accrue de bois. Les nouveaux besoins notamment énergétiques doivent en effet se développer sans déstabiliser les filières industrielles existantes (pâte, papier, panneau) et sans concurrencer les usages du matériau du bois.

L'article 29 du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose à cet égard que « *la biodiversité forestière ordinaire et remarquable doit être préservée et valorisée, dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois et dans une perspective de lutte contre le changement climatique* ». Plusieurs mesures fiscales visant à encourager l'amont et l'aval à réaliser les investissements nécessaires à cette gestion dynamique sont prévues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 :

(1) Rappelons que la France devra respecter d'ici 2020 le chiffre de 20 millions de tonnes équivalent pétrole d'énergies renouvelables prévu dans le cadre du paquet climat-énergie.

– le dispositif d’encouragement fiscal à la réalisation d’investissement (**DEFI forêt**) créé en 2001 est prolongé de 3 ans jusqu’en 2013 (**article 51** du projet de loi de finances). S’agissant des travaux forestiers éligibles à une réduction d’impôt de 25 % (y compris les travaux à vocation environnementale), le dispositif existant est renforcé pour mieux **répondre aux attentes des propriétaires forestiers** : multiplication du plafond des dépenses éligibles par 5 (jusqu’à 12 500 euros par an) ; défractionnement du plafond pour les membres des groupements forestiers ; report des dépenses sur quatre années à compter de la première année pour laquelle sont éligibles les dépenses (8 ans en cas de sinistre forestier). Il est également proposé d’étendre la réduction d’impôt de 25 % à la réalisation d’un contrat de gestion afin d’**inciter les petits et moyens propriétaires (moins de 25 hectares) à mettre leur forêt en gestion effective** (le plafond des dépenses éligibles est fixé à 4 000 euros). Cette initiative permettra aux propriétaires d’identifier le potentiel de production de leurs forêts et d’apporter les produits des coupes aux entreprises de première transformation du bois par le biais de contrats d’approvisionnement en collaboration avec un opérateur économique (coopérative ou expert forestier) garant d’une gestion durable ;

– l’**article 7** du projet de loi finances prévoit une **majoration de 30 % du taux d’amortissement dégressif pour les matériels de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers** acquis ou fabriqués entre le 26 septembre 2008 et le 31 décembre 2011 afin de favoriser la réalisation d’investissement et rendre plus compétitive les entreprises de première transformation du bois. Ce dispositif, qui reprend le régime qui avait été instauré, pour la période 2001-2005, par la loi d’orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, se justifie par l’augmentation sensible de la demande en produits bois sur le marché français, notamment en sciages, demande qui est aujourd’hui essentiellement satisfaite par une hausse des importations. Le secteur des sciages contribue ainsi pour plus de 730 millions d’euros au déficit de la filière forêt-bois-papier, deuxième poste déficitaire de la balance commerciale de la filière (-6,1 milliards d’euros) à la fin du premier semestre 2008. Les scieries seront ainsi soutenues dans leur volonté d’adapter leur production aux besoins du marché en faisant face à la concurrence européenne.

Face à la place importante qu’occupent les mesures contribuant à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement dans le projet de loi de finances pour 2009, on ne peut que s’étonner du sort réservé aux **biocarburants** dans ce texte. L’**article 5** du projet de loi prévoyait en effet initialement un « ajustement » de la défiscalisation accordée aux biocarburants censé en réalité aboutir en 2012 à la **suppression totale de la défiscalisation**. Lors de l’examen de la première partie du projet de loi de finances relative aux conditions de l’équilibre financier, ces dispositions ont cependant été modifiées : une réduction des taux de défiscalisation a bien été adoptée mais à un niveau moindre que celui envisagé par le gouvernement et la date butoir de 2012 a été supprimée. Le 1 de l’article 265 *bis* A du code des douanes prévoit en outre que ces taux de défiscalisation peuvent « être revus à la hausse en fonction du contexte économique ». Le compromis qui a été adopté et qui doit maintenant être confirmé par le Sénat, est salutaire. Il est

vrai, comme nous le faisons remarquer l'an passé, alors qu'une hausse de 78 % du coût pour l'État de l'exonération était annoncée et le chiffre de 1 milliard d'euros avancé ⁽¹⁾, qu'il s'agit d'une charge importante pour les finances publiques. Faut-il pour autant supprimer toute défiscalisation, au risque de déstabiliser l'ensemble de la filière française et favoriser l'importation de matières premières produites selon des critères de durabilité sujets à caution ? Les biocarburants, qui ont un pouvoir calorifique inférieur aux carburants classiques, seraient purement et simplement désavantagés. Par ailleurs, alors que l'exonération fiscale a déjà été réduite régulièrement depuis 2004, les autres dispositifs de soutien existant dans le cadre de la politique agricole commune (jachère non alimentaire, aide aux cultures énergétiques) sont voués à disparaître dans le cadre du bilan de santé de la PAC. Supprimer le soutien au développement des biocarburants sans renoncer aux objectifs d'incorporation créerait ainsi une demande qui serait satisfaite sur le marché mondial. C'est pourquoi il est illusoire de croire que l'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) constituerait à elle seule une incitation efficace à la production de biocarburants, du moins sur le sol français. Enfin, il faut souligner que les dépenses fiscales ne sont pas assimilables à une perte sèche pour l'État puisque le développement économique qu'elles soutiennent s'accompagne d'externalités positives en termes d'emplois, de chiffre d'affaires, d'impôts, de taxes, etc.

(1) Le projet annuel de performance pour 2009 estime désormais à 939 millions d'euros le coût de la défiscalisation pour 2008, contre 500 millions d'euros en 2007 et 259 millions d'euros en 2006.

La filière biocarburants en France

• Amont agricole

Au titre de la récolte 2007, les biocarburants ont mobilisé plus de **1 120 000 ha**. Plus de 85 % de cette surface correspond à des oléagineux (colza, tournesol), le solde se répartissant entre blé et betteraves. Ces cultures sont principalement localisées en régions Centre, Champagne-Ardennes, Picardie, Bourgogne, Poitou-Charentes, Lorraine et Ile-de-France.

En terme d'emplois, la production de biocarburants concerne quelque **60 000 agriculteurs** qui participent à l'approvisionnement des filières. Environ **400 coopérateurs** sont concernés par la collecte des matières premières agricoles nécessaires à l'approvisionnement des usines.

Selon une étude réalisée en 2007 par le Comité Biocarburants et Biomasse constitué en 2007 au sein de l'Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures (ONIGC), il apparaît que **la France dispose d'un potentiel de terres arables suffisant pour répondre à l'objectif d'incorporation de 7 % de biocarburants dans les carburants fixé pour 2010** tout en garantissant la satisfaction des besoins alimentaires internes et en maintenant si nécessaire un courant d'exportation dans et hors UE, réduit dans le cas des oléagineux.

La production de **coproduits destinés à l'alimentation animale** (tourteaux d'oléagineux, drèches de céréales et pulpes de betteraves) permettra de réduire progressivement les importations de tourteaux de soja (50 % des besoins protéiques de l'élevage français) et de libérer des terres destinées à la culture de céréales destinées à l'alimentation animale.

• Aval industriel

Dans le cadre des avis d'appel à candidatures publiés au Journal Officiel de l'Union Européenne ont été agréées :

- 29 unités de production biodiesel (agrément total en 2010 = 3,15 MT) dont 11 à l'étranger ;
- 20 unités de production d'éthanol (agrément total en 2010 = 870 000 T) ;
- 4 unités de production d'ETBE (agrément total en 2010 = 230 000 T).

Sur ces 53 unités, 21 usines nouvelles seront construites en France dans 14 régions, ce qui représente plus de 1 200 millions d'euros d'investissements. A l'horizon 2010, le **nombre d'emplois** créés ou maintenus est évalué à environ **25 000** tant pour le secteur agricole qu'industriel.

c) un effort sans précédent en faveur du secteur de la pêche

Le secteur des pêches maritimes connaît actuellement une crise profonde liée à l'augmentation du prix du gazole, mais aussi à la situation des ressources halieutiques, fragilisées sur plusieurs pêcheries. Prenant toute la mesure de la détresse de ce secteur d'activité par ailleurs essentiel au maintien du tissu économique dans de nombreuses zones du littoral français, le Président de la République a annoncé le 16 janvier 2008 la mise en place d'un Plan pour une pêche durable et responsable (PPDR). Rappelons que le secteur de la pêche française rassemble près de 8 000 navires et représente 24 000 personnes embarquées alors que les emplois induits sont estimés à 70 000 personnes.

La mise en œuvre du PPDR, dont il faut souligner qu'il a été entièrement validé par la Commission européenne, constitue une priorité budgétaire du projet de loi de finances pour 2009. La dotation pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture, retracée dans l'action 16 du programme 154, passe ainsi entre 2008 et 2009 de 60 à 162 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 60 à **134 millions d'euros en crédits de paiement**. Rappelons que le gouvernement s'est engagé en mai dernier à consacrer 300 millions d'euros sur deux ans (2008-

2010) pour l'application de ce plan. 89 millions d'euros supplémentaires sont ainsi dégagés pour la pêche sur la seule année 2008.

Le plan pour une pêche durable et responsable propose quinze mesures réparties dans quatre chapitres :

– un **chapitre écologique et halieutique** visant à optimiser la gestion de la ressource halieutique comprenant quatre mesures : réformer et optimiser la gestion de la ressource ; renforcer la connaissance scientifique de l'état des ressources halieutiques ; améliorer la sélectivité des engins de pêche ; installer le Conseil Prospectif et de Stratégie de la Pêche Maritime (CPSPM).

L'optimisation de la gestion des ressources halieutiques est désormais un impératif partagé par l'ensemble des acteurs de la pêche française qui ont d'ailleurs démontré leur capacité à prendre des mesures de gestion adaptées et contraignantes pour renforcer la qualité de la gestion de certaines espèces. Dans ce cadre, la mise en oeuvre d'un **contrôle des pêches efficace et équitable** est une priorité pour assurer l'application des mesures réglementaires et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans les eaux placées sous la juridiction de la France. Plus de **5,5 millions d'euros** en crédits de paiement y seront consacrés en 2009. Renforcer la **connaissance scientifique de l'état des ressources halieutiques** constitue un autre volet indispensable de cette politique d'optimisation. **8,4 millions d'euros** seront ainsi affectés en 2009 au suivi statistique et scientifique de la ressource contre 3,4 millions en 2008. Cette hausse de crédits devrait également permettre de financer la recherche pour les économies d'énergie et pour l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche. Signalons à cet égard qu'une convention cadre a été signée entre le ministre de l'agriculture et de la pêche et le président de l'IFREMER le 29 février 2008 afin de renforcer les moyens alloués à la recherche. D'autres instituts de recherche (IRD/MNHN) sont également concernés, et des campagnes d'observation seront directement gérées par le ministère. Enfin, le CPSPM (conseil prospectif et de stratégie de la pêche maritime) sera chargé de proposer des plans pluriannuels définis par pêcherie ou par façade, en tenant compte, à chaque fois, du cadre communautaire ou international dans lequel ces pêcheries sont gérées.

– le deuxième chapitre du PPDR est un **chapitre social** destiné à renforcer l'attractivité du secteur de la pêche et articulé autour de trois mesures : l'amélioration de l'offre de formation ; la mise en place d'un revenu minimal ; l'accompagnement individuel en période d'inactivité forcée. S'agissant de la formation, des BTS devraient rapidement être créés dans le prolongement des bacs professionnels, mis en place à Ciboure, Sète et Bastia en septembre 2008. En termes de revenu, un accord fixant un **salaire minimum pour les marins pêcheurs**, destiné à empêcher les variations trop fortes de revenus d'un mois sur l'autre, a été signé le 21 février 2008 entre les syndicats patronaux et les salariés du secteur. Cet avenant à l'accord national de la pêche artisanale du 28 mars 2001 stipule que « la rémunération à la part [calculée en fonction des ventes de poissons diminuée des frais fixes du bateau] des marins est lissée sur l'année civile ». Aussi « le versement mensuel résultant de ce lissage représente au moins 80 % de la

rémunération résultant du calcul de la part pour le mois considéré ». Ce versement mensuel est au moins égal à **1 579,20 euros** au 1^{er} janvier 2008. Cet accord doit maintenant être étendu pour être obligatoire dans l'ensemble du secteur de la pêche artisanale. Quant aux effets des « **arrêts temporaires d'activité** » résultant de l'application de mesures contraignantes au niveau communautaire (plans de reconstitution, fermetures exceptionnelles d'une pêcherie, etc.), ils seront atténués par un accompagnement individuel des marins pêcheurs en complément des mesures existantes en faveur des entreprises dont les navires sont arrêtés. Cette mesure mobilisera **25 millions d'euros** sur la durée du plan ; 5 millions d'euros sont budgétés à ce titre pour 2009 sur l'action 16 du programme 154.

– le troisième chapitre est un **chapitre économique** visant à promouvoir le développement durable de la pêche française autour de deux mesures fondamentales : **réduire la dépendance des navires de pêche au gazole** et moderniser, restructurer et **assurer la viabilité économique de la flotte** de pêche française. Le chapitre comprend également une aide à l'installation des jeunes qui mobilisera 15 millions d'euros sur la durée du plan (10 millions d'euros en CP sont déjà inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2009). Enfin, ces actions s'accompagneront également de deux autres mesures visant à **mieux valoriser les produits de la mer** et soutenir la mise en place d'un éco-label et de signes de qualité pour ces produits.

Il n'est pas anodin que la hausse du prix du gazole ait constitué l'élément déclencheur de la crise qui a secoué le secteur de la pêche en 2009. En effet, depuis plusieurs années, la part du gazole n'a cessé d'augmenter dans les comptes d'exploitation des entreprises jusqu'à représenter 35 % du chiffre d'affaires de certains armements. Par ailleurs, compte tenu du système de rémunération des équipages des navires artisans, les salaires des marins pêcheurs sont directement tributaires des évolutions du cours du carburant. Le PPDR prévoit en conséquence : l'élaboration par le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins d'un **guide de bonnes pratiques** sur la base des expériences et initiatives individuelles ayant permis une optimisation de la consommation du gazole (un bilan d'étape sera réalisé à la fin de l'année 2008) ; la rédaction d'un cahier des charges pour un « **diagnostic énergétique** », financé par le ministère de l'agriculture et de la pêche, pour permettre aux patrons de pêche de programmer les investissements pertinents afin de réduire leur consommation de gazole (ce diagnostic est aujourd'hui à la disposition de tous les armateurs) ; le renforcement de l'engagement de l'État dans un **plan de recherche et développement pour des moteurs moins consommateurs de gazole et l'utilisation de carburants alternatifs** (un premier appel à projets a été lancé au printemps 2008, au terme duquel cinq projets ont été retenus ; un deuxième appel à projets sera lancé à l'automne 2008). Le coût de la mesure est évalué à **12 millions d'euros** sur la durée du plan.

Le **plan de sauvetage et de restructuration** (PSR), initié en 2006 dans le cadre du plan d'avenir pour la pêche, constitue l'essentiel de la mesure « modernisation et restructuration de la flotte de pêche ». Il mobilisera

19,5 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009. Rappelons à cet égard que le PSR comporte trois phases :

– un **audit financier** initial, permettant de déterminer l'ampleur des difficultés rencontrées et de proposer des solutions : mesures de sauvetage immédiates, restructuration sur un plus long terme ou cessation de l'activité. Dans ce dernier cas, il s'agit de sorties de flotte volontaires tout particulièrement destinées aux chalutiers les plus anciens qui ne pourraient bénéficier que marginalement du plan de modernisation en raison de leur vétusté. Des mesures sociales au profit des équipages sont systématiquement attachées à chaque sortie de flotte et notamment des aides à la reconversion. Les aides sont accordées aux navires exerçant leur activité sur les pêcheries sensibles et sont co-financées par le FEP. **20 millions d'euros** sont ainsi budgétés au titre du **plan de sortie de flotte** pour 2009 au sein de l'action 16 du programme 154, auxquels s'ajouteront 27,8 millions d'euros de crédits communautaires ;

– des **aides au sauvetage** (sous la forme d'avances remboursables de trésorerie) ;

– une **phase de restructuration**, si la situation de l'armement le permet et après réalisation d'audits techniques complémentaires : celui-ci peut notamment prévoir des investissements de modernisation de navires, par exemple de manière à réduire leur dépendance énergétique, dans des conditions financières plus favorables que dans le régime du droit commun encadré par le fonds européen pour la pêche.

Enfin, il faut également souligner que dans le cadre de la mesure de modernisation et de restructuration, sont également encouragées les actions conduites par les professionnels pour agir concrètement sur l'amélioration de l'environnement marin et la préservation de la ressource halieutique. Ces initiatives seront soutenues dans le cadre de « **contrats bleus** ». **15 millions d'euros** en CP sont ainsi prévus pour 2009, dont 10 millions d'euros susceptibles d'appeler un cofinancement communautaire. Plusieurs contrats bleus sont d'ores et déjà opérationnels signés sous l'égide de la coopérative Armor Glaz et du F2DP – fonds pour le développement durable de la pêche. La Commission nationale de programmation a ainsi validé le 4 juillet 2008 trois contrats bleus : langoustiniers Atlantique, chalutiers hauturiers Manche et chalutiers Atlantique ⁽¹⁾. Les pêcheurs exerçant un de ces métiers désireux de s'engager dans la démarche doivent, d'une part, obligatoirement faire peser et enregistrer leur pêche par les services d'une halle à marée et, d'autre part, s'engager sur une des actions prévues, par exemple, pour les langoustiniers Atlantique : soit installer et utiliser un dispositif sélectif langoustine, soit installer et utiliser un dispositif sélectif merlu soit pêcher des langoustines d'une taille supérieure à 9 cm ;

(1) Six autres contrats bleus sont en attente de validation : chalutiers/dragueurs Manche ; arts dormants (fileyeurs, ligneurs, caseyeurs) Manche ; fileyeurs Atlantique ; ligneurs/canneurs Atlantique ; bolincheurs Atlantique ; chalutiers/dragueurs Atlantique.

– enfin le dernier chapitre du PPDR est le **chapitre sécurité**, pour renforcer la sécurité des pêcheurs sur les navires. Nul n'ignore que le métier de marin pêcheur est un métier difficile et dangereux. 10 % des marins pêcheurs sont en effet victimes chaque année d'un accident du travail, soit deux fois plus que les professionnels du bâtiment dont les métiers sont pourtant considérés comme les plus dangereux à terre. Un marin pour mille décède dans l'exercice de son activité professionnelle. Ce taux est sans commune mesure avec ce qui est recensé pour les métiers les plus dangereux. C'est pourquoi le plan pour une pêche durable et responsable entend agir pour améliorer la sécurité des pêcheurs en mer à travers 3 mesures visant à **doter chaque professionnel de la pêche d'une balise individuelle** (coût de la mesure : **9 millions d'euros** sur la durée du plan) ; à accélérer la réalisation du plan « sécurité à la pêche » grâce à une prise en charge par l'État d'une partie de l'**équipement en vêtements à flottabilité intégrée** (VFI) et de l'équipement des navires en AIS (**système automatique d'identification**) désormais obligatoire pour les navires de plus de 15 mètres ⁽¹⁾ – le tout pour un coût évalué à **11 millions d'euros** ; et enfin à lancer une étude sur la construction de navires plus sûrs (mission d'étude confiée à M. Georges Tourret, président de l'Institut maritime de prévention). 13,5 millions d'euros en CP sont ainsi budgétés au titre de la sécurité sur l'action 16 du programme 154.

L'annonce du lancement du PPDR a su redonner espoir au secteur de la pêche. De fortes attentes pèsent donc sur sa réalisation. Mais la mise en œuvre rapide des mesures prévues, le bilan qu'il pourra en être tiré, ainsi que l'aboutissement des réflexions en cours au niveau national, par exemple sur l'individualisation des quotas de pêche, constituent également des enjeux majeurs dans la perspective de la prochaine réforme de la politique commune de la pêche (PCP) et du bilan qui doit être tiré de la précédente réforme de 2002. Le commissaire européen, Joe Borg, a révélé dès septembre 2008 quels étaient les points principaux de ce bilan pour la Commission ainsi que les orientations qu'elle souhaiterait retenir dans le cadre d'une future réforme : celles-ci vont dans le sens d'un **durcissement de la politique communautaire**.

Réexamen à mi-parcours de la politique commune de la pêche

La Commission européenne a approuvé le 17 septembre 2008 un document présenté par le Commissaire chargé des Affaires maritimes et de la Pêche, M. Joe Borg, contenant **une analyse des réalisations et des lacunes relatives au fonctionnement de la politique commune de la pêche depuis sa réforme de 2002**. Rappelons que la politique commune de la pêche a été mise en place officiellement en 1983 et a été réexaminée depuis tous les dix ans.

Parmi les avancées positives de la réforme de 2002, la Commission souligne : une plus grande crédibilité et transparence de la base scientifique de cette politique, un meilleur dialogue avec les parties prenantes, un nombre important de stocks couverts par des plans de gestion à long terme ainsi que des actions récentes visant à réduire et à éliminer la pêche illégale ou à diminuer les rejets.

En dépit des améliorations constatées dans la gestion des pêches de l'Union européenne, la Commission dénonce la persistance de problème liée à une « *prise de décision à court terme associée au comportement irresponsable de certaines parties du secteur* ». Le cercle vicieux qui en résulte amoindrit à la fois l'équilibre écologique des océans et la rentabilité économique

(1) Arrêté du 30 avril 2008.

du secteur. Le Commissaire Borg a ainsi déclaré : « *Il n'existe aucune alternative à la politique commune de la pêche lorsqu'il s'agit de gérer la ressource internationale mobile dont dépend notre secteur de la pêche. Toutefois, dans sa forme actuelle, la PCP n'encourage un comportement responsable ni chez les pêcheurs ni chez les décideurs politiques. Les instruments de gestion que nous utilisons favorisent une prise de décision partielle et à court terme, qui a rendu nos pêches moins durables* ».

La Commission aspire donc à une réforme en profondeur du cadre institutionnel de la gestion européenne de la pêche. Pour ce faire, elle entend s'attaquer à certains obstacles qui continuent d'empêcher la mise en place d'une pêche véritablement durable dans les eaux de l'UE, et notamment :

- **traiter la surcapacité de la flotte communautaire**, la flotte actuelle étant capable de capturer entre deux et trois fois le rendement constant maximal ;
- responsabiliser les pêcheurs vis-à-vis de l'utilisation durable d'une ressource publique et **placer l'objectif de durabilité écologique avant la durabilité économique et sociale**, dont il est une condition indispensable ;
- instaurer une hiérarchie plus nette au sein du processus de prise de décision entre les principes et la mise en œuvre, en vue de simplifier la réglementation au niveau de l'Union européenne et **encourager, dans la mesure du possible, des solutions de gestion régionales** ;
- aligner la PCP sur la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» récemment entrée en vigueur, qui contraint les États membres à **garantir, d'ici à 2020, de bonnes conditions environnementales dans les eaux** placées sous leur juridiction ;
- **adopter une approche concertée de la gestion de la pêche, qui inclurait à la fois les dimensions terrestres et commerciales du secteur** ainsi que les captures et l'aquaculture, compatible avec la nouvelle politique maritime intégrée de l'Union européenne et son objectif de croissance durable dans les régions côtières.

La Commission va lancer une phase d'analyse et de consultation, sur laquelle se fondera le futur processus de réforme. Une discussion informelle a été organisée avec les ministres de la pêche le 29 septembre 2008 en marge du Conseil «Pêche», sur la base d'un document d'analyse et d'options politiques. Le Conseil européen devrait ensuite inviter la Commission européenne à commencer les travaux sur la réforme de la PCP dans le cadre de ses conclusions sur la politique maritime en décembre 2008. La Commission produira alors un **document de réflexion complet début 2009**, qui sera le point de départ d'une large consultation des États membres et des parties prenantes.

Pour les quelques mois de Présidence française qui restent, le sujet de la réforme de la PCP doit être une des priorités du gouvernement, de même que le **dialogue entre scientifiques et pêcheurs**, qui est un sujet qui cristallise les tensions et doit absolument faire l'objet d'améliorations substantielles. A cet égard, on ne peut que se féliciter de l'organisation par le Parlement européen le 9 septembre dernier d'une conférence sur le sujet, à la demande de la France. Cette conférence a permis de mieux cerner les éléments de la problématique et d'ouvrir de nouvelles pistes comme, notamment, les voies et moyens de renforcer la participation des scientifiques au sein des Conseils consultatifs régionaux et la généralisation de programmes de partenariats (observateurs, auto-échantillonnage) permettant de **renforcer l'acquisition de données directement issues des marins pêcheurs**. Ces orientations correspondent à cet égard à celles qui ont été privilégiées, au plan national, dans le plan pour une pêche durable et responsable.

B. – DES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES CONTRASTÉES SELON LES PROGRAMMES

1. Le programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires

Programme le plus généreusement doté de la mission Agriculture dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, le programme 154 n'en connaît pas moins des évolutions différentes selon les actions qui le composent.

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION DES CREDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME

Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires

Numéro et intitulé de l'action		Crédits de paiement LFI 2008	Crédits de paiement PFL 2009	Évolution
154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires			
11	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	396 772 927	415 960 962	4,8 %
12	Gestion des crises et des aléas de la production	64 045 018	74 600 000	16,5 %
13	Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	306 549 549	309 306 556	0,9 %
14	Gestion équilibrée et durable des territoires	566 994 691	556 548 876	-1,8 %
15	Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	275 397 282	270 663 549	-1,7 %
16	Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	59 845 565	133 965 000	123,8 %
	TOTAUX	1 669 605 032	1 761 044 943	5,47 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2009.

L'action 11 **Adaptation des filières à l'évolution des marchés** rassemble les crédits précédemment retracés au sein des actions 01 et 03 de l'ancien programme 227, à l'exception des subventions pour charges de service public de l'INAO et de l'Agence bio désormais inscrites dans l'action 15 qui regroupe les moyens affectés à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ du programme. L'action 11 concentre près du **quart des crédits du programme 154** avec 415,9 millions d'euros en crédits de paiement inscrits dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2009. En dépit de la diminution de 8 millions d'euros des moyens regroupés sur la ligne du FISIAA (Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires), on constate une hausse de crédits pour 2009 de + **4,8 %** sur cette action, essentiellement imputable au « **rebasage** » de la dotation des offices à hauteur de 146 millions d'euros. Rappelons à cet égard que la dotation d'intervention des offices agricoles avait subi l'an passé une

réfaction de près de 50 millions d'euros devant néanmoins être compensée en gestion par le versement d'une partie du produit d'une vente immobilière (celle de l'ancien siège de l'ONIC). La réévaluation des crédits des offices doit donc être saluée. Néanmoins, si la dotation inscrite dans le PAP pour 2008 n'était que de 106 millions d'euros, rappelons qu'en 2007 elle atteignait 170 millions d'euros. Enfin, il faut également souligner la hausse des **crédits affectés à la promotion des signes de qualité** qui devrait bénéficier au fonds de structuration de la filière agriculture biologique via l'Agence bio (3 millions d'euros).

L'**action 12 Gestion des crises et des aléas de la production** correspond à l'ancienne action 02 du programme 227. Sa dotation est en **hausse de 16,5 %** avec 10 millions d'euros supplémentaires, abondant, d'une part, le fonds d'allègement des charges (de 4 à 8 millions d'euros) et, d'autre part, les charges de bonification des prêts de crise qui sont toutefois appelés à disparaître (de 24 à 30 millions d'euros). Les crédits finançant les aides en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF) poursuivent leur décreue passant de 5 millions d'euros dans le PAP 2008 à 4 millions d'euros dans le PAP 2009 après avoir diminué de moitié entre 2007 et 2008. Quant à la dotation de l'État en faveur du développement de l'**assurance récolte**, elle est stable à hauteur de 32 millions d'euros.

Les chiffres de l'assurance récolte en France*

Les subventions publiques à la souscription de contrats d'assurance récolte correspondent à 35 % du montant des primes d'assurance (40 % pour les jeunes agriculteurs).

L'assurance récolte couvre 13 types d'aléas climatiques et indemnise en fonction des données personnelles convenues entre l'agriculteur et l'assureur (un niveau de rendement est décidé ainsi qu'un prix ; la surface totale de l'exploitation est prise en compte). La franchise est de 25 %.

Fin 2007, on comptait 63 000 exploitants assurés pour un total de 3,3 millions d'hectares, soit 12 % de la surface agricole utile (SAU) répartis comme suit : 26 % des céréales, 28 % des oléagineux, 26 % des cultures industrielles, 30 % des protéagineux et 11 % des vignes.

La prime annuelle représente environ 60 millions d'euros. Sur les trois dernières années, 125 millions d'euros d'indemnisation ont été payés soit une proportion annuelle de 85 % des cotisations perçues.

* Chiffres donnés par Groupama lors de la table ronde sur l'assurance récolte organisée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à Berlin le 16 juin 2008, cités par Agrapresse, n° 3159 du 23 juin 2008.

L'assurance récolte devrait connaître d'importantes évolutions en 2009 avec une diminution prévue du taux de prise en charge des primes d'assurance par l'État pour les grandes cultures et, à l'inverse, une augmentation de ce taux pour la viticulture et l'arboriculture. Le retrait progressif du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) des secteurs assurables devrait également être initié en 2009, à commencer par les grandes cultures⁽¹⁾. On notera toutefois, comme il est de coutume, l'absence de dotation pour le FNGCA dans le projet de

(1) Décision actée dans le cadre de la réunion du comité national de l'assurance en agriculture (CNAA) du 27 mars 2008.

loi de finances pour 2009. Le MAP prévoit cependant de l'abonder à partir de la loi de finances pour 2011, grâce aux fonds qui pourraient être dégagés dans le cadre du bilan de santé de la PAC. Enfin, une réforme de la DPA (dotation pour aléas) est également envisagée, avec la définition d'un nouveau plafond distinct de celui de la DPI (déduction pour investissement), à hauteur de 15 000 euros, ainsi qu'une majoration de ce plafond pour les exploitations qui souscrivent une assurance récolte dans les secteurs couverts par le FNGCA ⁽¹⁾. Ces évolutions ne règlent toutefois pas la question pour les exploitations imposées au forfait qui n'ont pas accès à ce type d'instruments. Ce bémol mis à part, on voit aujourd'hui se dessiner la nouvelle architecture de l'assurance agricole en France avec, au centre, un système privé de couverture des risques soutenu par l'État mais également peut-être, à l'avenir, par des fonds communautaires, système complété, d'une part, de manière résiduelle par les interventions d'un fonds public, pour les risques non assurables et, d'autre part, à titre individuel par une épargne de précaution défiscalisée (DPA) et, au niveau interprofessionnel, par des fonds de mutualisation des risques sanitaires.

L'action 13 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles recouvre le champ des précédentes actions 03 et 04 du programme 154, avec, d'une part, l'appui au renouvellement et, d'autre part, la politique de modernisation des exploitations ⁽²⁾. Ses crédits sont affichés en **baisse de 0,9 %** avec notamment une diminution des aides à la cessation d'activités (fin de la mesure préretraite, à l'exception des DOM, et du congé formation décidée dans le cadre de la RGPP) et surtout des crédits consacrés au financement des **prêts de modernisation, arrêtés en 2008**, qui passent de 43 à 23 millions d'euros en crédits de paiement entre 2008 et 2009. *A contrario*, on observe une augmentation des moyens affectés à la politique d'installation et à la **modernisation des exploitations**, qui affiche dans le PAP 2009 une hausse de près de 10 millions d'euros par rapport au PAP 2008. Toutefois, en l'absence de tableau de répartition, il est impossible de savoir à quels dispositifs (plan de modernisation des bâtiments d'élevage – PMBE, plan végétal pour l'environnement – PVE, aides DOM et Corse) cette hausse devrait profiter et quels objectifs elle servira. Rappelons à cet égard que face à l'afflux de demandes l'an passé, les conditions d'accès aux aides du PMBE et du PVE avaient dû être renforcées et le niveau des engagements de l'État réduit : ainsi, pour 2009, celles-ci devraient passer de 10 000 à 7 500 euros par dossier pour le PMBE et de 3300 à 1800 euros par dossier pour le PVE.

L'action 14 Gestion équilibrée et durable des territoires concentre près du **tiers des crédits du programme**. Elle rassemble diverses mesures préalablement contenues dans les actions 01 (soutien aux territoires et acteurs ruraux), 02 (cheval) et 05 (mesures agro environnementales et territoriales) du

(1) Dans les secteurs sortis du champ du FNGCA, la souscription d'une assurance récolte deviendrait une condition préalable de l'accès à la DPA.

(2) A l'exception du PMPOA qui relève désormais de l'action 14.

programme 154⁽¹⁾. La **baisse de 1,8 %** en CP qui lui est imputée cette année touche essentiellement des **programmes en fin de parcours** comme le PMPOA (- 10 millions d'euros), le boisement des terres agricoles (- 1 million d'euros), l'hydraulique agricole (-10 millions d'euros), l'animation et le développement rural (- 7 millions d'euros). Les dotations des autres principaux dispositifs d'intervention retracées au sein de cette action (indemnités compensatoires de handicap naturel – ICHN, mesures agro-environnementales, prime herbagère agro-environnementale – PHAE) sont stables. En revanche, le coût des mesures d'**exonération de charges sociales** destinées à soutenir l'emploi en milieu rural résultant de l'application des dispositions de la loi d'orientation agricole et des contrats vendanges passe de 30 à 50 millions d'euros. Aucune explication n'est avancée dans le PAP à l'appui de ces chiffres dont on ne sait si elle dénote une sous-estimation antérieure ou une montée en puissance de ces dispositifs. Néanmoins, d'après les informations transmises par le ministère, celle-ci serait en partie due à une modification du mécanisme de compensation des mesures d'exonération liées à l'emploi de travailleurs occasionnels. Plus généralement, près de trois ans après le vote de la LOA, il conviendrait que le ministère présente un bilan chiffré de ses principales mesures et de leur coût pour les finances publiques.

L'**action 15 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions** recouvre désormais l'ensemble des opérateurs du ministère intervenant dans le cadre du programme : les Haras nationaux, l'INAO, l'Agence bio, France Agri Mer (offices agricoles) et l'ODEADOM, l'Agence de services et de paiements (AUP + CNASEA). Les crédits de cette action subissent une diminution globale de 1,7 % qui ne semble pas être répercutée sur l'ensemble des opérateurs, la subvention de l'INAO étant stable et celle de l'Agence bio en hausse de 100 000 euros. Avec la création de France Agri Mer et de l'AUP, il est par ailleurs malaisé de suivre l'évolution des crédits depuis le PAP 2008, mais la dotation des deux nouveaux établissements publics semble bien correspondre à la somme des dotations préalablement affectées aux établissements les composant. La dotation des Haras nationaux s'affiche pour sa part en baisse de 2,4 millions d'euros par rapport au PAP 2008.

Enfin, l'**action 16** correspond aux crédits de la **pêche**, qui connaissent cette année une hausse exponentielle de plus de 120 % essentiellement liée à la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable. Le financement de ce plan est détaillé dans les crédits d'intervention de l'action 16 : à cet égard, on ne peut que regretter que la présentation du PAP mette plus en évidence les canaux de financement que les interventions financées, rendant de ce fait l'action de l'État moins lisible. Notons également la hausse des crédits consacrés au **suivi statistique et scientifique** dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil du 25 février 2008 établissant un cadre communautaire

(1) Toutes ces actions n'ont pas été transférées dans leur intégralité : les Haras nationaux, par exemple, qui était précédemment rattaché à l'action 02 du programme 154, figure désormais avec les autres opérateurs du programme à l'action 15.

pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le domaine de la pêche et au **contrôle des pêches** afin de participer à la mise en œuvre du programme d'observateurs « thon rouge » (1,5 million d'euros) et à l'installation de livres de bord électroniques (2,3 millions d'euros).

2. Le programme 149 Forêt

En dépit de la volonté du gouvernement d'encourager le développement durable de la filière bois – forêt, qui se traduit par plusieurs mesures fiscales dans le projet de finances pour 2009, la baisse des crédits consacrés au programme Forêt ne constitue pas un signal très positif pour le secteur et fragilise l'Office national des forêts par ailleurs soumis à d'importantes restructurations internes (fusion avec l'Inventaire forestier national, diminution du nombre de directions territoriales, recherche de gains de productivité imposée par l'État).

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME FORÊT

Numéro et intitulé de l'action		Crédits de paiement LFI 2008	Crédits de paiement PLF 2009	Évolution
149	Forêt			
01	Développement économique de la filière forêt – bois	34 477 562	36 951 244	7,2%
02	Régime forestier et patrimoine forestier domanial	177 911 961	172 454 862	- 3 %
03	Amélioration de la gestion des forêts	60 258 687	57 721 107	- 4,2 %
04	Prévention des risques et protection de la forêt	45 457 822	42 229 517	- 7,1 %
TOTAUX		318 106 032	309 356 730	- 2,7 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2009.

Le **programme 149 Forêt** subit ainsi une **diminution globale de crédits de 2,7 %** pour 2009 : cette baisse affecte l'ensemble des actions du programme, à l'exception de l'**action 01** qui s'affiche en hausse de 7,2 %. Bien qu'il ne soit pas très aisé de flécher cette augmentation de crédits dans le projet annuel de performance, celle-ci devrait notamment bénéficier au plan de relance de la compétitivité des scieries. S'agissant de l'**action 02**, dont les crédits sont en baisse de 3 %, il convient essentiellement de noter que si l'État maintient le niveau de son versement compensateur à l'**ONF**, il a cependant décidé de ne pas rembourser à l'établissement public la totalité de l'augmentation du taux de cotisation pour les pensions civiles des personnels fonctionnaires (- 7 millions d'euros).

L'Office national des forêts

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), chargé d'assurer la gestion durable des forêts publiques. Les grands axes de ses missions, ainsi que les engagements de l'État sont définis dans son **contrat d'objectifs pour 2007-2011** :

- gestion des forêts domaniales et des forêts communales dans le cadre du régime forestier fixé par la loi. L'État y apporte sa contribution dans le cadre du versement compensateur, confirmé pour cinq ans à 144 millions d'euros ;
- développement de projets valorisant la fonction de puits de carbone de la forêt et participation active au développement des usages énergétiques du bois ;
- missions d'intérêt général en matière de prévention des risques naturels, partiellement autofinancées par l'office ;
- contribution à la modernisation de la filière bois, notamment par le développement des contrats d'approvisionnement.

En 2007, pour la troisième année consécutive, l'office a dégagé un résultat net en excédent (8,529 millions d'euros contre 1,315 million d'euros en 2006 et 0,140 million d'euros en 2005), sans subvention exceptionnelle d'équilibre, confirmant le redressement de l'établissement. Le résultat de 2007 traduit principalement une augmentation des produits liée à l'évolution des ventes de bois qui augmente de 210 millions d'euros en 2006 à 252 millions d'euros en 2007 (+20,2%) et à une maîtrise des charges.

En outre, les provisions pour le renouvellement des forêts sont passées de 17 millions d'euros en 2006 à 30 millions d'euros en 2007, et les provisions exceptionnelles pour reconstitution en cas d'aléas climatiques de 1 million d'euros en 2006 à 12 millions d'euros en 2007. Le budget prévisionnel 2008 voté en novembre 2007, prévoit 2,5 millions d'euros de bénéfice net, le chiffre d'affaires bois prévisionnel étant de 240 millions d'euros.

Pour 2009, le plafond d'emplois a été déterminé en retenant une baisse de 1,5 % tant pour les fonctionnaires que pour les ouvriers forestiers et les autres personnels, évolution de référence du contrat d'objectifs 2007 – 2011. Cette évolution correspond à une hypothèse d'un remplacement pour 2 départs à la retraite.

L'**action 03** perd 3 millions d'euros tout en bénéficiant d'un transfert de crédits d'un même montant en provenance du programme PITE (programme des interventions territoriales de l'État), les actions supports de ces crédits étant supprimées en 2009. Celles-ci correspondent au plan en faveur de la dynamisation de la récolte forestière ainsi qu'à la valorisation du bois et des fonctions sociales et touristiques de la forêt d'Auvergne, au plan Durance en région PACA et à l'action « bande rhénane » en Alsace. Enfin, l'**action 04** se voit également dotée de crédits moindres par rapport au PAP 2008, en particulier s'agissant de la contribution de l'État au financement des **missions d'intérêt général assurées par l'ONF** (baisse de 14 à 11 millions d'euros). Il semblerait en revanche que les moyens dévolus à la défense des forêts contre les incendies et aux travaux de restauration des terrains en montagne (RTM) soient préservés.

3. Le programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation

Après avoir connu d'importants redéploiements internes en 2008 visant à compenser le sous-dimensionnement des crédits de l'action 02 face à l'épidémie de FCO, le programme 206 ne connaîtra pas en 2009 de nouvelle hausse de crédits.

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION
DES CREDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Numéro et intitulé de l'action		Crédits de paiement LFI 2008	Crédits de paiement PLF 2009	Évolution
206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation			
01	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 061 689	19 495 827	-2,8%
02	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	104 701 847	109 935 395	+2,1%
03	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	23 219 398	26 365 000	+13,5%
04	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	53 694 924	54 930 263	+2,3%
05	Élimination des farines et des coproduits animaux	81 250 625	82 330 000	+1,3%
06	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation	260 188 687	290 492 667	+11,6 %
08	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	900 000	2 219 000	+ 146,5 %
	TOTAUX	544 017 170	582 768 152	+7,1%

Source : Projet annuel de performance, PLF 2009.

Si la dotation globale du programme 206 pour 2009 s'affiche en **hausse de 7,1 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2008**, cette hausse n'est qu'apparente. En effet celle-ci est essentiellement imputable à des **transferts de crédits**, au premier rang desquels le transfert des crédits de personnel et de fonctionnement des services de la protection des végétaux (SRPV) du programme 215, programme support de la mission Agriculture, au programme 206 (d'où la hausse de 11,6 % de l'action 06 Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation). En neutralisant les sommes correspondantes à ce transfert, on constate une simple hausse de crédits de l'ordre de 1,7 %. Si l'on soustrait également les crédits intégrés au programme 206 correspondant aux missions relatives à la protection des forêts (800 000 euros), au suivi sanitaire des coquillages (3,1 millions d'euros) et à la contribution internationale de la France à la lutte contre la fièvre aphteuse (30 000 euros) préalablement imputées sur d'autres programmes, on arrive à une **baisse de crédits par rapport à la LFI 2008 de 0,7 %**. C'est donc par le biais de redéploiements internes que devront être financées les priorités du MAP pour 2009, telles que la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018 ou la hausse des crédits consacrés à la santé animale.

En dépit des ambitions affichées par le Grenelle de l'environnement en termes de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, les crédits de l'**action 01** Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale sont en **baisse de 2,8 %**, après avoir cependant connu une forte hausse l'an passé. La présentation du projet annuel de performance ayant encore évolué et ce dernier étant, sur certains points, moins bien renseigné que l'an passé, il est parfois malaisé de comprendre quels sont exactement les postes de dépenses subissant une réduction de crédits. Les marges de manœuvre ainsi dégagées permettront en tout cas de lancer le **plan « banane propre »** visant à remplacer les traitements aériens par des solutions alternatives non chimiques (200 000 euros), de financer le **plan Ecophyto 2018** à hauteur de 1 million d'euros et de réorienter des crédits en faveur de l'**expérimentation de bonnes pratiques agricoles** (avec notamment 510 000 euros affectés à la mise au point de méthodes de lutte alternatives à la lutte chimique). A signaler également que c'est sur cette action que sont imputés les 800 000 euros transférés depuis le programme 149 pour le financement des actions du département de la **santé des forêts**.

Les crédits de l'**action 02** Lutte contre les maladies animales et protection des animaux affichent une **hausse de 2,1 %**, en grande partie imputable à des **rattrapages**. Ceux-ci concernent, d'une part, l'apurement de la **dette des analyses de laboratoires** qui devrait s'élever à 12 millions d'euros fin 2008 (affectation de trois millions d'euros par an sur la période 2009-2011) et, d'autre part, les dépenses d'intervention en matière de gestion des maladies hors EST. Les leçons de la crise de la FCO en 2008 ont manifestement été tirées et les crédits consacrés à la lutte contre la **fièvre catarrhale** et plus particulièrement à l'indemnisation des mortalités augmentent de près de 7 millions d'euros. On assiste également à un rattrapage de crédits pour l'indemnisation des éleveurs dont les animaux sont abattus pour cause **tuberculose bovine**, ces derniers ayant été jusqu'à présent estimés en deçà des besoins⁽¹⁾. Quant aux principales baisses de crédits, elles concernent la lutte contre les EST suite à la décision de la France de calibrer les tests sur les petits ruminants (tremblante ovine et caprine) uniquement en fonction des exigences européennes, sans aller au-delà, conformément aux recommandations émises par les scientifiques (-18,7 millions d'euros). A noter également en 2009 une diminution de la participation de l'État au financement des tests ESB à l'abattoir sur les bovins de plus de 30 mois (- 2,25 millions d'euros). Enfin, il faut souligner le doublement des crédits de la sous-action **Protection des animaux de rente et des animaux de compagnie**, qui passent de 425 000 euros inscrits dans le PAP 2008 à plus de 1 million d'euros dans le PAP 2009. Cette évolution témoigne d'une attention accrue des pouvoirs publics à la problématique du bien-être animal, dans la lignée des décisions prises au niveau européen et des orientations dégagées dans le cadre de la réflexion lancée par le MAP sur le thème « Animal et société ».

(1) Les crédits demandés pour 2009, qui s'élèvent à 11,75 millions d'euros, restent toutefois inférieurs aux sommes qui ont été nécessaires pour couvrir les dépenses afférentes en 2007, soit 15,6 millions d'euros.

L'**action 03**, consacrée à la prévention et à la gestion des risques sanitaires liées aux denrées alimentaires, après avoir connu une baisse de plus de 12,7 % l'an passé, est cette année en **hausse de 13,5 %** : toutefois, cette hausse est en grande partie due au **transfert des crédits relatifs à la qualité sanitaire des ressources aquacoles** (3,1 millions d'euros). Elle permettra cependant également de financer le **plan interministériel d'actions sur les PCB** (polychlorobiphényles) à hauteur de 1,495 million d'euros. Enfin, les **contrôles à l'importation** en provenance des pays tiers devraient également bénéficier d'une revalorisation de crédits (de 409 392 en 2008 à 442 000 euros pour 2009). Cette augmentation se justifie par le souhait du gouvernement de renforcer ces opérations de contrôle, faisant passer le nombre d'analyses de 60 000 à 100 000 par an sur la période 2009-2011, conformément aux orientations défendues par la France au niveau communautaire.

Le mémorandum français sur la sécurité sanitaire et la conformité aux règles communautaires des importations de produits alimentaires

Le Président de la République a confié au ministre de l'agriculture et de la pêche la mission de veiller à ce que « *les produits agricoles et agro-alimentaires importés soient sûrs et conformes aux normes imposées aux produits européens, grâce à la mise en place de véritables contrôles aux frontières de l'Union européenne* ».

Dans cet objectif, Michel Barnier a présenté au Conseil des ministres de l'agriculture de l'Union européenne (UE) réuni à Luxembourg le 23 juin 2008, un mémorandum sur la sécurité sanitaire et la conformité aux normes européennes des produits agricoles et alimentaires importés de pays tiers.

Dans un contexte où l'accroissement des échanges mondiaux rend plus probable l'émergence et la diffusion de facteurs de risques ou de maladies, cette démarche vise à accroître l'efficacité de notre dispositif communautaire de contrôles sanitaires en vigueur. Il ne s'agit pas d'instaurer des barrières techniques indues, mais d'assurer, par des mesures appropriées à l'importation, un haut niveau de protection sanitaire et phytosanitaire aux frontières de l'UE, notamment dans le cadre du règlement sanitaire international. Les consommateurs européens doivent pouvoir bénéficier des mêmes garanties pour tous les produits, qu'ils soient fabriqués en Europe ou importés.

Trois axes de travail ont été identifiés dans le mémorandum :

1. Procéder à une analyse complète des risques sanitaires et phytosanitaires à l'importation

Les problèmes sanitaires à l'importation (virus de la fièvre aphteuse en 2001, contamination par des résidus de substances chimiques utilisées dans les productions animales ou végétales) sont souvent révélés *a posteriori*, ce qui met en évidence un déficit d'analyse préalable. Pour corriger cette situation et avoir une action plus préventive, il convient notamment de :

- développer des méthodes harmonisées d'évaluation des risques liés aux produits importés dans l'UE ;
- définir plus précisément les niveaux appropriés de protection sanitaire et phytosanitaire pour l'UE et en assurer la communication auprès des pays tiers.

2. Améliorer les contrôles à l'importation et concevoir un nouveau cadre stratégique et juridique communautaire couvrant tous les produits végétaux et animaux, pour remédier à certaines faiblesses qui ont pu être constatées :

- mieux cibler les contrôles à l'importation ;
- harmoniser la réglementation applicable aux produits végétaux importés avec celle applicable aux produits d'origine animale ;
- renforcer les collaborations entre services des douanes européens ;
- améliorer l'information des voyageurs quant aux dangers que peut représenter l'importation

de certains produits dans leurs bagages ;

- renforcer la coopération internationale et l'assistance technique aux pays tiers afin de les aider à améliorer le niveau sanitaire de leur production et son contrôle avant l'exportation.

3. Mettre fin aux distorsions de concurrence, et mieux prendre en compte les normes sanitaires européennes.

La préférence communautaire renvoie à des choix sociétaux en faveur d'un modèle européen de production agricole et alimentaire, comme par exemple le respect du bien-être animal, ou la maîtrise de la sécurité sanitaire tout au long de la chaîne alimentaire « de la fourche à la fourchette ». L'objectif est de maintenir la possibilité d'un choix éclairé pour les consommateurs européens, en leur assurant un haut niveau de sécurité sanitaire. A cette fin, il s'agirait de :

- promouvoir les normes européennes au niveau international ;
- développer des systèmes permettant une information complète des consommateurs européens et une valorisation des spécificités de la production communautaire.

La démarche française ayant été soutenue le 23 juin par une vingtaine d'Etats membres de l'UE, le ministre de l'agriculture et de la pêche a décidé de poursuivre la réflexion dans le cadre de la Présidence française du Conseil de l'UE. Il a chargé un groupe de travail d'élaborer des recommandations plus précises qui pourraient faire l'objet de **conclusions du Conseil des ministres de l'agriculture à la fin de l'année.**

L'**action 04**, qui comprend essentiellement la subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), est en **hausse de 2,3 %** : la totalité de cette hausse équivalant à 1,3 million d'euros est **assez difficile à tracer**, les crédits affectés à l'AFSSA n'augmentant que de 400 000 euros par rapport à 2008 et les dépenses de fonctionnement présentés dans le PAP 2009 sont en diminution d'environ 200 000 euros par rapport à l'an passé, et ce en dépit de l'inscription de nouveaux crédits destinés à assurer le fonctionnement du Haut conseil des biotechnologies, créé par la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 sur les organismes génétiquement modifiés.

S'agissant plus précisément du budget de l'AFSSA, d'un point de vue budgétaire, la dotation du MAP atteindra en 2009 52,7 millions d'euros, en hausse de 0,7 %. Cette hausse permettra de **financer en totalité les mesures inéluctables de masse salariale**, mais elle ne couvrira que **partiellement l'augmentation de la contribution de l'AFSSA au CAS pensions** (900 000 euros sur les 1,5 million attendus), ce qui n'apparaît pas conforme au contrat d'objectifs et de moyens de l'agence. En outre, le MAP ne participera pas en 2009 au **financement des investissements**. A cet égard, le PAP indique que l'agence devra « *autofinancer un ensemble de charges nouvelles obligatoires et inéluctables qui impliquent des redéploiements à hauteur de 2,5 % de la subvention, ainsi qu'un autofinancement de la tranche 2009 du plan pluriannuel d'investissement* ». La part d'autofinancement devrait ainsi atteindre 8,7 millions d'euros en 2009. Dans ce cadre, les tutelles évoquent désormais la possibilité de remettre en cause le plan pluriannuel d'investissement de l'agence qu'elles ont elles-mêmes approuvé. Il est ainsi précisé dans une réponse au questionnaire budgétaire que « *l'analyse du compte financier 2008 sera essentielle et devra conduire les tutelles à statuer sur l'adaptation éventuelle du PPI tant en volume que sur la durée* ». En effet, si l'AFSSA bénéficie d'un fonds de roulement réel conséquent aux débuts des

exercices 2007 et 2008, en prenant en compte les opérations d'investissements, le niveau du fonds de roulement de l'agence se situe désormais au niveau de la réserve prudentielle de 5 millions d'euros. Dans ce contexte, on peut non seulement s'interroger sur la capacité de l'établissement à réaliser les investissements nécessaires au maintien d'un niveau suffisant de biosécurité et d'équipement dans ses installations mais également à mener à bien ses différentes missions. Soulignons à cet égard que l'AFSSA en 2009 sera partie prenante de la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** dans le domaine phytosanitaire, notamment en participant dans le cadre du plan Ecophyto 2018 à l'évaluation des substances actives. Dans cette perspective, l'agence a même intégré le laboratoire du service régional de la protection des végétaux de Lyon (7 ETP) dont les compétences, en particulier sur les résistances, sont totalement en phase avec les travaux de l'AFSSA dans le domaine phytosanitaire. Enfin, l'AFSSA réalise également un travail d'expertise pour le compte de la DGAL sur les limites maximales résiduelles (LMR) en lien avec l'évolution de la réglementation au niveau communautaire. On ne peut que s'étonner, dans ce contexte, que l'État n'ait pas trouvé les moyens en 2009, si ce n'est de participer au financement des investissements de l'agence, du moins de tenir les engagements financiers qu'il avait pris dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens.

L'**action 05** Élimination des farines et coproduits animaux est présentée en **hausse de 1,3 %** par rapport à la LFI 2008, toutefois les crédits inscrits dans le PAP 2009 sont strictement identiques à ceux inscrits dans le PAP 2008. Si la réforme du SPE est menée à son terme, ces crédits devraient en outre fortement chuter à compter du PLF 2010 : en effet, le marché public géré actuellement par l'ONIEP arrivera à son terme le 17 juillet 2009, date à laquelle chaque filière devrait s'organiser pour gérer la collecte des animaux morts sur les exploitations et négocier en direct le service auprès des équarrisseurs ou de tout autre collecteur. Parallèlement, le SPE ne sera maintenu que pour les animaux trouvés morts sur la voie publique et les cadavres morts en exploitation dans les départements d'outre-mer, pour un montant de 2,5 millions d'euros annuels. Pour 2009 toutefois, la subvention d'équilibre versée par l'État pour le **financement du SPE** devrait rester stable à **44 millions d'euros** en crédits de paiement. S'agissant de l'apurement de la dette du SPE, préalable au transfert de sa gestion aux filières, 17,7 millions d'euros ont été budgétés en autorisations d'engagement auxquels s'ajoutent les 2,5 millions d'euros destinés à financer le maintien du service public de l'équarrissage dans son acception restreinte. Quant au stockage et à l'élimination des **farines animales**, elles feront également l'objet en 2009 d'une dotation identique à celle de l'an passé à hauteur de **38,33 millions d'euros** en CP conformément à l'accord passé entre le MAP et le ministère du budget pour lisser la dépense sur la période 2008-2010, date à laquelle la fin des opérations et la remise en état des sites doivent être achevées.

Quant à l'**action 06** Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation, elle connaît cette année une forte hausse de sa dotation (+**11,6 %**) en raison du **transfert** des moyens correspondant aux dépenses de fonctionnement (1,7 million d'euros pour le fonctionnement courant et la

formation continue) et de personnel (27,7 millions d'euros) des **services de la protection des végétaux** depuis le programme 215 ⁽¹⁾. La hausse constatée entre le PAP 2008 et le PAP 2009 des dépenses de formation continue (+ 200 000 euros) devrait par ailleurs permettre d'accompagner la mise en œuvre des réorganisations décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Enfin, le programme 206 prévoit la mise en œuvre d'une nouvelle série de mesures en faveur de la qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire rassemblées au sein d'une **action 08** dotée pour 2009 de **2,219 millions d'euros** en AE et en CP. Ces crédits serviront, au plan national, à couvrir les dépenses de fonctionnement afférentes à la réalisation du « plan d'action pour une offre alimentaire » dont les objectifs sont, entre autres, de contribuer à augmenter la consommation de fruits et de légumes, à améliorer la qualité de l'offre en restauration collective et à garantir l'accès des plus démunis à une alimentation équilibrée et de qualité (financement de l'observatoire de la qualité alimentaire, d'études et d'expertises de l'INRA, du baromètre de l'alimentation, etc.). Au plan local, ces nouveaux crédits permettront, par le biais de dotations régionales de 50 000 euros en moyenne, de financer les déclinaisons de ce plan (exemple : distribution de fruits dans les écoles situées en zones défavorisées).

4. Le programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

Si les crédits du programme 215 sont affichés en baisse de 3,15 % pour 2009, il faut d'emblée souligner que la dotation hors titre II du programme est elle en hausse de 6 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

	Numéro et intitulé de l'action	Crédits de paiement LFI 2008	Crédits de paiement PLF 2009	Évolution
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture			
01	Moyens de l'administration centrale	201 659 565	210 465 770	4,4 %
02	Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	21 024 486	24 875 146	18,3 %
03	Moyens des DRAAF, des DDAF, des DEEA et des DAF	554 056 449	511 471 240	- 7,7 %
04	Moyens communs	86 501 806	89 203 508	3,1 %
	TOTAUX	863 242 306	836 015 664	- 3,15 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2009.

(1) Notons que, dans le projet de loi de finances pour 2006, l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des SRPV étaient déjà retracées dans le programme 206 : elles ont ensuite été transférées, dans le cadre du PLF 2007, au sein des programmes 154 et 215 avant d'être rassemblées au sein du programme 215 dans le PLF 2008 et de nouveau renvoyés dans le programme 206 cette année.

S'agissant des **dépenses de personnel**, elles sont estimées à un peu plus de 678 millions d'euros pour 2009, contre 714,7 millions d'euros en 2008, soit une baisse de 5,1 % en CP. Celle-ci est toutefois en grande partie imputable à des transferts de personnel : celui des ITEPSA (inspecteurs du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles), d'une part, vers la mission Travail et emploi et celui des agents des SRPV (services régionaux de la protection des végétaux) et du département santé des forêts vers le programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, d'autre part. Ainsi, les 1 124 ETPT représentant la différence entre le plafond d'emplois autorisé pour 2008 et celui demandé pour 2009, 757 correspondent à des transferts vers d'autres budgets. Le programme 215 contribue néanmoins à l'effort global du MAP en termes de réduction des effectifs avec notamment le non remplacement de 228 départs à la retraite de titulaires.

L'**action 01** du programme, Moyens de l'administration centrale, affiche une hausse de 4,4 % et représente, avec une dotation de 210,4 millions d'euros pour 2009, le quart des crédits du programme. Les comparaisons entre le PAP 2009 et le PAP 2009 ne permettent cependant pas d'expliquer clairement cette évolution. Les crédits dévolus à l'**action 02** connaissent une hausse exponentielle en raison de l'organisation l'an prochain du **recensement agricole** (4 millions d'euros). L'**action 04** Moyens communs connaît également une hausse de crédits de 3,1 % correspondant à l'augmentation des **dépenses informatiques** (+ 3 millions d'euros), à l'affectation aux actions de **communication** des sommes précédemment dévolues au financement par l'État de l'AFICAR (+ 1,4 million d'euros) et au financement de la **politique immobilière** du ministère (rénovation, accompagnement des fusions DDAF-DDE) à hauteur de 3 millions d'euros.

L'agence française d'information et de communication pour l'agriculture et la ruralité

Établissement public national à caractère industriel et commercial, l'agence française d'information agricole et rurale (AFICAR) a été créée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

L'agence, placée sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, a pour objet d'élaborer et de mettre en œuvre un dispositif de communication visant à améliorer la connaissance, par le public, du monde agricole et rural, à promouvoir l'image de l'agriculture auprès des consommateurs et à valoriser les métiers et les produits issus des territoires ruraux.

L'agence a commencé à fonctionner en 2006, après la publication du décret n° 2006-95 du 1er février 2006 qui a fixé les conditions de son organisation et de son fonctionnement. Une première campagne intitulée « le train de la terre » consistant en une exposition itinérante sur le thème « l'agriculture et la forêt dans votre quotidien » s'est déroulée en 2007 sur l'ensemble du territoire. Elle a été reconduite en 2008. Deux autres opérations ont également été reconduites en partenariat avec les centres de loisirs et s'adressent aux enfants et adolescents ne partant pas en vacances.

L'AFICAR étant confrontée à une insuffisance de financements en provenance de partenaires extérieurs, le Conseil d'administration du 11 septembre 2008 a décidé de cesser les activités de l'agence.

Le Conseil d'administration du 11 septembre 2008 a également souhaité que la subvention annuelle attribuée par le ministère de l'agriculture soit destinée au financement d'actions de communications à destination des professionnels de l'agriculture et de la pêche. Ce projet sera proposé au Parlement dans le cadre du PLF 2009.

La baisse de crédits du programme 215 est donc essentiellement imputable à la diminution des moyens des services déconcentrés du ministère (DRAAF, DRAF, DDEA et DAF) retracés au sein de l'**action 03**, sur laquelle portaient les transferts évoqués précédemment. Toutefois avec 511,5 millions d'euros (AE=CP), cette action concentre plus de 60 % des crédits du programme, ceux-ci étant ensuite pour la plupart ventilés à l'extérieur du programme, notamment pour 63 % d'entre eux vers le programme 154.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 21 octobre 2008, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a entendu **M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche**, sur les crédits de son ministère pour 2009 puis elle a procédé à l'examen pour avis, **des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2009**.

M. le président Patrick Ollier – Nous sommes très heureux de vous accueillir, Monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche, dans cette commission qui est aussi la vôtre, pour nous présenter les crédits de l'agriculture et de la pêche.

M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche – Je suis moi aussi heureux de vous retrouver dans cette commission pour laquelle j'éprouve un sentiment tout particulier dans la mesure où j'y ai siégé lors de mon premier mandat parlementaire, en 1978.

La présente audition a pour objet les crédits de la seule mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, et non l'ensemble du budget de mon ministère.

Le contexte mondial a beaucoup changé : réchauffement climatique, renchérissement du coût de l'énergie, fragilisation de la biodiversité, risques sanitaires qui vont de pair avec la mondialisation des échanges et la modification du climat... Autant de défis à relever, qui concernent au premier chef les agriculteurs et les pêcheurs. Ils appellent des réponses immédiates dans les situations de crise mais aussi l'élaboration d'un nouveau modèle agricole à plus long terme.

C'est tout le sens de ce projet de budget pour 2009. Bien qu'il s'inscrive dans le cadre contraint de la maîtrise des dépenses publiques, je me suis néanmoins attaché à ce qu'il permette à la fois de répondre aux crises, de manière aussi large et solidaire que possible, et d'aller vers un nouveau modèle agricole durable.

Les crédits de la seule mission Agriculture s'établissent en crédits de paiement à 3 489 millions d'euros, en hausse de 2,72 % -l'ensemble du budget de l'agriculture se monte, lui, à plus de cinq milliards d'euros, y compris l'enseignement et la recherche. Les autorisations d'engagement représentent, pour leur part, 4 801 millions d'euros en 2009, en diminution de 6,7 %, celle-ci étant principalement liée au calendrier de la prime herbagère agri-environnementale dont l'essentiel des contrats a été engagé pour cinq ans en 2008 pour un montant de 450 millions d'euros.

Conformément à l'engagement que j'avais pris devant vous, le budget 2009 réintègre la diminution de 50 millions d'euros des crédits des offices -

montant qui avait été retiré en 2008 et compensé de manière exceptionnelle par la vente de l'immeuble de l'avenue Bosquet.

Les crédits d'intervention augmentent de 7,4 %. En regard, ne le perdons jamais de vue, les crédits européens de la PAC au profit de notre agriculture représentent chaque année dix milliards d'euros, dont neuf milliards au titre du premier pilier et un milliard au titre du deuxième -contre un milliard et demi dans le budget national.

Nous avons fait le choix d'une agriculture durable, écologiquement responsable et économiquement productive. Une agriculture durable, c'est d'abord une agriculture dont les générations se renouvellent. D'où la priorité donnée à l'installation des jeunes. En dépit des contraintes budgétaires, les dispositifs d'aide à l'installation augmentent de 13,3 % pour atteindre 149 millions d'euros, avec pour objectif la mise en place du nouveau plan de professionnalisation personnalisée (PPP), la garantie d'une enveloppe de prêts bonifiés et la stabilisation dans la durée de la dotation aux jeunes agriculteurs.

Deuxième clé d'une agriculture durable : l'enseignement et la recherche. Ainsi allons-nous regrouper les établissements de l'enseignement supérieur agricole au sein de quelques grands pôles. Ce sera le cas avec le transfert d'ici à 2012 du nouvel établissement AgroParisTech à Saclay, pour un coût total de 300 millions d'euros. J'ai également tenu, dans ce contexte contraint, à préserver l'enseignement agricole de tous niveaux et des moyens seront affectés à la réforme des diplômes ainsi qu'à l'élaboration de nouveaux programmes prenant en compte les priorités du Grenelle de l'environnement.

Celles-ci constituent la troisième clé d'une agriculture durable. Nous nous sommes dès le début fortement engagés dans le débat, en lien avec les experts et l'ensemble des organisations syndicales agricoles dans toute leur diversité. D'où le financement dans ce projet de budget de plusieurs plans dont certains font partie de la loi dite Grenelle 1, que vous venez d'adopter.

Tout d'abord, le plan Agriculture biologique Horizon 2012. L'objectif de tripler les surfaces consacrées à l'agriculture biologique pour les porter à 6 % d'ici à 2012 est ambitieux. Pour y parvenir, une enveloppe de 12 millions d'euros par an sera consacrée à la conversion. Nous avons également prévu de créer un fonds de structuration des filières, doté de trois millions d'euros par an pendant cinq ans au sein de l'Agence bio, et de mobiliser le Fonds d'intervention des industries agro-alimentaires pour soutenir la transformation en produits d'agriculture biologique.

Ensuite, le plan Ecophyto 2018, lui aussi extrêmement ambitieux, visant à réduire de moitié l'usage des produits phytosanitaires dans notre agriculture dans un délai de dix ans si possible -j'espère que ce sera également le cas dans les jardins privés et publics. J'ai moi-même piloté ce plan en confiant à une personnalité reconnue, Guy Paillotin, ancien directeur de l'INRA, le soin d'animer les réunions techniques. Après trois mois de travail, nous sommes parvenus à un

consensus entre agriculteurs, consommateurs, écologistes, industriels et experts sur les moyens de parvenir à cet objectif. Ce plan sera financé par une majoration de la redevance prélevée auprès des distributeurs de produits phytosanitaires. Le produit de cette augmentation -33 millions d'euros en 2009- devrait être versé au nouvel office FranceAgriMer et reviendra aux exploitants par le biais des mesures du plan leur étant destinées.

Enfin, pour relever les défis énergétiques, le plan de performance énergétique. Nous allons lancer 100 000 diagnostics dans 100 000 exploitations afin de voir comment, dans chacune d'entre elles, il serait possible de consommer moins d'énergie, moins d'eau, moins d'intrants et d'encourager la production d'énergies renouvelables. Un dispositif de crédit d'impôt sera prévu à cet effet. Notre objectif est que d'ici à 2012, 30 % des exploitations ne soient plus qu'à "faible dépendance énergétique".

Une agriculture durable implique aussi une solidarité entre les générations. Même si les retraites agricoles ne font pas partie du budget de mon ministère, je souhaite rappeler les mesures prises par le Gouvernement, sur ma proposition, pour réduire les situations de pauvreté, des veuves en particulier, et donner à tous les mêmes droits, quelle que soit la date de départ en retraite. Le montant minimal des retraites agricoles ne pourra ainsi plus être inférieur au minimum vieillesse, et la retraite complémentaire acquise à titre gratuit par leur conjoint pourra faire l'objet d'une réversion aux veuves dès 2010. Enfin, le FFIPSA bénéficiera désormais de la garantie de l'État.

Aux côtés d'une agriculture durable, il nous faut aussi une pêche durable. C'est l'objet du Plan d'action pour une pêche durable et responsable que j'ai présenté en janvier dernier. Ce plan, qui comporte quinze propositions et qui devait initialement mobiliser 310 millions d'euros sur trois ans, a été accéléré en deux ans, à la suite de l'aggravation de la crise au premier semestre 2008. Cela explique la très forte progression des crédits de la pêche qui passent de 60 millions d'euros en 2008 à 162 millions en 2009. 129 millions d'euros seront consacrés l'an prochain au plan de sauvetage et de restructuration de la flotte, ainsi qu'aux contrats bleus, visant, entre autres, à améliorer la collecte des données scientifiques. Ce budget vise enfin à mieux coordonner les contrôles dans le cadre communautaire.

Une agriculture durable a aussi besoin d'outils. Au-delà de la PAC, l'agriculture et la pêche française s'appuient sur le ministère. Celui-ci a été profondément rénové, à tous les échelons, la révision générale des politiques publiques (RGPP) nous donnant l'occasion d'améliorer encore son action. L'administration centrale a été resserrée, avec la création d'une direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). J'ai également placé auprès du secrétaire général, un service d'études, de statistiques et de prospective -auquel je tiens beaucoup et dont nous vous adresserons les études. Ainsi ce service vient-il d'en réaliser une, très intéressante, comparant les

différentes propositions de MM. Obama et Mac Cain en matière agricole, que je me propose de vous faire parvenir.

Au niveau territorial, j'attache la plus grande importance à l'échelon régional. Nous avons décidé de créer au 1er janvier 2009 une nouvelle direction régionale de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, aux compétences transversales et élargies, qui sera un échelon de mutualisation, de concertation et d'évaluation. Je l'ai dit récemment au président de l'Association des régions de France qui m'accueillait à Limoges : une plus grande coopération est souhaitable à l'avenir avec les régions en matière de politique agricole.

A l'échelon départemental, la mutualisation des moyens des services de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de l'équipement (DDE) est en voie d'achèvement dans les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Celles-ci préfigurent les futures directions départementales des territoires (DDT), dont elles constitueront l'essentiel. Elles permettront d'apporter des réponses globales à des problèmes indissociables. Quant aux missions aujourd'hui exercées par les directions départementales des services vétérinaires, qui accomplissent un travail indispensable en matière de sécurité sanitaire et de prévention des épizooties, j'ai demandé aux préfets qu'elles soient maintenues dans leur intégrité et leur homogénéité, quelle que soit la direction future à laquelle seront rattachés ces services, vraisemblablement les directions des populations et de la cohésion sociale. Ainsi, les services du ministère constitueront l'ossature des deux directions placées sous l'autorité du préfet de département.

Nous avons également décidé de regrouper les cinq offices agricoles actuels, à l'exception de l'ODEADOM qui joue un rôle particulier pour l'outre-mer, en un seul établissement, FranceAgriMer. Nous avons aussi souhaité simplifier les démarches et accélérer le paiement des aides en regroupant l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) dans une nouvelle Agence de services et de paiements (ASP).

Toutes ces mesures s'inscrivent bien sûr dans le contexte général du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Les fonctionnaires ont, je le crois, compris le sens de ces réformes, imposées par la RGPP, même si cela bouleverse des habitudes et peut créer des contraintes. J'ai réuni la semaine dernière à Arles les 600 cadres du ministère pour un séminaire de management de trois jours : c'était la première fois qu'une administration publique réunissait ainsi, à l'instar des grandes entreprises publiques ou privées, tous ses cadres.

Pour réussir la mise en œuvre de ce nouveau modèle d'agriculture et de pêche durable, je souhaite approfondir la concertation avec les départements et les régions. Tout en respectant les compétences respectives de chacun, il est possible de créer davantage de synergies entre la politique agricole de l'État et les politiques agricoles territoriales.

Et il nous faut bien entendu compter, je l'ai dit, sur l'Europe. La politique agricole et de la pêche constituent les deux premières politiques européennes. Je présiderai lundi et mardi prochains un Conseil européen des ministres de l'agriculture à Luxembourg. Le Parlement européen, avec lequel nous travaillons en étroite liaison, doit se prononcer le 19 novembre sur le bilan de santé de la PAC, à l'issue de quoi je réunirai une nouvelle fois le Conseil des ministres à Bruxelles pour qu'il se prononce à son tour. Il s'agit d'évaluer la PAC et de la doter d'une « boîte à outils » permettant de répondre aux besoins spécifiques de chaque Etat membre, dans un cadre commun. Celle-ci doit nous permettre, comme je m'y suis engagé, de mettre en place des outils de prévention dans le cadre du premier pilier, avec notamment un dispositif d'assurance privé-public appelé à monter en puissance, de réorienter les soutiens en faveur de productions durables comme l'élevage sur système herbager et des filières aujourd'hui en très grande difficulté, comme la filière ovine.

Nous avons conduit ce bilan de santé en réfléchissant dès à présent à ce que pourrait être la future PAC après 2013. C'est dans cet esprit que j'ai réuni, à Annecy, de manière informelle mes homologues européens. Mon expérience de commissaire européen m'a en effet appris que si l'on ne débat pas assez tôt des aspects politiques au niveau européen, ce sont toujours les aspects budgétaires qui l'emportent.

M. le président Patrick Ollier – Je vous remercie, Monsieur le ministre, de cette présentation.

Avant de donner la parole à nos trois rapporteurs pour avis, j'indique que dans le cadre du travail conduit en commun par le ministère et la commission -je vous remercie, Monsieur le ministre, de m'avoir associé à plusieurs déplacements importants dans la capitale belge-, je conduirai à Bruxelles les 3 et 4 novembre prochains une délégation composée de MM. Herth, Raison, Martin, Peiro, Tourtelier et Chassaigne, qui participera à une réunion conjointe de la commission chargée de l'agriculture au Parlement européen et des commissions compétentes de chacun des Etats membres. Nous y débattons de l'avenir de la PAC et du rôle de l'agriculture européenne au niveau mondial. Nous souhaitons vous aider à faire entendre la voix de la France à Bruxelles.

M. le ministre de l'agriculture – C'est actuellement le temps du débat européen. J'espère que cette étape se conclura par le vote le 19 novembre prochain d'un accord politique au niveau du Conseil des ministres sur cette « boîte à outils », la plus flexible et la plus efficace possible pour atteindre le triple objectif d'équité, de prévention et de durabilité. Après quoi viendra le temps du débat national sur la manière d'utiliser ces outils. Il ne sera pas facile, dans le cadre d'un budget stable jusqu'en 2013, de décider des réorientations que nous voulons. Je serai heureux à cette occasion de revenir devant vous et de recueillir vos avis et suggestions.

M. Antoine Herth, rapporteur des crédits de l'ensemble de la Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales – Le ministère de l'agriculture et de la pêche a, une nouvelle fois, dû faire face en 2008 à plusieurs crises sectorielles, dont celle du secteur de la pêche et celle liée à la propagation de la fièvre catarrhale ovine (FCO). Mes deux autres collègues rapporteurs, compétents sur ces sujets, vous interrogeront plus précisément sur ces questions. Je souhaiterais, pour ma part, connaître le coût estimé des mesures prises en cours d'année et savoir si celles-ci n'entraveront pas, pour de simples raisons de trésorerie, la mise en œuvre d'autres dispositifs.

La création de l'office FranceAgriMer, en lieu et place des offices agricoles actuels, et de l'Agence de services et de paiements, qui regroupera le CNASEA et l'AUP, constitue une réorganisation ambitieuse que je tiens à saluer. Toutefois, pour entrer en vigueur, ces modifications doivent figurer dans la loi et se traduire par des décrets. Où en est-on sur ce point ?

Autre établissement en cours de restructuration : l'Office national des forêts, qui connaît actuellement d'importants mouvements sociaux liés d'une part à la délocalisation de son siège à Compiègne, d'autre part, aux fusions de ses directions territoriales et aux réductions d'effectifs qui en découlent. Pouvez-vous faire le point sur la situation ? De quels moyens disposeront exactement les agents de l'ONF pour assumer leurs nombreuses missions, notamment de service public ? *A contrario*, il faut souligner que le projet de loi de finances comporte aussi des mesures fiscales importantes pour encourager la valorisation des forêts privées, qui représentent la majorité des massifs boisés.

J'en viens au programme 154 qui, suite à sa fusion avec l'ancien programme 227, concentre désormais 50 % des crédits de paiement de la mission Agriculture. Pouvez-vous faire le point sur le plan de modernisation des bâtiments d'élevage ainsi que sur le Plan végétal pour l'environnement (PVE), dont les crédits ont été réduits, mais pour lesquels l'engagement a été pris l'an passé de faciliter l'instruction des dossiers ? L'augmentation de 30 à 50 millions d'euros du coût des exonérations de charges sociales liées aux mesures emploi adoptées dans la loi d'orientation agricole s'explique-t-elle par la montée en puissance du dispositif ? Un bilan a-t-il été dressé de ces mesures ? Des évolutions sont-elles prévues, la filière de l'agriculture biologique, dont on souhaite par ailleurs encourager le développement, nécessitant notamment beaucoup de main-d'œuvre ?

S'agissant des dépenses fiscales rattachées au programme 154, pourquoi la dépense de cinq millions d'euros qui figurait dans le projet annuel de performance pour 2008 au titre des plans crédit-transmission ne se retrouve-t-elle plus dans le PAP 2009 ? Enfin, l'article 5 du projet de loi de finances prévoit l'extinction progressive de la défiscalisation des biocarburants. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

Le plan Ecophyto 2018 a pour objectif de réduire de moitié l'usage de produits phytosanitaires *si possible* d'ici à 2018. Cela suppose un effort dans la recherche de solutions alternatives. Donneriez-vous une impulsion particulière à certains organismes de recherche, comme l'INRA et d'autres ? Se pose aussi à ce sujet la question de l'autorisation de mise sur le marché des préparations destinées à l'agriculture biologique. Une polémique resurgit actuellement sur le purin de prêle. Nous avons prévu, dans la loi sur l'eau, un dispositif allégé d'examen pour les substances ne présentant pas de risque majeur. Pouvez-vous faire le point sur ce sujet ?

Enfin, les agriculteurs se lançant dans ces nouvelles pratiques prennent des risques supplémentaires : l'assurance récolte leur est donc indispensable. Quelles mesures sont envisagées à ce titre et comment pourraient-elles être consolidées au niveau européen, ainsi que le Fonds national de garantie des calamités agricoles qui, ô bonne surprise, devrait enfin être doté dans le budget initial ?

M. Gilles d'Ettore, rapporteur des crédits de l'action Pêche – Je tiens tout d'abord à vous remercier de la très forte augmentation des crédits de la pêche décidée dans le cadre du plan pour une pêche durable et responsable. Le secteur a subi plusieurs crises : après l'envol du prix des carburants, il y eut la crise des conchyliculteurs puis celle des thoniers senneurs, après l'interdiction des filets maillants dérivants. Où en est-on aujourd'hui ? *Quid* des deux missions que vous avez confiées l'une à M. Roncière sur la restructuration de la filière pêche, l'autre à Mme Tanguy sur l'aquaculture ? Dispose-t-on déjà de leurs conclusions ? Enfin, l'Union européenne a-t-elle donné son aval à l'ensemble du plan, notamment aux contrats bleus qui sont en train d'être signés avec des groupements de pêcheurs en Atlantique et en Méditerranée ? Les pêcheurs sont toujours un peu déçus de l'aide apportée à leur secteur par l'Europe, qu'ils perçoivent plutôt comme une contrainte supplémentaire. Nous aimerions bien que vaille pour la pêche le ratio de dix pour un qui vaut pour l'agriculture ! Vous êtes fermement déterminé, Monsieur le ministre, à demander que des experts scientifiques soient nommés au niveau européen : tous les pêcheurs souhaitent en effet que les expertises soient conduites au niveau européen et en concertation avec les professionnels. Où en est-on ?

M. Jean-Sébastien Vialatte, rapporteur des crédits du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation – Pourriez-vous, Monsieur le ministre, faire le point sur l'exécution du programme 206 en 2008, notamment dans le domaine de la lutte contre les maladies animales, au premier rang desquelles la FCO ? On a avancé le chiffre de 120 millions d'euros, recouvrant des dépenses d'ordre sanitaire et économique : quelles mesures ont été prises exactement et pour quel coût ? Quelles sont les évolutions envisagées pour 2009, sur le plan économique, en termes de débouchés pour les éleveurs, et sur le plan vaccinal ? Où en est-on d'une éventuelle prise en charge communautaire du coût des vaccins et de l'acte de vaccination ? Celui-ci pourrait-il être directement pratiqué par les éleveurs, comme cela a été un moment évoqué ?

Les crédits de l'action 02 progressent de plus de 2 % en 2009, en grande partie du fait de l'augmentation des dépenses d'intervention en matière de gestion des maladies -hors encéphalite spongiforme transmissible-, en particulier de la tuberculose bovine et de la grippe aviaire. S'attend-on à une recrudescence de ces maladies ? Comment s'expliquent ces hausses ?

Le scandale du lait chinois contaminé à la mélamine est un bon exemple de l'émergence de risques nouveaux en matière alimentaire, qui renforce les positions que vous avez défendues à Bruxelles, Monsieur le ministre, dans le cadre d'un memorandum sur la sécurité sanitaire et la conformité des produits agricoles et alimentaires importés. Celui-ci a-t-il abouti à des mesures contraignantes ? Si l'importation de lait chinois est interdite depuis plusieurs années dans l'Union européenne, il n'en va pas de même des produits élaborés à partir de lait en poudre : quelles mesures ont dû être prises à cet égard ? Avec quel résultat ?

L'intégration du programme 206 au sein de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales conforte votre ambition, Monsieur le ministre, que le ministère de l'agriculture soit aussi celui de l'alimentation. En témoigne la création au sein du programme de la nouvelle action 08 consacrée à la qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

Qu'en est-il du projet d'intégration des services de l'alimentation, des directions départementales des services vétérinaires au sein de nouvelles directions départementales qui comprendront également d'autres services, comme ceux de la consommation et de la répression des fraudes ? Est-il envisagé de fusionner l'AFSSA (Agence française de sécurité des aliments) et l'AFSSET (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail) ?

Les crédits du programme 206 en 2009 augmentent essentiellement en raison de transferts de crédits et devraient, conformément à ce qui est prévu dans la loi de programmation des finances publiques, diminuer à l'avenir, d'autant plus fortement qu'il existe d'importants gisements d'économies au sein de l'action 05, dont le périmètre devrait être considérablement réduit à compter de 2010 avec, d'une part, la fin du déstockage des farines animales, d'autre part, la libéralisation du service de l'équarrissage. Où en sont ces deux projets ?

M. le président Patrick Ollier - Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

M. André Chassaigne – Je relève avec satisfaction l'augmentation des crédits du programme 154, en faveur de l'agriculture biologique, du renouvellement des générations et de la modernisation des exploitations. Mais bien des questions demeurent.

La première émane des éleveurs de races à viande du grand Massif central. Pouvez-vous, Monsieur le ministre, confirmer ou préciser les propos que vous avez tenus récemment lors du Sommet de l'élevage à Clermont-Ferrand sur les

conditions d'échanges commerciaux, notamment avec l'Italie, sur l'octroi d'une aide au maintien des animaux dans les élevages de 40 euros par animal et par mois, sur la disponibilité immédiate des vaccins pour le sérotype 1 et sur les exonérations de charges sociales, qui sont une revendication majeure des agriculteurs concernés ? L'aide importante demandée pour le secteur ovin sera-t-elle vraiment activée sur le budget 2009 ?

Ma deuxième question concerne le bio. Il n'est pas certain que les hausses de crédits annoncées, avec notamment un doublement du crédit d'impôt, suffisent à atteindre les objectifs. Le crédit d'impôt sera-t-il cumulable avec l'aide à la conversion ? Pour atteindre l'objectif de 360 000 exploitations bio, il faudrait que 8 000 par an se convertissent à ce type d'agriculture, la conversion prenant trois ans. Or, de 2008 à 2009, les surfaces consacrées au bio n'ont progressé que de 2,55 % à 2,75 %.

De vives inquiétudes se font jour concernant les IGP, les AOC en particulier. Des mesures d'accompagnement sont-elles envisagées pour mettre un terme au désengagement très préoccupant aujourd'hui constaté chez les producteurs ?

D'après les documents qui nous ont été remis, il n'y aurait que 650 suppressions d'emplois dans votre ministère. J'en avais, moi, plutôt compté 1 300. Ces suppressions massives ne vont-elles pas remettre en cause la conduite de politiques publiques indispensables, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement ? Comment l'État pourrait-il mieux réguler avec moins d'emplois ?

L'enseignement technique agricole subirait 450 suppressions d'emplois équivalent temps plein, alors même que, pour mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement, il faudrait renforcer cet enseignement, faire évoluer son contenu sur les pratiques durables, l'étude des sols, la toxicologie. La diminution des crédits de l'enseignement technique agricole est contradictoire avec les objectifs par ailleurs recherchés.

M. Germinal Peiro - Ce projet de budget pour 2009 est marqué par la rigueur, ce qui n'est pas une surprise, la lettre de cadrage que vous avait adressée le Premier ministre indiquant que les crédits de paiement de votre ministère passeraient de 4 938 millions d'euros en 2009 à 4 645 millions en 2010 et 4 551 millions en 2011. On mesure donc la difficulté qui a été la vôtre pour élaborer ce budget. Mais il y a tant de redéploiements que l'on a beaucoup de mal à s'y retrouver... ce qui n'est pas sans vous aider.

Les crédits de paiement, aussi bien en 2009 qu'en 2010 et 2011, seront supérieurs aux autorisations d'engagement. Cela peut arriver une année, mais comment est-ce possible sur trois ans ?

Les suppressions d'emplois s'élèvent-elles à 600 ou 1 300 dans votre ministère ? De même, dans l'enseignement agricole, sont-elles de 400 ou 170 ?

Quoi qu'il en soit, la disparition de personnels au sein des directions régionales et départementales, comme à l'échelon central, privera les agriculteurs d'une précieuse source de renseignements -devant l'extrême complexité des dossiers de demande d'aides, notamment européennes, ils ont besoin de l'aide des fonctionnaires. Le risque est que demain ils ne soient contraints de solliciter celle de bureaux privés qui leur feront payer ces prestations.

Bien que les retraites agricoles ne figurent pas dans le budget de votre ministère, je souhaiterais en dire un mot. Le compte n'y est pas, et de loin. Les mesures prévues pour un montant de 155 millions d'euros sur trois ans seront certes utiles, mais, après trois années de disette, ce n'est là que ce que le gouvernement de Lionel Jospin avait dégagé la première année ! Où est le plan quinquennal tant attendu ?

La rumeur court que sur les vingt haras nationaux, huit seraient supprimés. Qu'en est-il exactement ? Combien de salariés, sur les 1 050 au total aujourd'hui, risquent de perdre leur emploi ? Sur quels critères ces suppressions seront-elles décidées ? Notre collègue Martine Lignières-Cassou vous demande notamment si le haras de Gélos sera supprimé.

Est-il exact que l'hydraulique agricole ne sera plus financé par le ministère ?

Enfin, nous ne pouvons que regretter la diminution des crédits du futur office unique FranceAgriMer, appelé à remplacer les cinq actuels, ce qui se traduira inévitablement par une perte d'influence. Un syndicat dénonce une "peau de chagrin".

M. Thierry Benoit – Je partagerais bien pour partie l'avis de l'orateur précédent, si ce n'est qu'en cette période de crise et de tourmente internationale, ce n'est pas en agitant les peurs que l'on trouve des solutions aux problèmes.

Votre tâche, Monsieur le ministre, était difficile : il vous fallait, dans un cadre budgétaire contraint, exprimer une volonté politique forte en faveur du monde agricole. Le groupe Nouveau centre attache une importance particulière à l'installation des jeunes et à la transmission des exploitations, quelle qu'en soit la nature. Nous sommes attentifs au nombre de jeunes choisissant la filière agricole classique, mais aussi l'enseignement supérieur agricole. La formation est un élément-clé, et bien entendu cela pose la question des postes dans cet enseignement : il faut des formateurs, des éducateurs et des moniteurs en nombre suffisant.

Le groupe Nouveau centre vous encourage à consacrer encore davantage à la recherche. Notre pays est en retard par rapport à ses voisins européens et internationaux. L'effort de recherche ne représente que 2,1 % du PIB en France contre 2,5 % en Allemagne, 2,7 % aux Etats-Unis et 3 % au Japon, et on n'y dénombre que six chercheurs pour mille actifs, contre six et demi en Allemagne, huit aux Etats-Unis et neuf au Japon. Un effort particulier en ce domaine est

indispensable, d'autant qu'il faut au niveau mondial, relever un double défi alimentaire et sanitaire. Il faut veiller, dans le cadre européen, à conserver notre potentiel de production agricole, qui constitue l'un de nos principaux atouts en Europe, tout en veillant à la promotion du développement durable, car les deux ne s'opposent pas.

Nous pouvons et nous devons participer à la RGPP, en rationalisant et en optimisant les services publics de l'agriculture au service de nos agriculteurs.

M. le ministre de l'agriculture – MM. Herth, Vialatte et Chassaigne ont évoqué la plus grave crise sanitaire animale que nous traversons actuellement, celle de la fièvre catarrhale ovine : 14 millions d'euros y sont consacrés dans le budget 2009 pour des actions de surveillance et de recherche. En 2008, nous aurons au total mobilisé plus de 120 millions d'euros pour venir en aide à la filière, dont 77 millions pour des mesures sanitaires et 44 millions pour des mesures économiques - auxquels il convient d'ajouter 90 millions de crédits européens. J'ai annoncé il y a peu à Clermont-Ferrand le déblocage de 30 millions d'euros supplémentaires d'aides économiques début 2009 pour aider les exploitations à traverser cette passe difficile. Le financement communautaire a, depuis le début de la crise, fait l'objet d'intenses discussions. Lors du dernier Conseil des ministres européen, la France a demandé que soit définitivement adopté le principe d'une politique vaccinale communautaire, que soient révisées les conditions de circulation des animaux et que l'Union européenne prenne en charge 100 % des vaccins et 50 % de la vaccination. Dix-sept pays ont soutenu ces demandes. J'ai fait savoir il y a quelques jours à la Commission que nous souhaitions en 2009 la reconduction des crédits 2008.

Pour ce qui est de l'aide au maintien, les modalités en seront finalisées le 3 novembre prochain, en lien avec les professionnels. Les vaccins nécessaires à la vaccination de tous les broutards destinés à l'exportation sont immédiatement disponibles, en quantité suffisante pour vacciner tout le cheptel pendant l'hiver. A la fin septembre, nous avons utilisé 40 millions de doses pour la vaccination contre le sérotype 8. Nous lançons la même action pour le sérotype 1, en attendant que la recherche nous permette de disposer d'un vaccin mixte.

L'acte de vaccination lui-même est un sujet extrêmement sensible. Il faut pour pouvoir exporter respecter le cahier des charges européen des mouvements d'animaux, qui exige une vaccination par un vétérinaire. La pratique de la vaccination par les éleveurs eux-mêmes pourrait être envisageable pour les animaux non destinés à l'exportation. Je vais en discuter avec la profession vétérinaire, dont le mandat sanitaire ne doit pas se trouver remis en question, et avec les agriculteurs. Je confirme ce que j'ai dit le 3 octobre dernier à Clermont-Ferrand : nous allons reconduire, en l'adaptant, l'aide au maintien des animaux dans les exploitations à hauteur de 17 millions d'euros, prolonger le dispositif d'aide à l'engraissement et accorder des exonérations de charges pour tenir compte des difficultés de trésorerie des exploitations. Au-delà des conséquences de la FCO, je travaille actuellement à un plan d'accompagnement des éleveurs, qui

connaissent tous de graves difficultés de trésorerie. Une enveloppe exceptionnelle d'un million d'euros a été ouverte pour renforcer la prise en charge de certaines cotisations sociales.

S'agissant de la filière bio, il sera possible de cumuler le crédit d'impôt, qui va être doublé, et l'aide à la conversion, qui sera financée dans le cadre du premier pilier à partir de 2010. Je suis très attentif au sort de l'élevage ovin, qui n'a jamais été équitablement traité dans le cadre de la PAC et est aujourd'hui en très grande difficulté. Les éleveurs ovins sont à bout : j'ai mis en place, avec les modestes moyens dont je disposais, deux plans successifs, l'un de 15 millions d'euros en 2007, l'autre de 17 millions en 2008 -d'où les redéploiements dont je comprends, Monsieur Peiro, qu'ils ne facilitent pas la lecture du budget ni les comparaisons d'une année à l'autre. Je souhaiterais pouvoir dégager un peu plus encore en 2009, de façon à permettre aux éleveurs de tenir jusqu'en 2010, et vais essayer pour cela de mobiliser les DPU dormants. La « boîte à outils » européenne sera connue en novembre. Nous aurons alors six mois pour décider comment nous l'utiliserons en déterminant à qui on prend pour donner à qui et pour quoi. Les décisions que nous prendrons au premier semestre 2009 seront applicables en 2010.

Monsieur Vialatte, les crédits prévus pour la lutte contre la grippe aviaire en 2009 sont du même ordre qu'en 2008. Pour la tuberculose bovine, aujourd'hui, un seul cas dans une exploitation oblige à abattre tout le troupeau : nous regardons s'il ne serait pas possible de gérer cette maladie de manière un peu plus fine, mais il faut bien entendu prendre toutes les précautions nécessaires. La dotation 2009 pour cette maladie est en augmentation, correspondant mieux au nombre de cas réels. En 2008, nous avons déjà versé près de 10 millions d'euros d'indemnisation - alors même que notre pays est officiellement considéré comme indemne. Hélas, la maladie n'a pas été éradiquée.

Monsieur Herth, la fusion entre le CNASEA et l'AUP donnera naissance à un outil stratégique clé -je précise qu'il n'est pas question de délocaliser le CNASEA. Il était de même très important de créer l'office unique FranceAgriMer. Pour ce faire, nous avons été obligés de faire adopter un amendement d'origine parlementaire à la proposition de loi relative à la simplification du droit : l'agenda parlementaire ne permettait pas en effet d'inscrire à l'ordre du jour avant le 1er janvier prochain le projet de loi relatif à ces fusions -que j'ai présenté au Conseil des ministres le 1^{er} octobre. Les réformes doivent pourtant être réalisées à cette date. Je vous remercie de votre compréhension pour le biais de procédure que nous avons dû utiliser.

L'ONF lui aussi va se réformer pour gagner en productivité. 458 suppressions d'emplois y sont prévues sur la période 2009-2011 et l'Office va déménager à Compiègne, lieu prestigieux non loin de Paris, à proximité de la principale forêt domaniale de France. Je vois bien les problèmes qui peuvent se poser mais pourquoi tous les organismes devraient-ils être concentrés à Paris ?

Le budget forêt diminue de 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9 millions d'euros en crédits de paiement. Cette baisse s'explique en partie par la fin des aides du Plan chablis, consécutives à la tempête de 1999, et aux efforts de productivité que je viens d'évoquer. Parallèlement, nous assistons à la montée en puissance de nouvelles mesures fiscales -défi contrats, défis travaux, aide à l'aval.

Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage est doté de 46 millions d'euros, auxquels s'ajoute un financement européen de même montant. Je vous adresserai, si vous le souhaitez, Monsieur Herth, le bilan détaillé de ce plan qui en quatre ans a mobilisé 453 millions d'euros de crédits nationaux et européens. Nous avons réussi à résorber le retard accumulé puisqu'à mon arrivée au ministère, dix mille dossiers étaient en attente.

S'agissant du Plan végétal environnement (PVE) qui vise à accompagner les investissements à vocation environnementale, nos objectifs sont multiples : reconquête de la qualité des eaux, économies d'énergie, notamment dans les serres, réduction des pollutions par les produits phytosanitaires et par les fertilisants, diminution des prélèvements d'eau. En 2007, nous avons engagé 4,3 millions d'euros à ce titre -avec autant de financement européen. En 2009, ce seront cinq millions.

J'en viens aux suppressions d'emplois du ministère, de façon que les chiffres soient sans ambiguïté. 550 emplois de titulaires seront supprimés en 2009, y compris dans l'enseignement : 41 emplois dans l'administration centrale, 187 dans les directions départementales et régionales, 89 dans les directions des services vétérinaires, 88 emplois d'enseignants et 64 de non-enseignants dans l'enseignement public, 71 emplois d'enseignants dans l'enseignement privé et dix postes d'administratifs dans l'enseignement supérieur.

S'agissant de la fiscalité des biocarburants, le coût des exonérations s'élevait à 500 millions d'euros en 2007 et devrait être de l'ordre de 900 millions en 2008. Face au poids de cette dépense fiscale et à l'augmentation durable du prix du pétrole qui rend les biocarburants plus compétitifs, le Gouvernement propose de diminuer progressivement d'ici à 2012 cette défiscalisation. Tout en étant solidaire des arbitrages rendus dans le cadre du projet de loi de finances, mon souci est que ces mesures soient assez lissées pour ne pas décourager les investissements. La question n'est pas celle de la concurrence des biocarburants avec les productions alimentaires : seuls 7 % de la surface agricole utile leur sera consacrée à l'horizon 2012. Ce serait une faute que de décourager la production de cette source d'énergie, dont nous avons besoin pour diversifier nos sources d'approvisionnement énergétique, pour atteindre l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables du plan Climat et pour mettre au point des produits de deuxième génération. Je serai très attentif aux décisions prises par le Parlement sur ce sujet.

La recherche est fondamentale pour promouvoir notre nouveau modèle d'agriculture et de pêche durable. Réduire les consommations d'énergie et de

produits phytosanitaires est une obligation, mais nous ne pourrions progresser en ces domaines qu'avec l'aide de la recherche. Tel est l'objet notamment du Plan Ecophyto 2018. Un texte est en cours d'élaboration sur les produits phytosanitaires d'origine naturelle et au niveau européen, le nouveau paquet « pesticides » visera à mieux protéger la santé et l'environnement, tout en permettant d'harmoniser les pratiques autorisées ou non dans les différents pays de l'Union, de façon que nos agriculteurs ne subissent pas de concurrence déloyale. J'espère conclure sur le sujet avant la fin de la présidence française. M. Paillotin, ancien président de l'INRA, s'est beaucoup investi dans le plan Ecophyto, dont le succès est subordonné à un accroissement des efforts de recherche de l'INRA, ainsi que de tous les autres établissements.

Les risques sanitaires augmentent, sous le double effet du réchauffement climatique et de la mondialisation des échanges. Le frelon asiatique qui détruit actuellement une partie des abeilles est arrivé on ne sait comment à Bordeaux et s'est répandu partout en Europe, le sérotype 8 de la FCO aux Pays-Bas, le virus du chikungunya en Italie du Nord alors qu'il était initialement cantonné à Madagascar. La surmortalité qui a frappé les élevages d'huîtres est aussi, de mon point de vue, l'une des conséquences, que l'on n'a pas encore toutes mesurées, du réchauffement des mers. Nous travaillons sur cette question avec l'IFREMER et les autres instituts de recherche. Nous avons pu dégager dans l'urgence et de manière exceptionnelle 37 millions d'euros au profit des conchyliculteurs.

S'agissant des thoniers, il est important d'établir une règle du jeu respectée par tous. Nul ne peut nier qu'il y a eu des abus par le passé : je n'ai moi-même fait preuve d'aucune complaisance et engagé les procédures judiciaires nécessaires, et nous poursuivrons dans cette voie. J'avoue avoir été pris de court en juillet par la décision de la Commission européenne de fermer la pêche au thon rouge quinze jours avant la date prévue. Des bateaux n'ont de ce fait pas pu sortir, et je n'ai toujours pas trouvé les moyens juridiques d'indemniser les pêcheurs concernés. Une réunion de la CICTA est prévue en novembre : le débat y sera difficile, certains souhaitant un moratoire, c'est-à-dire l'interdiction pure et simple de la pêche au thon rouge. Nous proposerons, nous, plutôt de réduire la période de pêche ainsi que les quotas, et de mieux surveiller le respect par tous de ces mesures. Le rapport de M. Roncière est actuellement en discussion au Comité national des pêches mais vous pouvez d'ores et déjà en prendre connaissance. Mme Tanguy poursuit son travail sur l'aquaculture, qui intéresse beaucoup nos voisins européens, notamment ceux qui ne disposent pas de frontières maritimes. J'ai ouvert il y a un mois un premier débat au niveau européen sur l'avenir de la politique commune des pêches. Y a été réaffirmé le principe d'une responsabilité collective face à une ressource halieutique rare et fragile, reconnu l'intérêt des plans de reconstitution de la ressource, voire de certaines fermetures, -il faudra sans doute faire pour le thon rouge ce qui a été fait pour le cabillaud. J'ai moi-même proposé lors de cette rencontre, en quoi j'ai été suivi, qu'on améliore la coopération entre marins pêcheurs et scientifiques de façon à éviter des points de vue par trop très divergents. Nous sommes parvenus à un accord sur l'ensemble des mesures du plan Pêche durable, Monsieur d'Ettore. Je réunirai la profession et

la filière le 30 octobre prochain : nous ferons le bilan de l'année écoulée, depuis Le Guilvinec, jusqu'à la mise en place du plan, auquel la Commission européenne a donné son accord. Je vous en rendrai compte par écrit dans les courriers que je vous adresse mensuellement.

M. Vialatte m'a interrogé sur l'importation de certains produits pouvant présenter des risques sanitaires comme l'huile frelatée en provenance d'Ukraine ou le lait chinois. Aucun lait en provenance de Chine n'est autorisé à l'importation dans l'Union européenne. Mais il existe sur le marché européen des produits pouvant contenir des ingrédients laitiers chinois. C'est pourquoi nous avons consigné les produits potentiellement concernés. Ce qui est arrivé en Ukraine et en Chine nous renforce d'ailleurs dans les positions que nous défendons dans le memorandum que j'ai déposé, visant à généraliser et à rendre plus rigoureux et plus transparents les contrôles de sécurité sanitaire sur tous les produits importés, à la fois pour protéger les consommateurs et éviter une concurrence déloyale pour nos producteurs.

S'agissant d'une fusion entre l'AFSSA et l'AFSSET, la réflexion est en cours. Rien n'a encore été décidé.

La baisse des crédits de l'action 05 s'explique par la politique volontariste du Gouvernement en matière d'élimination des farines animales. Le déstockage a été accéléré en 2007, ne restent plus que cinq sites à déstocker.

Sur le niveau plus élevé des crédits de paiement que des autorisations d'engagement qui peut en effet surprendre, Monsieur Peiro, il tient, d'une part, à ce que beaucoup des mesures de ce budget sont très anciennes, comme celles relatives aux prêts aux jeunes agriculteurs ou au plan de modernisation des bâtiments d'élevage. Et, d'autre part, nous avons fait un gros effort pour réduire les reports de charges en augmentant les crédits de paiement.

S'agissant de la filière équine, il a été décidé, dans le cadre de la RGPP, de fusionner l'Ecole nationale d'équitation et les Haras nationaux. La carte de nos haras date quasiment du 18^{ème} siècle ! Nous pouvons, tout en préservant l'activité de l'établissement, la recentrer sur ses missions de service public, procéder à des rationalisations et réaliser des économies. Aucune décision n'a encore été prise : nous le ferons de la manière la plus objective, en regardant quels haras n'ont plus beaucoup d'activités, lesquels sont logés dans des locaux, souvent historiques, qui pourraient être utilisés à d'autres fins, y compris pour des activités équestres.

Pour ce qui est de l'hydraulique agricole, nous allons au terme de la logique des lois de décentralisation de 1982 qui ont confié l'aménagement rural, dont l'hydraulique agricole, aux conseils généraux. Vont donc être supprimés les quelques crédits qui subsistaient à ce titre dans le budget du ministère.

Monsieur Benoit, les crédits du programme Enseignement supérieur et recherche augmentent. Nous avons besoin de tirer vers le haut notre enseignement agricole à tous les niveaux. Nos grands établissements d'enseignement supérieur

et de recherche, au premier rang desquels l'INRA, accomplissent un travail remarquable que nous devons soutenir. Je pense aussi à l'École nationale vétérinaire de Maisons-Alfort où je me suis rendu hier et dont nous avons décidé, avec Mme Péresse, de lancer la rénovation.

Je ne reviens pas sur l'installation des jeunes : c'est l'une de mes priorités, comme je l'avais indiqué lors du congrès du CNJA à Epinal 48 heures seulement après ma nomination au ministère. On dénombre chaque année 10 000 installations de jeunes de moins de 40 ans, dont 6 000 sont aidées. L'objectif est d'en porter le nombre de 7 000 à 7 500 par an.

M. Serge Poignant, président – Je donne maintenant la parole à ceux des membres de la commission qui se sont inscrits pour poser une question.

Mme Catherine Vautrin – Les professionnels ont investi un milliard d'euros dans des unités agréées de production de biocarburants. Ils ressentent donc l'extinction progressive de la défiscalisation proposée à l'article 5 du projet de budget comme une trahison. L'actualité récente a bien montré que la crise alimentaire n'était pas imputable aux biocarburants puisque les prix des denrées alimentaires ont connu des mouvements erratiques, alors même que les surfaces consacrées aux biocarburants demeuraient inchangées. Cet article 5 est donc un fort mauvais signal pour le Grenelle de l'environnement et pour le développement de la chimie verte. Enfin, comment espérer mettre au point des biocarburants de deuxième génération sans poursuivre l'effort d'accompagnement des filières ?

M. François Brottes – Je souhaite publiquement vous remercier, Monsieur le ministre, d'avoir permis de faire aboutir un amendement d'origine parlementaire concernant les AOC forêt. Ainsi, après le vote de la loi d'orientation sur la forêt en 2001, l'AOC Bois de Chartreuse commence à se mettre en place.

J'en viens à mes inquiétudes concernant la forêt. Les gains de productivité tant dans la gestion des forêts domaniales par l'ONF que dans celle de la forêt privée ont leurs limites. La vente de bois, même si son produit est aujourd'hui meilleur qu'il a pu l'être, ne permettra pas de financer les missions régaliennes de la forêt – développement durable, protection des nappes phréatiques et prévention des risques de glissement de terrain, notamment en zone de montagne... Les suppressions massives d'emplois prévues à l'ONF vont poser des problèmes considérables sur le terrain. Nous y reviendrons lors de l'examen du texte Grenelle 2 : la forêt, qui occupe 27 % du territoire hexagonal, exige une importante présence humaine pour remplir des fonctions qui ne peuvent pas être économiquement rentables. Je crains que l'on ait atteint l'étiage, alors même que d'autres réductions d'effectifs semblent programmées.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont – Je m'inquiète de l'avenir des SAFER, dont 10 % des ressources proviennent aujourd'hui d'un financement public, contre 35 % en 2005. Nombre d'entre elles sont aujourd'hui déficitaires.

S'agissant du rééquilibrage des aides européennes en faveur du premier pilier, engagement que vous aviez pris à l'issue de la Conférence ovine européenne que je vous remercie d'avoir organisé à Limoges en septembre dernier, vous proposez des mesures transitoires. Mais le compte n'y est pas : les aides débloquées ne permettront pas à nos éleveurs d'attendre les arbitrages de 2010.

Pouvez-vous nous assurer qu'aucun établissement public d'enseignement agricole ne sera fermé ? Cela est crucial pour ceux d'entre eux qui ont un rôle structurant et fédèrent autour d'eux un pôle d'excellence rurale.

Les DDAF et les DDE vont fusionner dans les nouvelles directions départementales des territoires, tandis que les directions des services vétérinaires rejoindront les nouvelles directions départementales des populations. Comment se fera à l'avenir l'interface entre les deux directions pour la gestion des crises sanitaires, du type de celle de la FCO ?

La fusion du CNASEA et de l'AUP va dans le bon sens. La région Limousin, région agricole avant tout, sera ravie d'accueillir la nouvelle ASP, comme elle a accueilli le CNASEA par le passé.

M. Jean-Marie Morisset – Merci, Monsieur le ministre, d'avoir confirmé que l'installation des jeunes agriculteurs était votre priorité. Votre action est reconnue partout sur le terrain : les jeunes agriculteurs s'inquiètent toutefois du versement de la deuxième enveloppe en crédits de paiement pour 2008.

S'agissant de la filière ovine, c'est dès 2009 que des décisions devront être prises.

L'enveloppe prévue dans le budget pour les prêts MTS CUMA, qui ont connu des difficultés en 2007, suffira-t-elle ?

Une réflexion est en cours sur la délimitation des zones défavorisées, les instances européennes exigeant une nouvelle cartographie. Certains départements aujourd'hui classés en zone défavorisée -dans lesquels la filière ovine est d'ailleurs souvent majoritaire-, craignent de perdre le bénéfice de ce classement, les nouveaux critères étant techniques et non plus socio-économiques. Est-il prévu que dans ce cas, ils soient quand même prioritaires pour le versement des aides ?

M. Daniel Boisserie – L'organisation, la gestion et le financement de l'équarrissage vont être prochainement transférés de l'État aux filières. Comment allez-vous procéder exactement sur ce sujet qui nous a posé d'énormes problèmes par le passé et risque de nous en poser encore demain ?

Les marchés aux bestiaux d'intérêt régional subissent aujourd'hui une importante chute de fréquentation, suite à l'épizootie de FCO mais aussi à l'envol du prix des carburants. Les sociétés spécialisées auxquelles les collectivités les ont

affermées demandent à celles-ci de les indemniser de cette moindre fréquentation...

Enfin, une grève des personnels des services vétérinaires est prévue en fin de semaine. Cela risque de bloquer nos abattoirs qui pourraient être contraints de mettre des personnels en chômage technique. Comment éviter cette situation ?

M. Francis Saint-Léger – Dans le cadre du rééquilibrage prévu des aides européennes, où pensez-vous que doit se situer le curseur pour garantir un juste équilibre entre les revenus des exploitants des deux filières, céréalière d'une part, d'élevage bovin d'autre part ? Pour l'élevage ovin, la mobilisation des DPU dormants suffira-t-elle ? L'engagement qui fut pris à un moment de revaloriser de 50 % l'ICHN pourra-t-il être tenu et à quel horizon ? On n'en est aujourd'hui qu'à 35 %. Quelles sont les principales mesures de soutien aux éleveurs contraints de garder leurs animaux sur leur exploitation du fait des restrictions de circulation imposées à cause de la FCO ? En effet, sur le terrain, on manque de vaccins pour le sérotype 1. Or, chaque jour de retard pénalise les éleveurs. L'aide d'environ 40 euros par bovin qui est demandée correspond-elle à vos prévisions ?

Mme Pascale Got – Comment seront « fléchés » les 12 millions d'euros supplémentaires prévus pour l'agriculture biologique ? S'agit-il de crédits d'impôt ou d'aides à la conversion ? Sera-t-il possible de cumuler les deux ?

A l'instar de François Brottes, j'appelle votre attention sur les conséquences négatives de la diminution des moyens, tant financiers qu'humains, de l'ONF, alors même qu'on essaie de coordonner des politiques de développement durable dans les territoires.

Mme Catherine Quéré, qui a été obligée de s'absenter, m'a prié de vous transmettre sa question. Elle s'inquiète de l'augmentation de la fiscalité sur les boissons alcoolisées prévue dans le projet de loi « Patients, santé, territoires » et de l'interdiction pour la filière d'utiliser internet comme support publicitaire, d'autant que la filière connaît des difficultés et que la vendange 2008 ne s'annonce pas très bonne

M. Philippe Armand Martin – Je me félicite des efforts prévus en matière de recherche mais suffiront-ils pour réduire de moitié l'utilisation de produits phytosanitaires à l'horizon 2018 ? Certaines régions se sont déjà d'elles-mêmes engagées dans cette voie et ont obtenu des résultats : il faudra en tenir compte dans l'effort supplémentaire qui pourra leur être demandé.

Je m'inquiète pour la filière viticole, dont vous n'avez pas traité dans votre intervention liminaire, Monsieur le ministre, alors même qu'une importante manifestation est prévue le 30 octobre. Des aides importantes lui ont été accordées au printemps mais beaucoup de problèmes demeurent. Près de 12 000 hectares de vignes ont déjà été arrachés, et d'autres le seront. Les aides à la distillation ont, semble-t-il, été supprimées. Le prix des produits de traitement va augmenter du fait d'une redevance supplémentaire. Enfin, le projet de loi de financement de la

sécurité sociale pour 2009 prévoit d'indexer sur l'inflation les droits de circulation -que le Président de la République s'était engagé à ne pas augmenter. La profession et la presse spécialisée souffrent également beaucoup de ne pas pouvoir communiquer sur internet. Il faudrait trouver une solution, notamment en définissant précisément la notion de publicité.

Mme Annick Le Loch – Le projet de loi de finances rectificative pour le soutien à l'économie comporte une ligne de 89 millions d'euros au profit de la pêche, et une autre de 37 millions d'euros pour le régime de retraite et de sécurité sociale des marins pêcheurs. A quoi cela correspond-il exactement ?

On ne peut que se réjouir de l'augmentation de 123 % des crédits de la pêche en 2009 dont une partie, hélas, ira à un nouveau plan de sortie de flotte. Or, sur le terrain, notamment dans le Finistère, la situation économique et sociale liée à ce plan est déjà désastreuse. Moins de bateaux, cela signifie moins de tonnages débarqués, des entreprises en grande difficulté, des cessations d'activité, du chômage : quelle reconversion possible pour les marins, sachant qu'un emploi en mer induit trois emplois à terre ? Le projet de budget comporte également des contrats bleus, ce qui constitue une excellente orientation. Comment se répartissent les crédits entre plan de sortie de flotte et contrats bleus ?

M. le ministre de l'agriculture – S'agissant des crédits du projet de loi de finances rectificative que vous avez évoqués, il s'agit de la régularisation des décrets d'avances que j'avais moi-même demandés dans le cadre du plan Pêche, qui date de janvier 2008 mais dont la mise en œuvre a dû être échelonnée, car j'ai dû négocier pied à pied pour obtenir l'accord de la Commission européenne sur les quinze mesures du plan.

Mme Fabienne Labrette-Ménager – Des mesures incitatives sont-elles prévues pour aider à la création d'unités de méthanisation à partir des effluents d'élevage ? Des projets commencent à voir le jour dans certains départements.

Mme Chantal Robin-Rodrigo – Il est prévu de « recentrer » l'activité des Haras nationaux et de les faire évoluer en un "Office du cheval" afin de « mieux structurer la filière ». Qu'entendez-vous par là ? Pour ma part, je ne vois que 3,2 millions d'euros d'économies en 2009, 7,2 millions en 2010 et 12,2 millions en 2011 et une réduction d'effectifs à hauteur de 147 équivalents temps plein sur la période 2009-2011, dont 53 en 2009. Pourriez-vous nous apporter des précisions ? Je vous rappelle par ailleurs que ces trois dernières années, des haras ont déjà fusionné dans le cadre du contrat d'objectif des Haras nationaux. La carte actuelle ne date donc pas du XVIII^e siècle ! Je souhaiterais, pour ma part, qu'il n'y ait pas d'autre fusion.

J'ai bien entendu votre détermination, Monsieur le ministre, s'agissant de la filière ovine. Mais ce ne sont pas les sommes versées en 2007 ni en 2008 qui permettront de sauver les éleveurs ovins, en particulier ceux qui font de la viande

en zone de montagne. Aujourd'hui, dans le massif pyrénéen, une exploitation ovine sur trois disparaît. D'autres mesures s'imposent donc d'urgence.

M. Louis Cosyns – La ligne de crédit Agridiff est-elle suffisamment dotée pour faire face à l'ampleur de l'épizootie de FCO -qui touche aussi les bovins ? Pouvez-vous garantir que les vaccins pour les sérotypes 1 et 8 seront bien disponibles pour débiter la vaccination au 1^{er} décembre 2008 ? La situation est très disparate selon les départements. Autoriser les éleveurs à pratiquer eux-mêmes la vaccination allégerait notablement leurs charges, la vaccination par un vétérinaire pouvant rester obligatoire pour les animaux destinés à l'exportation. Dans le cadre des doses, une priorité sera-t-elle donnée en fonction du type de bovin, afin de diminuer les incidences économiques pour les éleveurs ?

M. Daniel Fidelin – Les moyens de la recherche et de l'expertise halieutique vont augmenter dans le cadre du plan pour une pêche durable et responsable. Avez-vous des éléments d'information sur les expériences d'immersion de récifs artificiels ? Ce procédé a été expérimenté au Japon, des immersions ont également eu lieu en Bretagne et plus récemment dans ma circonscription, au large de Fécamp et Etretat. L'État peut-il aider les maîtres d'ouvrage de ces opérations ?

M. Jean Proriol – L'impossibilité pour l'interprofession laitière d'émettre une recommandation nationale sur le prix du lait, suite à l'injonction de la DGCCRF au motif de distorsion de concurrence, ont provoqué une certaine anarchie dans la filière et perturbé les négociations entre producteurs et transformateurs. Le dispositif va-t-il pouvoir perdurer ? A-t-il quelque chance de s'auto-réguler ? Quelle porte de sortie entrevoyez-vous ?

M. le ministre de l'agriculture – Madame Vautrin, il est essentiel de préserver la filière des biocarburants pour diversifier nos sources d'approvisionnement énergétique et conduire les recherches sur des produits de deuxième génération, d'autant que les surfaces consacrées aux biocarburants restent tout à fait raisonnables.

Monsieur Brottes, merci de votre appréciation sur l'AOC bois de Chartreuse. Je n'ai fait que mon travail... Les réductions d'effectifs prévues à l'ONF dans le cadre de la RGPP et de la maîtrise des dépenses publiques sont concentrées sur les structures-supports et touchent beaucoup moins les agents de terrain, partenaires des collectivités. Même s'il est en diminution, le budget de la forêt s'élève à quelque 292 millions d'euros au titre du programme 149. L'effort reste important. Le montant de la compensation versée à l'ONF est maintenu à 144 millions d'euros pour 2009, malgré des effectifs moindres.

Madame Pérol-Dumont, c'est une bonne chose que les ingénieurs des ex-DDAF et DDE travaillent désormais ensemble au sein des nouvelles directions départementales des territoires, notamment pour faire face au défi majeur de la question du foncier agricole. C'est le préfet qui assurera la coordination entre les

nouvelles DDT et les nouvelles directions départementales de la population et de la cohésion sociale (DDPCS), au sein desquelles se trouveront les services vétérinaires. Dans la réorganisation du ministère, le renforcement de l'échelon régional est pour moi l'élément clé. Les futures directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt seront chargées de la coordination et de l'évaluation. Leurs compétences en matière de sécurité sanitaire et alimentaire sont appelées à se renforcer dans les années à venir.

Comme M. Morisset et beaucoup d'autres encore, vous avez évoqué la situation de la filière ovine. Je n'ignore pas que les mesures conjoncturelles prises en 2007-2008 sont insuffisantes face à la gravité de la situation. J'ai simplement fait ce que je pouvais avec les moyens financiers dont je disposais : 15 millions d'euros en 2007, 17 millions en 2008. Nous poursuivrons l'effort en 2009 en mobilisant les DPU dormants. Mais la vraie réponse réside dans un plan structurel, que j'ai moi-même proposé dans le cadre de la réorientation des aides de la PAC. Une partie des aides que reçoit aujourd'hui le secteur céréalier et des grandes cultures sera prélevée au profit d'autres secteurs en difficulté, en priorité à l'élevage ovin.

Soyez rassurée : il n'y aura aucune fermeture d'établissement scolaire agricole.

Les SAFER bénéficient d'aides de l'Union européenne : une réflexion est en cours pour renforcer leurs liens avec les établissements fonciers locaux.

Monsieur Morisset, la Cour européenne des comptes a mis en demeure la Commission de réviser les critères de zonage des zones défavorisées simples -les zones de montagne ne seraient pas touchées. La Commission a demandé que soient testés dans tous les États membres de nouveaux critères fondés sur la nature du sol et du climat. Ces critères géophysiques ne répondent pas à nos attentes. La Commission doit faire une nouvelle proposition pour le premier trimestre 2009. Je vous tiendrai informés. Soyez en tout cas assurés de ma vigilance sur ce point.

Pour ce qui est des prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs, l'engagement est de 130 millions d'euros par an, dont 110 ont déjà été débloqués. Les 20 millions restants le seront prochainement : nous attendons, pour le dire en langage technocratique, la « levée de mise en réserve », c'est-à-dire la décision de dégel.

Monsieur Boisserie, je n'ai pas été informé d'une grève des personnels des services vétérinaires mais vais vérifier ce point. Peut-être une journée d'action est-elle prévue. Je vais voir en quoi elle pourrait perturber l'activité des abattoirs.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé que la responsabilité et le financement de l'équarrissage seraient transférés de l'État aux filières en juillet 2009. Nous nous appuyerons sur les dispositifs interprofessionnels existants pour garantir le bon fonctionnement de ce service au-delà de cette date. Cela doit faire l'objet d'un projet de loi qui n'a pu encore vous être soumis du fait de l'encombrement de l'agenda parlementaire. La mutualisation

devrait permettre que chaque éleveur paie un prix « juste et raisonnable » pour l'enlèvement des cadavres et ne soit pas tenté de les enfouir illégalement. Les crédits du service public de l'équarrissage passeront de 44 millions d'euros en 2009 à 25 millions en 2010 et 22 millions en 2011.

Monsieur Saint-Léger, je ne peux dire aujourd'hui quelle serait la bonne position du curseur lors de la réorientation des aides européennes. Je ne souhaite pas entamer le débat national avant que ne soit clos le débat européen et que nous ne connaissions le détail exact de la future « boîte à outils ». Je m'efforce pour l'heure d'obtenir la « boîte à outils » la plus utilisable et la plus efficace possible pour aller dans le sens que nous souhaitons : équité, prévention, système d'assurance privé-public et durabilité. Je ferai ensuite les propositions de réorientation qui me semblent justes et je les assumerai. Car le secteur ovin, mais d'autres aussi, ne tiendront pas le coup avec le système actuel de répartition des aides : nous procéderons aux corrections nécessaires.

L'aide au maintien accordée en 2008 s'élève à 20 euros par animal et par mois pendant trois mois. J'ai réussi à dégager une enveloppe de 30 millions, dont nous annoncerons la répartition le 3 novembre prochain après concertation avec la profession.

Madame Got, les 12 millions d'euros prévus pour l'agriculture biologique consistent en des aides à la conversion. Nous reconduirons ce dispositif de soutien supplémentaire, auquel je tiens beaucoup et qui est indispensable pour atteindre l'objectif de 6 % de surface cultivées en bio. Le crédit d'impôt, qui sera augmenté en loi de finances, ainsi que l'aide à la conversion.

Mme Quéré m'a interrogé, par votre voix, sur le projet d'une nouvelle taxe sur les boissons alcoolisées. Cette taxe n'est pas une bonne idée : elle ne devrait d'ailleurs pas être retenue. Pour ce qui est d'internet, il est injuste que les entreprises viticoles ne puissent pas l'utiliser pour faire connaître leurs productions. Comment pourraient-elles, sans internet, négocier par exemple avec Hong-Kong, où les exportations de nos vins ont augmenté de 70 % depuis la suppression en début d'année des droits d'importation ? J'espère qu'on aboutira, hors de toute position idéologique, à un dispositif équilibré, ne remettant pas en cause la loi Evin, que je respecte mais qui avait été adoptée avant l'ère d'internet. Nous devons tous y travailler, au-delà des clivages politiques.

Monsieur Martin, soyez assuré que, même si je n'en ai pas parlé dans ma présentation, je prête la plus grande attention au secteur viticole, qui représente d'ailleurs une exploitation sur quatre. L'absence de mesures de distillation pour la campagne 2007-2008 s'explique par une certaine résorption des stocks et la faiblesse de la récolte. Nous n'en avons pas non plus prévu pour la campagne actuelle. Mais je me suis attaché à ce que dans la nouvelle OCM Vin, des mesures de distillation de crise soient possibles. Il m'a fallu batailler ferme sur ce point, comme sur le maintien des droits de plantation, puisque la Commission refusait

initialement d'autoriser la distillation, y compris en cas de crise et pour les sous-produits.

L'augmentation des droits indirects de circulation des alcools ne me paraît pas non plus une bonne idée. Je ne pense d'ailleurs pas qu'elle aboutira.

Madame Le Loch, deux contrats bleus ont été signés jusqu'à présent, l'un avec Armor Glaz, l'autre avec une coopérative du Pas-de-Calais, pour un montant total de dix millions d'euros. Nous encourageons la signature de tels contrats qui doivent permettre une observation scientifique et environnementale, des prestations de services comme le ramassage des déchets et la pratique d'une pêche respectueuse de l'environnement.

Oui, Madame Labrette-Ménager, je soutiens toutes les formes de production énergétique dans les exploitations. Ma réponse est donc positive s'agissant des unités de méthanisation. Comment ne pas souhaiter que les exploitations consomment moins d'énergies fossiles et produisent, pour partie, leur propre énergie ? Dans l'Aveyron, une centaine de jeunes éleveurs ont créé une coopérative et installé 33 000 m² de panneaux photovoltaïques sur le toit de leurs granges, ce qui leur a permis de devenir totalement autonomes pour leur consommation d'électricité et même de revendre le surplus de leur production au réseau. De même, j'ai vu dans le Var des serres chauffées grâce à des pompes à chaleur eau-eau, dont le retour sur investissement ne prendra pas plus de cinq ou six ans et grâce auxquelles les agriculteurs économiseront près de 40 000 euros de gaz par an.

Madame Robin-Rodrigo, nous n'avons pas encore décidé de la fermeture de tel ou tel haras national. Nous ferons des propositions en toute objectivité, mais il est certain que nous serons amenés à réduire le format et revoir la carte de ces haras, qui date d'il y a fort longtemps. Le futur Office du cheval, pour sa part, supprimera 147 emplois sur la période 2009-2011.

Pour les filières ovine, mais aussi caprine, je l'ai déjà dit, la vraie réponse est structurelle et réside dans la réorientation des aides européennes.

Monsieur Cosyns, la vaccination pour les sérotypes 1 et 8 de la FCO sera obligatoire, et la totalité des animaux, notamment les bovins, sera vaccinée entre décembre 2008 et avril 2009. Priorité sera donnée aux broutards destinés à l'exportation. Jamais nous n'avons procédé à une campagne de vaccination aussi massive dans notre pays. Pour le sérotype 8, les laboratoires ont dû mettre au point un vaccin en dix-huit mois, au lieu de trois ou quatre ans d'ordinaire. Nous avons lancé deux appels d'offres, en octobre pour le sérotype 1, et nous serons en mesure de vacciner tout le cheptel entre décembre et avril. Pour le sérotype 8, les plis seront ouverts dans une quinzaine de jours. Mon objectif est que la vaccination simultanée pour les deux sérotypes soit obligatoire pour tous les animaux concernés sur l'ensemble du territoire. J'en ai appelé à la responsabilité des vétérinaires pour que les coûts supportés par les éleveurs ne soient pas trop élevés.

Monsieur Fidelin, je ne suis pas en mesure de vous répondre s'agissant de l'immersion de récifs halieutiques. Je connais cette technique qui a été mise en œuvre sur plusieurs côtes hexagonales et outre-mer. J'en ai vu les effets sur la reconstitution de la ressource et la préservation de la biodiversité. Mais je ne sais pas si le budget 2009 comporte des dispositions en la matière.

Monsieur Proriol, je ne reviens pas sur le manque de concertation qui a présidé à la publication de la circulaire de la DGCCRF remettant en cause le mécanisme traditionnel de fixation des prix du lait, au motif de prévenir toute distorsion de concurrence -on en a vu les conséquences immédiates sur les relations entre les producteurs bretons et Entremont. J'ai immédiatement demandé, avec mes collègues Christine Lagarde et Luc Chatel, que l'on recrée un cadre de référence fondé sur des indicateurs à élaborer par l'interprofession au niveau national, avec la possibilité de discussions au niveau régional. Je remercie Luc Chatel de l'aide qu'il nous a apportée. Reste maintenant à la filière à discuter. La négociation ne sera pas facile, d'autant qu'il faut tenir compte du retournement actuel du marché du lait. C'est pourquoi je mets en garde mes collègues européens qui ne cessent de demander la suppression des quotas laitiers. Mais la négociation du prix du lait pour le dernier trimestre 2008 et le premier trimestre 2009 devrait s'effectuer dans un cadre stabilisé.

M. François Brottes – Cette affaire montre combien les dispositions de la loi de modernisation de l'économie relatives à la négociabilité entre producteurs et fournisseurs a fait de dégâts !

M. Serge Poignant, président – Je vous remercie, Monsieur le ministre, d'avoir, comme d'habitude, répondu précisément à toutes les questions qui vous ont été posées.



La commission a ensuite examiné, pour avis, **les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2009**.

Conformément aux conclusions de **MM. Antoine Herth, Gilles d'Ettore et Jean-Sébastien Vialatte, rapporteurs pour avis**, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2009*.