



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 3

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT
ET AFFAIRES RURALES**

POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. Nicolas FORISSIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I.– L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE	13
A.– LES CRÉDITS DE L'UNION EUROPÉENNE FOURNISSENT LES PRINCIPAUX CONCOURS À L'AGRICULTURE.	13
B.– LES DÉPENSES FISCALES SONT CONSIDÉRABLES.	17
C.– LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE VA ÉVOLUER EN 2009.	19
D.– LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE REPRÉSENTENT ENVIRON 5 MILLIARDS D'EUROS.	20
1.– Le programme <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i> est désormais rattaché à la mission <i>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	20
2.– Le programme <i>Enseignement technique agricole</i> est stable.	21
3.– Le programme <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i> traduit la priorité donnée par le Gouvernement à ce secteur	22
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008	23
A.– BILAN DE L'EXÉCUTION AU 31 JUILLET	23
1.– La mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i>	23
2.– Le compte d'affectation spéciale <i>Développement agricole et rural</i>	24
B.– LES REPORTS DE CHARGES SONT EN REcul	25
III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009	29
A.– LE PROGRAMME <i>ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES</i>	30
1.– L'action <i>Adaptation des filières à l'évolution des marchés</i>	30
a) <i>Les aides à des secteurs agricoles spécifiques</i>	30
b) <i>Le soutien aux filières apporté par les offices réintègre le produit d'une opération extrabudgétaire.</i>	31
c) <i>La promotion du modèle agroalimentaire français devrait être plus vigoureuse.</i>	32

2.– L'action <i>Gestion des crises et des aléas de la production</i>	37
a) <i>L'évolution générale des crédits recouvre différents mouvements.</i>	37
b) <i>Il est nécessaire de faire évoluer le dispositif de gestion des risques.</i>	39
3.– L'action <i>Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles</i> ...	40
a) <i>L'appui au renouvellement consiste à aider les départs et à faciliter les installations.</i>	40
b) <i>L'aide à la modernisation des exploitations agricoles passe essentiellement par deux dispositifs.</i>	42
4.– L'action <i>Gestion équilibrée et durable des territoires</i>	44
a) <i>La forte baisse des autorisations d'engagement de l'action est due à l'évolution de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).</i>	44
b) <i>La révision générale des politiques publiques a conduit à la suppression de certains dispositifs.</i>	44
c) <i>Des mesures d'exonération de charges sociales sont destinées à soutenir l'emploi en milieu rural.</i>	45
d) <i>L'augmentation des crédits des mesures agro-environnementales régionales résulte du plan « Agriculture biologique : horizon 2012 ».</i>	46
e) <i>Les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) permettent d'assurer une occupation équilibrée du territoire.</i>	47
5.– L'action <i>Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions</i>	48
a) <i>La création de FranceAgriMer et de l'Agence des services et de paiement résulte de la révision générale des politiques publiques.</i>	48
b) <i>Les Haras nationaux seront recentrés sur leur mission de service public.</i>	53
c) <i>L'Institut national de l'origine et de la qualité voit sa dotation reconduite.</i>	53
6.– L'action <i>Gestion durable des pêches et de l'aquaculture</i>	54
7.– Le dispositif de mesure de la performance	59
a) <i>Le dispositif a connu quelques modifications.</i>	59
b) <i>La part des crédits couverts par des indicateurs est variable selon les actions.</i>	59
c) <i>Observations sur les résultats</i>	60
B.– LE PROGRAMME <i>FORÊT</i>	60
1.– <i>La forêt est un enjeu écologique et économique d'envergure.</i>	61
a) <i>Le Grenelle de l'environnement offre de nouvelles perspectives.</i>	61
b) <i>La promotion de la chimie verte doit être encouragée</i>	61
2.– L'action <i>Développement économique de la filière forêt-bois</i>	62
3.– L'action <i>Régime forestier et patrimoine forestier domanial</i>	63
4.– L'action <i>Amélioration de la gestion des forêts</i>	63
5.– L'action <i>Prévention des risques et protection de la forêt</i>	64
6.– L'Office national des forêts est le principal opérateur du programme	65

7.– Le dispositif de mesure de la performance	66
<i>a) Le dispositif a été modifié à la demande du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)</i>	66
<i>b) Plus de 85 % des crédits du programme sont couverts par des objectifs et indicateurs.</i>	66
C.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE	67
1.– La modernisation de la gestion des ressources humaines se poursuit	67
2.– L'organisation ministérielle connaît une réforme profonde	68
<i>a) À l'échelon central</i>	68
<i>b) À l'échelon régional</i>	69
<i>c) À l'échelon départemental</i>	69
3.– Le ministère conduit d'importants projets immobiliers	70
4.– La suppression de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) rend encore plus urgente l'élaboration d'une stratégie globale de communication	71
5.– La forte augmentation des crédits de l'action <i>Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique</i> s'explique par la préparation du recensement agricole	73
6.– Le dispositif de mesure de la performance	74
<i>a) Le dispositif est assez stable</i>	74
<i>b) Les résultats obtenus sont assez satisfaisants</i>	74
D.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	75
1.– Des évolutions sont intervenues depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2008.	75
<i>a) Les recettes du compte devraient augmenter.</i>	75
<i>b) La maquette budgétaire a été modifiée.</i>	75
2.– Analyse des crédits par programme	76
<i>a) Le programme Développement et transfert en agriculture</i>	76
<i>b) Le programme Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	78
EXAMEN EN COMMISSION	79
<i>Article 59 : Fixation du plafond d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.....</i>	83
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	85
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	87

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

À cette date, 41 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Ce faible taux est d'autant plus regrettable que le nombre de questions a été fortement réduit depuis l'année dernière, passant de 134 à 56.

Votre Rapporteur spécial a finalement pu travailler avec l'ensemble des réponses.

Synthèse

Le présent rapport spécial analyse les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (à l'exclusion du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CAS DAR).

Le montant total de ces crédits s'élèverait à **3 milliards d'euros** environ, soit une **faible part de l'effort public global en faveur de l'agriculture**. Celui-ci comprend également les crédits de la politique agricole commune (PAC), les dépenses fiscales, les crédits des autres programmes du ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP), ainsi que la contribution de l'État au financement de la protection sociale agricole.

La **présentation pluriannuelle du budget** fait apparaître une baisse d'environ 10 % des crédits de paiement de la mission *Agriculture* sur la période 2009-2011, expliquée par les rééquilibrages attendus du « bilan de santé » de la PAC et par les mesures d'économie introduites par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le niveau des **reports de charges** a considérablement diminué depuis l'année dernière, mais le budget du ministère demeure très contraint.

Pour 2009, les **crédits de paiement de la mission *Agriculture* progressent de 2 %, tandis que les autorisations d'engagement reculent de 12 %**. Cette baisse s'explique essentiellement par la progression exceptionnelle des autorisations d'engagement en 2008, afin de renouveler le cofinancement de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

L'**installation des jeunes agriculteurs** est réaffirmée comme priorité, avec une forte progression de l'enveloppe consacrée à la bonification des prêts.

Dans un contexte de crise, le **soutien à la pêche** est fortement accru par le plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), lancé par le Président de la République en janvier dernier.

L'assurance récolte est appelée à s'étendre dans le cadre du projet de refonte de la **gestion des risques**, porté par le Gouvernement.

Les actions de promotion des filières et des industries agroalimentaires, essentielles pour l'**exportation du modèle de la « ferme France »**, seraient plus efficaces encore si une stratégie globale de communication était mise en œuvre ; à cet égard, la dissolution de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) apparaît comme un la sanction d'un échec.

En ce qui concerne la **forêt**, la priorité est donnée à l'exploitation et à la commercialisation du bois. Des efforts accrus de productivité seront demandés en ce sens à l'Office national des forêts.

Le **paysage institutionnel** devrait profondément évoluer : fusion des offices en un seul établissement (FranceAgriMer) ; rassemblement du CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) et de l'AUP (Agence unique de paiement) en une Agence des services et de paiement (ASP) ; restructuration de l'administration du ministère autour de directions régionales et départementales aux compétences élargies.

INTRODUCTION

● Le **défi alimentaire mondial** a ramené l'agriculture sur le devant de la scène internationale.

L'année 2007 et le début de l'année 2008 ont été marqués par un contexte de forte hausse des cours des produits agricoles. À tel point que des « émeutes de la faim » ont éclaté au printemps 2008 dans quatorze pays en développement, révélant ainsi la dépendance des pays importateurs de denrées alimentaires et la fragilité des ménages les plus modestes.

Les causes de la flambée des cours sont bien connues : production mondiale réduite (notamment du fait d'accidents climatiques ayant affecté les récoltes), niveau des stocks historiquement bas, apparition d'une nouvelle demande en produits agricoles non alimentaires.

Les prix de nombreux produits ont commencé à fléchir, mais, comme l'a écrit notre collègue Hervé Gaymard dans un récent rapport d'information ⁽¹⁾, « *les années d'abondance, d'excédents structurels et de nourriture bon marché semblent bel et bien derrière nous* ».

En effet, la population mondiale devrait s'accroître de 50 % à l'horizon 2050, pour atteindre 9 milliards d'individus. Cette croissance attendue implique, selon l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de doubler la production alimentaire mondiale.

Le défi alimentaire mondial nécessite probablement, au-delà des soutiens d'urgence, le renforcement des mécanismes d'aide internationale, afin de développer la production vivrière dans les pays en développement.

Au défi quantitatif s'ajoute une évolution qualitative de la demande alimentaire mondiale. Dans de nombreux pays en développement, notamment en Chine et en Inde, les modèles alimentaires tendent, pour une fraction croissante de la population, à se rapprocher des modèles occidentaux. Les exigences de qualité, de diversité et de sécurité ne cessent de croître.

● En Europe, « *on est ramené aux idées des pères fondateurs de la Politique agricole commune au début des années soixante : nourrir les Européens et assurer leur sécurité alimentaire* » ⁽²⁾.

Lancé en 2007, le « **bilan de santé** » de la PAC a conduit la Commission européenne à formuler un ensemble de propositions législatives, sur lesquelles le Conseil devrait se prononcer prochainement.

(1) Pour une exception agricole, *Délégation pour l'Union européenne, document Assemblée nationale n° 956, juin 2008.*

(2) *Ibidem.*

Président en exercice de l'Union européenne, la France défend le maintien des outils de régulation des marchés, ainsi qu'une plus grande flexibilité pour les États membres, notamment dans le choix des aides soumises au découplage et dans la modulation des aides entre les deux piliers de la PAC.

- À l'issue de son bilan de santé, la PAC devra être suffisamment forte pour soutenir la **concurrence internationale**, notamment de pays dont l'agriculture est puissamment aidée.

À ce titre, le Congrès américain a adopté un nouveau *Farm Bill*, pour la période 2008-2012, dont les crédits pour 2008 dépassent ceux de la PAC (77,5 milliards d'euros contre 55 milliards d'euros). Il faut à cet égard rappeler que l'Europe dispose de deux fois moins de terres que les États-Unis et qu'elle doit nourrir 200 millions de consommateurs de plus.

- L'Organisation mondiale du commerce (**OMC**) est le cadre principal de détermination des règles en matière de concurrence internationale.

Le cycle de Doha pour le développement (entamé le 14 novembre 2001) prévoit des négociations commerciales multilatérales simultanées et devant aboutir à un accord global, notamment sur la libéralisation des échanges agricoles.

La séquence de négociation qui s'est tenue du 19 au 29 juillet 2008 n'a pas permis d'aboutir à un accord sur les modalités agricoles. Elle ne s'est cependant pas traduite par un échec définitif du cycle de Doha.

La négociation a abouti sur le « mécanisme de sauvegarde spécial », outil réservé aux pays en développement, permettant de relever les droits de douane en cas de perturbation des marchés liée à des importations trop importantes ou à des baisses de prix. La « facture » agricole d'un accord sur ces bases aurait été élevée pour l'Union européenne, avec la mise en danger de nombreuses filières communautaires.

- Le bilan de santé de la PAC doit également être l'occasion pour la France de promouvoir auprès de ses partenaires européens un dispositif rénové de **gestion des crises et des aléas**.

Seule activité économique reposant exclusivement sur le vivant, l'agriculture doit pouvoir s'appuyer sur des mécanismes assurantiels performants mais aussi sur la solidarité nationale pour répondre aux crises sanitaires, climatiques et économiques qui, régulièrement, la frappent.

En 2008, la principale de ces crises a été la fièvre catarrhale ovine (FCO). Apparue en France en 2006, cette maladie virale transmissible par des insectes provoque de graves perturbations du commerce des animaux et de leur semence. La FCO a connu une diffusion très rapide, plus de 20 000 cas ayant été déclarés à ce jour. La mobilisation du Gouvernement a permis le lancement d'une campagne de vaccination d'envergure.

• Le projet de budget pour 2009 porte la marque de deux vagues de réformes majeures lancées par le Gouvernement : le « Grenelle de l'environnement » et la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'agriculture est l'un des secteurs où l'impact du **Grenelle de l'environnement** sera le plus important et le plus direct :

– le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 » prévoit de tripler en trois ans la surface cultivée en bio ;

– le plan ECOPHYTO 2018 ambitionne de réduire de 50 % en dix ans l'utilisation de produits phytosanitaires ;

– les Assises de la forêt ont fixé un double objectif de mobilisation supplémentaire du bois et de gestion durable des forêts. Votre Rapporteur spécial renouvelle ici son souhait de voir se développer d'avantage la « chimie verte », utilisation d'avenir des ressources forestières.

Consécutivement à la **RGPP**, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé de plusieurs réformes concernant le ministère de l'Agriculture et de la pêche (MAP).

D'une part, certains dispositifs d'intervention seront supprimés ; tel est notamment le cas des préretraites agricoles et du financement des associations oeuvrant en faveur du développement rural.

D'autre part, l'organisation institutionnelle du secteur agricole va être profondément revue :

– la plupart des offices agricoles vont être fusionnés en un établissement unique, FranceAgriMer ;

– le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Agence unique de paiement (AUP) seront rassemblés en un payeur unique, l'Agence des services et de paiement (ASP) ;

– l'administration du ministère de l'Agriculture et de la pêche va être restructurée, autour de directions régionales aux compétences élargies et de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, produits d'une expérimentation réussie.

Fort de cette nouvelle organisation, le MAP doit s'engager dans la préparation de l'avenir, pour permettre à la « ferme France » de relever les défis qui l'attendent. Notre pays est doté pour ce faire d'atouts certains, et principalement d'un modèle agroalimentaire mondialement réputé pour sa qualité et sa sécurité. Ce modèle, porté par les agriculteurs, les industriels et l'ensemble du monde rural, doit permettre à la France de tirer parti de la mondialisation, en préservant nos emplois et en assurant l'avenir de nos territoires.

La réorganisation du ministère et la perspective d'une PAC renouvelée vont permettre de franchir une étape importante. Il faut maintenant définir une stratégie ambitieuse, à la hauteur des grands défis mondiaux. Notre pays a toutes les raisons de placer la « ferme France » au cœur de son action publique.

Le projet de budget présenté dans le présent rapport spécial doit donc être regardé comme un outil au service de ces objectifs.

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

Entendu au sens large, cet effort peut être évalué à plus de 25 milliards d'euros, comprenant :

- les crédits de l'Union européenne (environ 10 milliards d'euros) ;
- les crédits du ministère de l'Agriculture et de la pêche (5 milliards d'euros, dont 3,5 pour la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*) ;
- les dépenses fiscales concourant au développement de l'agriculture (environ 3 milliards d'euros) ;
- les crédits des autres ministères et des collectivités territoriales (environ 1,5 milliard d'euros) ;
- les financements publics de la protection sociale agricole (environ 6 milliards d'euros).

A.- LES CRÉDITS DE L'UNION EUROPÉENNE FOURNISSENT LES PRINCIPAUX CONCOURS À L'AGRICULTURE.

La politique agricole commune (**PAC**) repose sur deux types de soutien à l'agriculture :

- le premier pilier concerne pour l'essentiel les aides directes aux agriculteurs, financées à 100 % par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ;
- le deuxième pilier est consacré aux programmes de développement rural, dont les actions sont cofinancées (en règle générale à 50 %) par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). L'aide communautaire ne peut être versée tant que la contrepartie nationale n'a pas été engagée. Les mesures soutenues par le FEADER s'insèrent dans une programmation pluriannuelle sur sept ans qui doit faire l'objet d'une approbation formelle par la Commission européenne.

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

En France, la PAC devrait représenter en 2009 **10,7 milliards d'euros**, soit 9,8 milliards d'euros au titre du premier pilier et 0,8 milliard d'euros au titre du deuxième pilier.

L'accord du 17 décembre 2005 comportait une clause de révision de la composition du budget européen, invitant en conséquence la Commission européenne à établir en 2008 un « **bilan de santé** » de la PAC.

Le 20 mai 2008, la Commission a présenté des propositions législatives, sur lesquelles le Conseil devrait se prononcer le 19 novembre prochain, sous présidence française de l'Union européenne. L'encadré suivant résume les principales propositions de la Commission. Pour une analyse détaillée du bilan de santé, on se reportera au très complet rapport d'information de notre collègue Hervé Gaymard⁽¹⁾.

(1) Cf. supra.

Bilan de santé de la PAC : principales propositions de la Commission européenne

S'agissant des mécanismes de régulation et d'encadrement des marchés

La Commission souhaite limiter au maximum les possibilités d'intervention. Le mécanisme de l'intervention consiste d'une part à garantir aux agriculteurs un prix plancher d'achat de leur production par les pouvoirs publics en cas de crise, d'autre part à restituer à l'exportation la différence entre le prix du marché et celui en vigueur au sein de l'Union européenne.

Les quotas laitiers seraient supprimés d'ici 2015. Mis en place en 1984 pour faire face à la surproduction laitière, ces quotas ne seraient plus adaptés à une demande désormais plus forte.

La jachère serait également supprimée, la Commission jugeant obsolète ce moyen de pallier la surproduction.

S'agissant du découplage des aides

Depuis la dernière réforme de la PAC, en 2003, les aides communautaires font en principe l'objet d'un paiement unique par exploitation, et ne sont plus proportionnelles au volume de production : les aides versées par paiement unique sont dites « découplées ».

La Commission propose de découpler l'ensemble des aides aux productions végétales. Demeureraient couplées la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et les autres aides animales dans les secteurs ovins et caprins.

S'agissant de l'article 69

L'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 sur les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs permet aux États membres de conserver, par secteur, 10 % des paiements directs, afin de financer des mesures liées à la protection de l'environnement ou à l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles.

La Commission propose d'élargir le champ de l'article 69 :

- aux mesures destinées à compenser les difficultés rencontrées dans certaines régions défavorisées, et aux agriculteurs spécialisés dans certaines productions (lait, produit laitier, riz, viande ovine, bovine et caprine) ;
- au soutien à certaines mesures de gestion des risques.

S'agissant de la modulation

Introduite par la réforme de 2003, la modulation consiste à appliquer, au-delà d'un certain seuil, un pourcentage de réduction aux paiements directs effectués au titre du premier pilier, puis à affecter les ressources ainsi dégagées au deuxième pilier. Actuellement, cette modulation, obligatoire, s'élève à 5 % des paiements perçus dans le cadre du premier pilier et s'applique à tout exploitant percevant plus de 5 000 euros d'aides directes.

La Commission propose d'augmenter le taux de modulation et de le rendre progressif en fonction du niveau des aides.

En permettant de réorienter les aides, le bilan de santé de la PAC pourrait offrir un soutien accru à la filière ovine, dont la situation dégradée appelle des réponses structurelles, au-delà des mesures d'urgence présentées dans l'encadré suivant.

La situation difficile de la filière ovine

L'élevage ovin, en constante régression, traverse une crise grave due principalement à la faiblesse des revenus perçus par les éleveurs. Cette situation touche l'ensemble de notre territoire national, ainsi que de nombreux autres pays européens.

Or, cette production, respectueuse de l'environnement, joue également un rôle déterminant dans les zones les plus défavorisées où elle demeure souvent la dernière activité économique.

Des mesures d'urgence ont donc été prises pour aider le secteur à surmonter la crise ; des mesures de moyen terme devront permettre d'en assurer la pérennité.

Les mesures d'urgence

Les mesures conjoncturelles d'urgence, mises en place en 2007 et 2008, allient une prise en charge des intérêts d'emprunt à long et moyen terme des éleveurs les plus en difficulté (*via* le Fonds d'allègement des charges), un report ou une prise en charge des cotisations sociales et une aide *de minimis* complémentaire, gérée par l'Office de l'élevage, prenant en compte les pertes de marge brute.

En 2007, ces mesures ont bénéficié d'une enveloppe de 15 millions d'euros.

L'éligibilité aux aides versées par le FAC (3 millions d'euros) était conditionnée :

- à un taux de spécialisation en production d'ovins allaitants à hauteur au minimum de 50 % du chiffre d'affaires hors primes ;
- à la déclaration, au titre de la prime à la brebis 2007, d'au moins 150 brebis allaitantes ;
- à un taux d'endettement minimum de 20 %.

L'éligibilité à l'aide complémentaire pour perte de marge brute (12 millions d'euros) était conditionnée :

- à un taux de spécialisation en production d'ovins allaitants à hauteur au minimum de 40 % du chiffre d'affaires hors primes ;
- à la déclaration, au titre de la prime à la brebis 2007, d'au moins 150 brebis allaitantes.

En 2008, ces mesures ont été reconduites et dotées d'une enveloppe 17 millions d'euros (3 millions d'euros pour le FAC et 14 millions d'euros pour l'aide complémentaire à la perte de marge brute).

À la demande des professionnels, les conditions d'éligibilité à l'aide complémentaire ont été assouplies :

- taux de spécialisation en production d'ovins allaitants ramené à 30 % du chiffre d'affaires hors primes ;

– seuil de déclaration de brebis ramené à 100.

À la demande de la France, la Commission a accepté en 2007 et 2008 le paiement d'une avance de 50 % de la prime à la brebis dès le 16 octobre.

Les mesures structurelles

La première des mesures structurelles devra être le rééquilibrage des soutiens directs du premier pilier de la PAC. Cette mesure sera mise en oeuvre à partir de la « boîte à outils » actuellement en cours de négociation dans le cadre du bilan de santé.

Le bilan de santé ne pouvant être appliqué qu'à partir du 1^{er} janvier 2010, la présidence française recherche, avec la Commission, quelles mesures pourraient être mises en oeuvre en 2009 pour permettre aux éleveurs de maintenir leur production. Plusieurs pistes sont actuellement à l'étude, notamment l'affectation de droits à paiement unique (DPU) dits « dormants » aux éleveurs ovins allaitants.

Afin de préparer cette évolution, la France a organisé un débat européen sur l'avenir des filières ovines dans le cadre de la présidence française. Ainsi, une conférence européenne a eu lieu le 5 septembre dernier à Limoges, regroupant les principaux pays producteurs et la Commission.

Enfin d'autres mesures structurelles sont en cours d'élaboration avec les professionnels. Ces mesures concernent la formation et la recherche, l'amélioration génétique, la limitation des effets de distorsion de concurrence vis-à-vis de la viande importée et l'organisation de l'offre.

Sur ce dernier point, à la demande des professionnels, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) du ministère de l'Agriculture et de la pêche est chargé de mener une étude sur l'organisation et l'efficacité des différents opérateurs économiques de la filière ovine. Des propositions seront faites, visant à une meilleure organisation de l'ensemble de la filière pour permettre de retrouver une compétitivité nécessaire à sa pérennité.

B.– LES DÉPENSES FISCALES SONT CONSIDÉRABLES.

Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales (APAFAR)* est évalué à **2 901 millions d'euros**. L'essentiel de ces mesures (2 822 millions d'euros) est rattaché au programme 154 (*Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*), le solde (79 millions d'euros) relevant du programme 149 (*Forêt*).

Deux mesures concentrent à elles seules 69 % de la dépense fiscale totale : le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel (950 millions d'euros en 2009), et l'exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour les biocarburants, dont le coût pour 2009 est estimé à 1 052 millions d'euros (cf. *infra*).

La présentation des dépenses fiscales s'est améliorée depuis l'année dernière. En effet, le projet annuel de performances (PAP) s'est enrichi des éléments suivants :

- un classement des dépenses fiscales par objectif, *Aider le secteur agricole* étant en l'espace l'objectif le plus souvent retenu ;
- une totalisation du coût des mesures par programme ;
- une présentation des dépenses fiscales sur les impôts locaux ;
- une évaluation des dépenses fiscales à forts enjeux.

Seule l'exonération des biocarburants fait à ce titre l'objet d'un commentaire dédié dans le PAP, qui indique que **la défiscalisation des biocarburants devrait être progressivement supprimée en quatre ans**. L'article 5 du présent projet de loi de finances propose en effet de réduire dès 2009 le niveau d'exonération de taxe intérieure sur la consommation dont bénéficient aujourd'hui les différentes catégories de biocarburants ; la réduction se poursuivrait selon un échéancier conduisant à l'annulation de l'exonération en 2012 ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur spécial souhaite que soit encouragé le développement des biocarburants dits « de deuxième génération », dont le bilan environnemental est réputé meilleur que celui des biocarburants « de première génération » dont il est ici question. Toutefois, sachant notamment que les biocarburants de deuxième génération ne seront pas totalement opérationnels avant quelques années, **il faut éviter que la suppression de la défiscalisation sur les biocarburants de première génération soit trop brutale**. En effet, des projets industriels d'envergure ont été construits sur la base du droit existant, permettant d'apporter un soutien fiscal aux entreprises concernées, qui doivent amortir des investissements très lourds. Votre Rapporteur spécial se félicite donc de l'adoption par votre Assemblée d'un amendement prévoyant une dégressivité moins forte de la défiscalisation des biocarburants, et comportant en creux une clause de rendez-vous pour réexamen en 2011.

En matière de dépenses fiscales, **il faut saluer le doublement du montant du plafond du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique**, prévu à l'article 53 du présent projet de loi de finances.

(1) Pour plus de détails sur le dispositif proposé, on se reportera au commentaire de l'article 5 par le Rapporteur général : Gilles Carrez, Rapport général n° 1198, tome 2, pages 38 et suivantes, octobre 2008.

C.– LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA PROTECTION SOCIALE AGRICOLE VA ÉVOLUER EN 2009.

Le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) a été créé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004, en remplacement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Les dépenses du FFIPSA (17 milliards d'euros prévus en 2008) consistent essentiellement en des versements à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre des branches maladie, famille et vieillesse.

Du fait notamment de la décroissance continue de la population active agricole, les ressources propres du FFIPSA (cotisations des affiliés et part de contribution sociale généralisée) couvrent moins de 20 % des dépenses. La compensation démographique (assurée par les autres régimes de sécurité sociale) et les concours publics sont donc les principales sources de financement des prestations servies.

Les recettes du FFIPSA, d'un montant prévisionnel de 14,4 milliards d'euros en 2008, se décomposent, pour l'essentiel, de la manière suivante :

- 1,8 milliard d'euros de cotisations ;
- 1 milliard d'euros de CSG « maladie » ;
- 5,2 milliards d'euros d'impôts et taxes affectées (notamment une part du produit des droits de consommation sur les tabacs) ;
- 6,3 milliards d'euros de compensation démographique.

Au seul titre de l'année 2008, le déficit du FFIPSA se monterait donc à 2,6 milliards d'euros, ce qui porterait le déficit cumulé à 7,5 milliards d'euros.

Lors de sa création, le FFIPSA s'était vu transférer la dette accumulée par le BAPSA, qui a été reprise par l'État en deux étapes : 2,5 milliards d'euros en loi de finances rectificative pour 2005, puis 619 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2007.

L'article 27 du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾ propose que l'État reprenne l'intégralité de la dette du FFIPSA. En conséquence, l'article 17 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 propose de supprimer le FFIPSA et de confier la gestion des ressources du régime des non salariés agricoles directement à la CCMSA.

(1) Pour un commentaire détaillé, on se reportera utilement aux pages 282 et suivantes du tome 2 du rapport général, dont est tiré l'essentiel des informations concernant le FFIPSA.

Afin de garantir un financement pérenne du régime d'assurance maladie des exploitants agricoles, celui-ci sera intégré financièrement à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), tout comme le sont déjà la branche famille du régime des non salariés agricoles à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), ou, depuis 1963, le régime des salariés agricoles au régime général.

L'article 27 du projet de loi de finances prévoit d'affecter à la CCMISA le produit de la taxe sur les véhicules de société, soit 1,2 milliard d'euros par an environ, afin de financer le déficit tendanciel de la branche maladie du régime agricole.

L'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale précise qu'« un bilan sera fait en 2010 sur les moyens de rééquilibrer aussi la branche vieillesse de la protection sociale des exploitants agricoles ». En 2009, le recours à l'emprunt, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, permettra le financement des prestations.

D.- LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE REPRÉSENTENT ENVIRON 5 MILLIARDS D'EUROS.

Les crédits des programmes relevant du présent rapport spécial seront commentés en détail plus loin. Il s'agit donc, à ce stade, de présenter brièvement les autres programmes gérés par le ministère de l'Agriculture et de la pêche.

1.- Le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* est désormais rattaché à la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Le programme 206 est transféré de l'ancienne mission *Sécurité sanitaire*, supprimée par le présent projet de loi de finances, vers la mission *APAFAR*⁽¹⁾. Pour un commentaire détaillé du programme 206, on consultera le rapport spécial de notre collègue Bruno Le Maire⁽²⁾.

Les crédits de ce programme augmenteraient sensiblement en 2009, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

PROGRAMME SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)
Montant	489,51	517,27	7,7 %	544,02	582,77	7,1 %

Source : PAP

(1) Celle-ci, jusqu'en 2008, s'intitulait d'ailleurs Agriculture, pêche forêt et affaires rurales (APFAR).

(2) Annexe n° 4.

Cette augmentation traduit notamment le **renforcement des moyens consacrés à la lutte contre la fièvre catarrhale ovine**, qui devraient s'élever à 13,7 millions d'euros contre 1,2 million d'euros votés en loi de finances initiale pour 2008.

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2008 se sont révélés insuffisants pour faire face au développement de l'épidémie, et des crédits supplémentaires ont dû être mobilisés pour financer la campagne de vaccination et l'indemnisation des producteurs. Des reports, des redéploiements et des dégels de crédits ont permis de dégager 23,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,9 millions d'euros de crédits de paiement. Par ailleurs, le décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 a ouvert 72,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 56,8 millions d'euros de crédits de paiement pour financer l'achat de doses de vaccins, la participation aux frais de vaccination et la surveillance du territoire.

Il est à craindre que la dotation initiale prévue pour 2009, bien qu'en forte augmentation, se révèle à son tour insuffisante et rende nécessaire le recours à des mesures de gestion en cours d'exercice.

L'augmentation des crédits du programme résulte également d'un transfert de personnel depuis le programme 215 (*Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*) : 380 équivalents temps plein travaillé (ETPT) seraient désormais rattachés au programme 206.

2.– Le programme *Enseignement technique agricole* est stable.

Le programme 143 représente environ 2 % des crédits de la mission *Enseignement scolaire*. Pour un commentaire détaillé de ces crédits, on se reportera aux travaux de notre collègue Yves Censi⁽¹⁾.

Pour 2009, les crédits de paiement du programme 143 sont stables, et les autorisations d'engagement en léger recul.

PROGRAMME ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)
Montant	1 289	1 269	-1,6	1 247	1 255	0,6

Source : PAP

Les moyens de l'enseignement public seront confortés, en particulier afin d'augmenter le nombre d'assistants d'éducation dans les établissements et de lancer un programme de travaux de mise aux normes des lycées de Rambouillet.

(1) Annexe n° 22.

Les moyens de l'enseignement privé seront revalorisés, notamment pour prendre en compte l'enquête quinquennale sur les coûts à l'élève pour les établissements du temps plein.

3.– Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* traduit la priorité donnée par le Gouvernement à ce secteur

Le programme 142, rapporté par notre collègue Daniel Garrigue⁽¹⁾, représente 1,2 % de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Les crédits de ce programme progressent significativement depuis 2008.

PROGRAMME ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)	LFI 2008	PLF 2009	2008/2009 (en %)
Montant	279	294	5,7	282	298	5,6

Source : PAP

La formation supérieure bénéficie tout particulièrement de cette augmentation, voyant ses crédits progresser de 6 %. Cette évolution favorable permettra de poursuivre l'effort de regroupement engagé en 2004, en particulier la fusion des grandes écoles d'agronomie, tendant à la constitution de « Grands Établissements » (AgroParisTech, Montpellier SupAgro).

Votre Rapporteur spécial, qui salue le dynamisme du MAP en matière de recherche et d'enseignement supérieur, est particulièrement sensible à l'augmentation des crédits de paiement destinés à la restructuration et à la mise en sécurité de l'École nationale vétérinaire d'Alfort.

Une vision consolidée de l'effort public global en faveur de l'agriculture, supposerait d'ajouter aux données évoquées plus haut celles relatives aux autres ministères et aux collectivités territoriales. Les chiffres les plus récents datent de 2007, et font état d'une contribution à l'effort public en faveur de l'agriculture de respectivement 735 millions d'euros et 1 milliard d'euros.

(1) Annexe n° 34.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2008

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, votre Rapporteur spécial a publié un commentaire du rapport annuel de performances (RAP), qui dresse un bilan de l'exécution du budget au cours de l'exercice 2007⁽¹⁾. L'exercice 2008 fera de la même manière l'objet d'un commentaire détaillé en juin 2009. Il s'agit donc, à ce stade, de présenter les principales caractéristiques de l'exécution de la première partie de l'année 2008.

A.- BILAN DE L'EXÉCUTION AU 31 JUILLET

1.- La mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*

• La dotation nette au 31 juillet 2008 de la mission *APFAR* se monte à 3 219 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 966 millions d'euros en crédits de paiement, pour des crédits inscrits en loi de finances initiale d'un montant de 3 093 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 852 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart s'explique par les mouvements de crédits décrits ci-dessous :

– 24,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 28,76 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés de 2007 vers 2008 ;

– 103,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 89 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts sur le programme 154 par le décret d'avance n° 2006-629 du 27 juin 2008, afin de permettre la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), annoncé par le Président de la République le 16 janvier 2008 ;

– 6,89 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,47 millions d'euros en crédits de paiement ont été mis en réserve par le même décret d'avance sur les programmes 149 et 215, afin de participer au financement interministériel de diverses mesures urgentes et imprévisibles, comme l'accès au logement des sans-abri.

La mise en réserve de crédits s'est appliquée dès l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale, à hauteur de 6 % pour les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, et de 0,5 % pour les crédits de personnel. Une partie de cette mise en réserve ayant évolué, le montant de la mise en réserve s'élevait, fin juillet 2008, à 108,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 83,5 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) 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, juin 2008, pages 37 à 56.

Des redéploiements internes aux programmes ont eu lieu, notamment pour faire face aux graves difficultés économiques rencontrées par la filière ovine, qui ont conduit le Gouvernement à mettre en place début 2008 des mesures exceptionnelles de crise à hauteur de 17 millions d'euros (14 millions d'euros d'aides *via* les offices agricoles et 3 millions d'euros *via* le Fonds d'allègement des charges)⁽¹⁾.

Le taux d'exécution des crédits au 31 juillet est de 81 % en autorisations d'engagement et 65 % en crédits de paiement en ce qui concerne les crédits hors personnel, et de 57 % en ce qui concerne les crédits de personnel. Cela correspond à un taux d'exécution normal sur les sept premiers mois de l'année.

- Les perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année 2008 ont permis d'identifier plusieurs difficultés, pour lesquelles des solutions sont en cours d'étude.

12,4 millions d'euros ont été gelés sur l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) ; il conviendra de dégeler ces crédits, la loi de finances initiale ayant été calibrée au plus près des besoins.

De même, la dotation en loi de finances initiale de la prime herbagère agro-environnementale a fait l'objet d'un gel à hauteur de 24,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement, dont tout ou partie devra être dégelé pour traiter les dossiers déposés.

Le montant non couvert à ce jour du refus d'apurement communautaire s'élève à 161 millions d'euros, dont 118 au titre de 2007. Le montant total pour 2008 n'est pas encore définitivement connu.

2.— Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*

15,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été reportés de 2007 vers 2008. Le report provient d'une part d'un excédent de recettes constaté fin 2007 (4 millions d'euros) et d'autre part de dépenses inférieures à la dotation initiale (11,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,37 millions d'euros en crédits de paiement).

Le taux d'exécution est de 83 % en autorisations d'engagement et 59 % en crédits de paiement.

(1) Cf. supra.

B.– LES REPORTS DE CHARGES SONT EN RECUL

- Le report de charge est une notion budgétaire qui peut être définie comme l'ensemble des engagements pris par le ministère qui auraient dû donner lieu à des paiements en année N mais qui, faute de crédits suffisants, n'ont pu être couverts. Leur paiement est donc reporté à l'année budgétaire suivante.

Le report de charge peut avoir plusieurs causes : sous-dotation en loi de finances initiale, mesures de régulation, redéploiements internes.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial avait appelé l'attention de votre commission des Finances sur le sujet, dans les termes suivants. *« Le MAP ne dispose pas en début d'exercice des crédits nécessaires pour gérer les crises qui ne manquent pas de survenir chaque année dans le monde agricole. Cette situation n'est ni nouvelle, ni récente. Elle dure en réalité depuis un grand nombre d'années. Pour la seule dernière décennie, le MAP a dû faire face aux événements suivants : tempêtes de la fin de l'année 1999, sécheresses de 2003, 2005 et 2006, crise dite de la vache folle en 2000-2001, grippe aviaire, FCO, crise de la pêche, crise de la viticulture. En outre, [...] certaines des aides versées aux exploitants génèrent des files d'attente et par voie de conséquence des reports de charges sur le futur. Les reports de charges budgétaires d'une année sur l'autre grèvent lourdement le budget du MAP et entravent sa capacité de réaction. [...] 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 [...]. Ce mécanisme en chaîne conduit à des mesures réglementaires et législatives abondant la dotation versée en loi de finances initiale. »*

- Si le montant de certains reports est connu avec précision pour 2008, la plupart d'entre eux sont soumis à des incertitudes fortes, liées notamment à leur caractère prévisionnel, ou aux aléas des remontées d'informations en provenance d'opérateurs ou de services déconcentrés.

En absence de dégel de la mise en réserve ou d'abondement budgétaire d'ici fin 2008, le montant des reports de charges sur le programme 154 (qui concentre 95 % du report total de la mission *APFAR*) pourrait atteindre **464 millions d'euros** en crédits de paiement, détaillés dans le tableau suivant.

REPORT DE CHARGES SUR LE PROGRAMME 154

(en euros)

Dispositifs	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
FISIAA	0	21 029 027
Intervention des offices	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	0	4 631 900
PMPOA	0	1 000 000
Mesures agro-environnementales régionales	0	16 000 000
Mesure 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 : MAP

Il convient d'ajouter à ces chiffres les reports pesant sur les autres programmes gérés par le MAP, soit 16,7 millions d'euros sur le programme *Forêt*, 65,4 millions d'euros sur le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 8,6 millions d'euros sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Le report total serait donc de 554,7 millions d'euros.

Il faut rappeler que fin 2006, les reports de charges du MAP se montaient à plus de 700 millions d'euros. Ce montant a été ramené à environ 480 millions d'euros fin 2007, alors même que le chiffre d'un milliard d'euros avait été avancé pour l'année 2007.

La réduction importante du niveau des reports sur l'année 2007 s'explique par les éléments suivants :

- des ouvertures de crédits en cours d'exercice (décret d'avance, dégel, loi de finances rectificative) ;
- des efforts de gestion de la part du MAP ;
- un travail de réévaluation technique du montant des reports, parfois surestimés.

• S'il convient de saluer l'effort réalisé pour réduire le niveau du report de charges, la situation n'est pas satisfaisante.

Votre Rapporteur spécial renouvelle donc les recommandations formulées l'année dernière :

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

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

III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé, à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, une nouvelle catégorie de lois. « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

Premier exercice du genre, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 fixe, en son article 5, les plafonds des crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour les années 2009 à 2011, présentés dans le tableau suivant.

2009/2011 : RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(en euros)

Mission/Programme		PLF 2009	2010	2011
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Plafond AE	3 238 703 953	2 927 255 570	2 917 190 109
	Plafond CP	3 489 185 489	3 157 989 445	3 034 192 716
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires (libellé modifié)	AE	1 582 458 949	1 290 439 158	1 296 530 038
	CP	1 761 044 943	1 464 874 295	1 364 774 295
Forêt	AE	291 929 268	255 729 268	248 070 125
	CP	309 356 730	287 726 730	269 226 730
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	AE	527 268 152	533 032 841	521 672 946
	CP	582 768 152	551 532 841	533 672 946
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	AE	837 047 584	848 054 303	850 917 000
	CP	836 015 664	853 855 579	866 518 745

Source : PAP

Ainsi que le relève le Rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi de programmation⁽¹⁾, « *dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne sont juridiquement qu'indicatifs : le Parlement demeurera naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances* ».

La présentation de la programmation pluriannuelle dans le PAP est particulièrement riche et claire. Les éléments qui y figurent seront réutilisés, dans le présent rapport, au moment de l'analyse des crédits par programme.

(1) Gilles Carrez, doc. AN n° 1155, octobre 2008, page 16.

A.– LE PROGRAMME ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES

Ce nouveau programme 154 résulte de la fusion des anciens programmes *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* (n° 154) et *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* (n° 227).

Cette modification de périmètre est une conséquence de la réorganisation du MAP induite par la révision générale des politiques publiques (RGPP). En effet, le programme 154 correspond aux attributions de la nouvelle direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT), dont le directeur est d'ailleurs responsable du programme.

Le tableau suivant présente, à périmètre constant 2009, l'évolution des crédits par action.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 154

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	%	LFI 2008	PLF 2009	%
11 Adaptation des filières à l'évolution des marchés (nouveau)	402 852 927	417 373 728	+ 3,6	396 772 927	415 960 962	+ 4,8
12 Gestion des crises et des aléas de la production (nouveau)	45 216 509	44 000 000	- 2,6	64 045 018	74 600 000	+ 16,6
13 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles (nouveau)	283 581 235	275 271 326	- 2,9	306 549 549	309 306 556	+ 0,9
14 Gestion équilibrée et durable des territoires (nouveau)	829 701 514	412 720 346	- 50,2	566 994 691	556 548 876	- 1,2
15 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions (nouveau)	275 397 282	270 663 549	- 1,7	275 397 282	270 663 549	- 1,7
16 Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	59 845 565	162 430 000	+ 171,6	59 845 565	133 965 000	+ 124
TOTAL	1 896 595 032	1 582 458 949	- 16,2	1 669 605 032	1 761 044 943	+ 5,5

Source : PAP

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

a) Les aides à des secteurs agricoles spécifiques

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

La prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) complète l'une des dernières primes animales couplées, la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). Le choix du maintien d'un couplage pour cette mesure participait d'une politique volontariste en faveur de la viande,

afin d'éviter l'érosion de la production française et de maintenir une filière dynamique. Dans l'attente des décisions résultant du bilan de santé de la PAC, il est prévu de maintenir la dotation relative à la PNSVA à 165 millions d'euros.

- **L'aide au secteur cannier dans les départements d'outre-mer**

Conformément aux objectifs que le Gouvernement français s'est fixés dans le cadre de la réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) du sucre de 2006, la répartition des aides (autorisées par le règlement du Conseil n° 318/2006) a été préparée pour garantir la pérennité de la filière canne, afin d'assurer le maintien du niveau des productions locales et la compensation de la baisse des prix résultant de la réforme. Les aides prévues pour 2009 se montent à 56 millions d'euros, contre 59 en 2008.

- **La création d'un fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique**

Les crédits de l'action 11 au titre de la politique de la qualité passent de 0,4 à 3,2 millions d'euros. Cette augmentation résulte des conclusions du Grenelle de l'environnement, qui fixent un objectif de 6 % de surface agricole utilisée (SAU) en agriculture biologique d'ici à 2012. Pour atteindre cet objectif, le MAP contribue au financement des actions de l'Agence BIO en la dotant de 3 millions d'euros par an pendant la durée du **plan « Agriculture biologique : horizon 2012 »**. Cette dotation permettra de soutenir des actions de structuration des filières, qui seront présentées dans le cadre d'appels à projets.

b) Le soutien aux filières apporté par les offices réintègre le produit d'une opération extrabudgétaire.

Les offices agricoles mènent de multiples actions d'orientation économique : études et panels, soutien à l'expérimentation, aides à l'investissement, appui technique et promotion des produits. Ils assurent par ailleurs la couverture des mesures de crise. Enfin, les offices financent des actions de promotion et de valorisation des produits français à l'étranger, principalement au bénéfice des filières animales et viticoles. Les offices connaîtront en 2009 une profonde réforme de leur organisation (cf. *infra*).

Les crédits relatifs à l'intervention nationale et ceux relatifs à l'intervention internationale sont désormais rassemblés en une seule ligne budgétaire. À structure constante, celle-ci augmente fortement par rapport à 2008 : 146,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 146 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 114,8 et 115,4 millions d'euros. Cela explique l'essentiel de la croissance des crédits de l'action 11.

Rappelons que **dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, les crédits d'intervention des offices avaient connu une baisse significative**, qui devait être compensée par l'attribution, en cours d'exercice, de 50 millions d'euros issus du produit de la vente de l'ancien siège social de l'Office national

interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), situé au n° 21 de l'avenue Bosquet, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris.

La Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) s'est portée acquéreur de l'immeuble. Préalablement à sa cession, celui-ci a été transféré à l'AUP, qui a donc encaissé le produit de la vente. Il faut signaler que celui-ci a été inférieur aux 50 millions d'euros annoncés (40,5 millions d'euros). Cette somme a servi à reconstituer les crédits de PNSVA, eux-mêmes diminués en cours d'exercice 2008 pour abonder les crédits d'intervention des offices, réduits en loi de finances initiale.

Votre Rapporteur spécial s'était ému du caractère peu orthodoxe de cette opération extrabudgétaire. L'engagement de réintégrer les crédits amputés en projet de loi de finances pour 2008 a été, dans la mesure du possible, respecté. Mais les **crédits d'intervention des offices sont en baisse nette depuis 2008**. En effet, après réintégration du produit de la cession immobilière décrite ci-dessus, le montant global des crédits d'intervention est, pour 2008, de 145 millions d'euros environ, soit une dizaine de millions de plus que la prévision pour 2009.

c) La promotion du modèle agroalimentaire français devrait être plus vigoureuse.

- **Le secteur agroalimentaire est central pour notre économie.**

Les quelque **11 000 entreprises** agroalimentaires ont enregistré en 2007 une forte progression de leur chiffre d'affaires (+ 7 %), pour atteindre 154 milliards d'euros. De ce point de vue, l'industrie agroalimentaire reste donc la **première industrie française**.

L'emploi salarié est légèrement reparti en 2007, avec une hausse de 0,2 % pour atteindre **415 000 salariés**. Cette progression conforte le secteur dans sa position de deuxième employeur français du monde industriel. Les entreprises agroalimentaires créent la différence avec le reste de l'industrie qui accuse une chute des effectifs de 1,1 %. Le secteur agroalimentaire représente en France 6 % de l'emploi total, et 10 % avec les emplois induits.

Les exportations agroalimentaires françaises ont atteint 45 milliards d'euros en 2007, en hausse de 7 % pour la deuxième année consécutive. L'export représente un tiers du chiffre d'affaires du secteur, dont il est le moteur principal face à un marché alimentaire national stable. Avec 9 milliards d'euros en 2007, **le solde agroalimentaire est le premier poste excédentaire de notre balance commerciale**. Sa progression se poursuit en 2008 avec, au premier semestre, une hausse de 10 % des exportations et de 400 millions d'euros du solde.

La France est le troisième exportateur mondial de produits agroalimentaires derrière les États-Unis et les Pays-Bas, et le deuxième (voire premier selon certaines études) pour les seuls produits transformés. Structurellement exportatrice, elle est toutefois soumise à un contexte international

de plus en plus concurrentiel du fait de l'émergence de nouveaux grands producteurs et exportateurs agricoles, et en conséquence doit lutter pour préserver ses parts de marché.

- **Le soutien direct aux industries agroalimentaires est en recul.**

Les crédits du Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (**FISIAA**) sont en recul par rapport à 2008 : 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,46 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 18,5 et 16,9 millions d'euros.

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

La réduction des crédits s'explique par l'évolution du contexte réglementaire communautaire, déjà évoquée par votre Rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Le règlement d'exemption relatif aux aides à finalité régionale et de nouvelles lignes directrices agricoles sont en cours de négociation. Le FEADER privilégie les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises dites « intermédiaires » (moins de 750 salariés ou moins de 200 millions d'euros de chiffre d'affaires).

- **Le dispositif de soutien à l'exportation passe notamment par des dispositifs conventionnels.**

Les crédits publics d'appui à la promotion internationale constituent un outil privilégié de pilotage et d'orientation de l'offre française sur les marchés internationaux. Ils permettent de valoriser le modèle alimentaire français, basé sur la qualité, la diversité et la sécurité sanitaire, afin de lui garantir des débouchés.

Cette politique d'aide s'inscrit dans le respect des lignes directrices de l'Union européenne et dans le cadre général de l'OMC.

Le MAP a mis en place un dispositif d'appui à l'exportation articulé autour de trois niveaux complémentaires :

– **le niveau régalien** consiste en une action technique et diplomatique pour lever les barrières aux échanges, à laquelle contribue notamment le réseau des conseillers et attachés agricoles ;

– **le niveau général** pour la promotion de l'image France repose sur un dispositif co-piloté avec le ministère chargé du commerce extérieur, au sein d'un Comité technique export réuni trimestriellement. Le MAP co-finance les activités d'organismes partenaires en matière de connaissance des marchés et des

opportunités commerciales, de promotion et de défense de l'image France et de ses produits, et enfin d'accompagnement des entreprises. Il s'agit d'UBIFRANCE, (Agence pour le développement international des entreprises), d'ADEPTA, (Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires), et de SOPEXA (Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires) ;

– **le niveau spécialisé** pour la promotion des produits repose sur l'intervention des offices agricoles, qui financent des campagnes génériques de promotion sur les marchés étrangers, en partenariat avec les interprofessions. Cette action est complétée par des dispositifs ciblés d'aides à des projets d'entreprises porteurs de débouchés durables à l'export, notamment le Comité d'appui aux stratégies export (CASE) créé en 2006, et mis en œuvre jusqu'en 2008 dans la filière viticole.

Pour améliorer les performances françaises à l'exportation et optimiser les moyens mobilisés par l'Etat pour les promouvoir, les ministères de l'Agriculture et des Finances ont adopté en 2006 un plan sectoriel export agroalimentaire (PSEAA), qui définit les priorités géographiques et sectorielles sur lesquelles concentrer les moyens humains et financiers du dispositif public d'appui à l'export.

Jusqu'en 2008, l'ensemble des crédits d'appui à la promotion export était regroupé au sein d'un même budget opérationnel de programme (BOP), pour un montant total d'environ 32,1 millions d'euros. Figuraient dans ce BOP les crédits mobilisés directement par l'administration centrale du ministère et ceux mobilisés par les offices agricoles.

Dans le présent projet de loi de finances, **les crédits relevant des offices sont inclus dans leur budget global, et ne sont pas spécifiquement fléchés** (cf. *supra*). La part de la dotation globale qui sera consacrée à la promotion internationale sera fixée au terme des discussions budgétaires internes à l'Office avant fin 2008, mais elle n'est pas connue à ce jour. Le MAP dit souhaiter une stabilité de l'effort global à l'international pour l'agroalimentaire. **Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager le maintien et si possible l'accroissement de la ligne budgétaire consacrée par les offices à la promotion internationale de la ferme France.**

Les crédits directement mobilisés par le ministère le sont au travers de conventions passées avec quatre opérateurs principaux, pour un montant global stable (18,9 millions d'euros) :

– **UBIFRANCE** se voit confier par le MAP des actions d'amélioration de la connaissance des marchés et des acteurs. Le ministère contribue également au financement par UBIFRANCE du réseau des chargés des missions agricoles (CMA), spécialistes du secteur et censés accompagner les entreprises dans les

pays cibles. Les crédits sont mobilisés dans le cadre de conventions annuelles et représentent 2 millions d'euros par an ;

– **ADEPTA** est spécialisée dans l'accompagnement et la promotion des entreprises et de l'offre en équipements, technologies et matériels destinés à l'agriculture et l'industrie agroalimentaire (y compris les filières de génétique animale et végétale). Le MAP cofinance à hauteur de 1,2 million d'euros par an des actions de promotion collective (salons, missions d'entreprises, accueil de délégations étrangères). Une convention-cadre a été signée en 2007 pour définir sur une base pluriannuelle les relations entre les deux partenaires ;

– le **CENECA** (Centre national des expositions et des concours agricoles) est propriétaire du Salon international de l'agriculture (SIA). À ce titre, le MAP lui confie, pour un montant de 850 000 euros par an, l'organisation au sein du SIA du concours général agricole animaux et produits (CGA), outil important de promotion de l'offre française auprès des visiteurs étrangers, institutionnels et professionnels ;

– **SOPEXA** a remporté en 2008 une délégation de service public (DSP) qui lui confie pour cinq ans la promotion de l'image globale des produits alimentaires français. La DSP prévoit une contribution du MAP à ces actions de 15 millions d'euros par an au maximum, montant mobilisé en 2008 pour la première année de mise en oeuvre. Dès le début de l'année 2009, une évaluation externe de la DSP sera lancée. Elle aura pour objectif de vérifier la bonne adaptation de la SOPEXA au système de DSP et d'optimiser les méthodes et outils de suivi de la délégation.

- **Le partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires (PNDIAA) a été relancé.**

Le PNDIAA a été lancé en 2005, en étroite concertation avec tous les acteurs de l'agroalimentaire. L'objectif en termes d'emplois était un accroissement net de 80 000 salariés en dix ans, pour atteindre 500 000.

Le PNDIAA repose sur six axes d'action : favoriser le développement économique des entreprises ; affirmer la dynamique des entreprises à l'international ; encourager la recherche, le développement et l'innovation ; adapter et simplifier les normes et réglementations ; mieux répondre aux attentes de la société ; développer l'emploi et valoriser les métiers de l'agroalimentaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

Depuis 2007, le suivi des mesures du PLDIAA a été inégal. Il faut donc saluer la relance du partenariat par le délégué interministériel aux IAA, annoncée le 5 décembre 2007. Des réflexions concernant l’agroalimentaire ont ainsi été menées dans le cadre de six groupes de travail thématiques.

Ces groupes ont formulé des priorités d’action, mettant l’accent sur :

– la mise en place d’un observatoire économique permettant de disposer d’une vision cohérente et complète sur les industries agroalimentaires ;

– les nouvelles orientations à donner au FISIAA à partir de 2009, dans le cadre des nouvelles lignes directrices agricoles ;

– l'évolution de la stratégie à l'exportation (révision du PSEAA, poursuite de l'optimisation des dispositifs publics d'appui à l'export, mise en place d'une stratégie d'influence à l'international) ;

– l'encouragement de la recherche-développement et de l'innovation ;

– les différentes démarches de certification dans lesquelles sont engagées les IAA ;

– l'amélioration de la gestion des ressources humaines et de l'attractivité des IAA.

Ces travaux ne sont pas clos. Ils se poursuivent en vue d'alimenter la **réflexion sur la compétitivité des IAA lancée par Commission européenne**. Cette démarche communautaire devrait servir de base à une proposition de plan sectoriel en faveur de l'industrie agroalimentaire, envisagée pour le printemps 2009.

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

a) L'évolution générale des crédits recouvre différents mouvements.

- **La fin du dispositif de bonification des prêts de crise et l'augmentation concomitante du Fonds d'allègement des charges**

Jusqu'en 2008, l'État bonifiait les prêts contractés par les exploitants dont la dette nécessitait un aménagement, consécutivement à une crise climatique ou de marché. Le succès de cette mesure étant limité, les autorisations d'engagement avaient été divisées par 5 entre 2007 et 2008 (5 millions d'euros en projet de loi de finances contre 25 millions d'euros).

Le dispositif est désormais supprimé. Les crédits de paiement inscrits au présent projet de loi de finances (30,6 millions d'euros) sont relatifs aux acomptes à payer aux établissements de crédit pour les prêts mis en place jusqu'au 31 décembre 2008.

Les prêts de crise seront désormais remplacés par un dispositif d'allègement des charges. Ainsi, les crédits du Fonds d'allègement des charges doubleront en 2009, pour s'établir à 8 millions d'euros, expliquant l'essentiel de l'accroissement des crédits de paiement de l'action 12.

Le FAC vise à pallier des crises imprévisibles en prenant en charge une partie des intérêts supportés par les exploitants agricoles. Le Fonds permet ainsi de

traiter non seulement des aléas exceptionnels, mais aussi des crises conjoncturelles de marchés ou climatiques.

- **La réduction de l'aide en faveur du redressement des exploitants en difficulté**

Cette aide, dénommée AGRIDIFF, est destinée à des exploitations endettées disposant d'un outil de travail insuffisamment adapté à l'évolution des marchés. Une analyse technique et économique permet de déterminer la capacité de redressement de l'exploitation. Si cette analyse est positive, une aide est accordée à l'exploitation sous forme de prise en charge de frais bancaires, hors foncier. Le dispositif a été validé le 3 avril 2007 par la Commission européenne, mais le décret précisant les conditions de mise en œuvre de la mesure est toujours en cours de préparation.

Les crédits passeraient de 5 millions d'euros en 2008 à 4 millions d'euros en 2009.

- **La consolidation des crédits de l'assurance récolte**

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

L'aide de l'État consiste en une subvention à la prime, à hauteur de 35 % dans le cas général et de 40 % pour les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans, pour une franchise de respectivement 20 % et 25 % minimum.

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

Les crédits prévus pour 2009 sont stables, à 32 millions d'euros. Ils seront versés aux assureurs au titre des contrats souscrits pour les récoltes 2008.

b) Il est nécessaire de faire évoluer le dispositif de gestion des risques.

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'engagement d'une réflexion globale sur le dispositif de gestion des risques, qu'il avait appelée de ses vœux.

Les évolutions proposées par le Gouvernement reposent sur quatre axes.

Le premier axe consiste à généraliser l'assurance récolte. L'assurance récolte est un outil adapté à chaque situation individuelle, qui responsabilise l'exploitant et l'incite à réduire son exposition aux risques. En révélant aux exploitants le niveau d'exposition aux risques de leurs productions au travers du montant des primes d'assurance qui leur sont facturées, il les incite à considérer ce facteur risque lors des décisions de gestion de leur exploitation. Ce soutien a permis de faire progresser le taux de diffusion de l'assurance récolte dans le secteur des grandes cultures, taux qui atteint 25 % en 2008. Le Gouvernement annonce une augmentation des taux de subvention des secteurs de la viticulture et de l'arboriculture, afin de les inciter à suivre l'évolution observée sur les grandes cultures. Le taux pour les grandes cultures sera quant à lui ramené à 25 % (30 % pour les jeunes agriculteurs), l'offre des assureurs étant jugée adaptée aux besoins.

Le deuxième axe consiste à réduire progressivement le champ des secteurs éligibles au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA). Rappelons que le FNGCA, créé par la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, est chargé de financer l'indemnisation des dommages matériels non assurables causés par des aléas climatiques exceptionnels. Le FNGCA est financé par des taxes fiscales affectées acquittées par les exploitants agricoles et par des contributions du budget de l'agriculture. En moyenne pluriannuelle, la dépense budgétaire pour l'État occasionnée par le régime des calamités agricoles s'élève à 80 millions d'euros. Mais, en raison des contraintes qui pèsent sur le budget du MAP, le FNGCA n'est pas doté en loi de finances initiale.

Le retrait progressif des secteurs assurables du FNGCA commencera en 2009 par le secteur des grandes cultures. Les économies réalisées, de l'ordre de 26 millions d'euros, seront reportées sur l'assurance récolte par redéploiement d'une partie des taxes affectées au FNGCA. Le retrait pour la viticulture est envisagé en 2010, et à partir de 2012 pour les fruits et légumes. Parallèlement, le FNGCA pourrait bénéficier de crédits dégagés par la réforme du financement des aides nationales, et être doté à compter de 2010.

Le troisième axe consiste à promouvoir au niveau communautaire une série d'évolutions réglementaires, visant à permettre le cofinancement de l'assurance récolte, qui permettrait de majorer les crédits budgétaires de 5 millions d'euros en 2010 et de 6 millions d'euros en 2011.

Le quatrième axe consiste à réformer la déduction pour aléas (DPA).

La DPA a été mise en place par la loi de finances pour 2002 afin d'inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution. Concrètement, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition et qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent, sur option, déduire annuellement une fraction de leur bénéfice en vue de faire face à des aléas d'ordre climatique, économique, sanitaire ou familial, à condition qu'à la clôture de l'exercice une somme au moins égale au montant de cette déduction ait été inscrite à un compte d'affectation ouvert auprès d'un établissement de crédit. Actuellement, la DPA est soumise à un plafond commun (26 000 euros) avec la déduction pour investissement⁽¹⁾. Le Gouvernement envisage de soumettre la DPA à un plafond distinct de celui de la DPI, soit 15 000 euros pour chaque déduction. Pour inciter le développement de l'assurance récolte, le plafond de DPA serait majoré à 23 000 euros pour les exploitations qui souscrivent une assurance récolte, à l'exception des secteurs sortis du FNGCA, pour lesquels le contrat d'assurance deviendrait une condition d'octroi de la DPA.

Si votre Rapporteur spécial souscrit pleinement à cette démarche d'ensemble, il souhaite toutefois livrer deux commentaires :

– d'une part, il faut constater que les évolutions proposées par le Gouvernement sont pour partie dépendantes des orientations qui seront retenues par l'Union européenne au terme du bilan de santé de la PAC. Il faut donc espérer que nos partenaires soient conscients de la nécessité de soutenir le développement du mécanisme assurantiel ;

– les évolutions proposées ne doivent pas dispenser d'une réflexion sur la prise en charge par le seul MAP des indemnisations consécutives à la réalisation de risques climatiques et sanitaires. Seule activité économique fondée exclusivement sur le vivant, l'agriculture est de ce fait soumise à des aléas qui devraient pouvoir être garantis par la solidarité nationale.

3.– L'action *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles*

a) L'appui au renouvellement consiste à aider les départs et à faciliter les installations.

- **L'aide au départ ne passera plus par la préretraite.**

Les aides à la cessation d'activité voient leurs crédits diminuer par rapport à 2008, en autorisations d'engagement (6 millions d'euros contre 22,2 millions d'euros) comme en crédits de paiement (14,6 millions d'euros contre 19 millions d'euros).

(1) Celle-ci offre la possibilité aux exploitants agricoles relevant d'un régime réel d'imposition de déduire chaque année une fraction de leur bénéfice en vue de financer dans les cinq ans qui suivent soit leurs stocks, soit leurs immobilisations amortissables, soit des parts de sociétés coopératives agricoles.

Ce recul s'explique par l'abandon de l'un des dispositifs financés depuis cette ligne, à savoir les préretraites, qui ne sont conservées que dans les départements d'outre-mer. Cette décision, inspirée par la RGPP, s'inscrit dans la politique globale du Gouvernement, tendant à l'élévation du taux d'activité dans une perspective de croissance.

Le MAP continue de servir l'indemnité viagère de départ (IVD), dispositif qui ne compte plus de nouveaux entrants depuis 1990 mais pour lequel les paiements doivent se poursuivre, à hauteur de 56,8 millions d'euros en 2009.

- **L'installation des jeunes est une priorité du Gouvernement.**

Les montants prévus pour la **dotations aux jeunes agriculteurs (DJA)** sont proches des crédits alloués en 2008 : 55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,3 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 51,5 et 58,8 millions d'euros.

La dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), créée en 1973, a pour objectif de soutenir financièrement le jeune agriculteur lors de son installation en lui versant une subvention. Elle est cofinancée par l'Union européenne, à hauteur de 50 %. La dotation est versée au jeune agriculteur qui s'installe pour la première fois comme exploitant agricole et qui remplit certaines conditions relatives à son âge (dix-huit ans sans avoir atteint quarante ans), à la taille minimum de son exploitation, à sa formation et à la viabilité de son projet. Le jeune agriculteur doit respecter certains engagements (tenue d'une comptabilité, mise aux normes des bâtiments d'élevage, respect du bien être des animaux) et rester exploitant agricole pendant cinq ans au moins⁽¹⁾, sous peine de devoir rembourser les montants perçus au titre de la DJA. Un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne une aide de 16 700 euros.

Le montant prévu dans le présent projet de loi de finances devrait permettre environ 7 000 installations.

Outre la DJA, les jeunes agriculteurs peuvent également prétendre à des **prêts bonifiés à l'installation**, qui bénéficieront en 2009 d'un soutien public en hausse de 17,4 % en autorisations d'engagement (79,5 millions d'euros contre 67,7 millions d'euros en 2008) et de 38,2 % en crédits de paiement (77,7 millions d'euros contre 56,2 millions d'euros). Ces prêts, qui ont pour objet de financer les dépenses à effectuer lors de la première installation, sont cofinancés par l'Union européenne à hauteur de 50 %. Compte tenu de la baisse progressive de la part communautaire, le budget national doit fournir un effort croissant pour maintenir constante l'enveloppe globale de bonification, à hauteur de 130 millions d'euros. Les conditions d'attribution sont alignées sur celles de la DJA ; le nombre de bénéficiaires est à peu près identique. Le montant d'autorisations d'engagement demandé pour 2009 devrait permettre l'octroi de 830 millions d'euros de prêts.

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

Les moyens consacrés à accompagner l'installation devraient eux aussi s'accroître :

– d'une part, les crédits du Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (**FICIA**) vont passer de 10 millions d'euros en 2008 à 11,5 millions d'euros en 2009. Depuis 2003, le FICIA est le cadre d'exécution des programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL). Les PIDIL permettent aux jeunes agriculteurs de bénéficier d'actions de parrainage de l'installation, d'aides au remplacement sur l'exploitation ou encore d'un soutien technique ;

– d'autre part, **un nouveau plan de professionnalisation personnalisé (PPP) se substituera en 2009 aux actuels stages à l'installation**. Alors que ces derniers sont uniformes pour tous les candidats à l'installation, le PPP sera adapté à la formation et à l'expérience de chacun. L'instauration du PPP devrait générer environ 1 000 installations supplémentaires. La ligne budgétaire consacrée aux stages à l'installation est donc en augmentation depuis 2008, passant de 4,9 millions d'euros (AE = CP) à 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il faut en outre préciser que les actions collectives afférentes aux stages à l'installation sont prises en charge par le CAS *DAR*, à hauteur de 3 millions d'euros.

b) L'aide à la modernisation des exploitations agricoles passe essentiellement par deux dispositifs.

• **Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)**

À partir du 1^{er} janvier 2005, le PMBE a remplacé différents dispositifs d'aide à l'investissement en élevage. Sa mise en place répond à la nécessité de rénovation et de mise aux normes des exploitations d'élevage, afin de mieux prendre en compte les problématiques environnementales.

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

Au 31 août 2007, le nombre de dossiers en attente dépassait 10 200. Afin de résorber la file d'attente dès l'année 2008, des mesures de régulation ont été décidées, notamment :

– la mise en place d'un appel à candidatures pour la sélection des dossiers sur la base des critères de priorité définis au plan régional. Ce système novateur permet d'améliorer la sélection des projets auxquels il convient d'apporter un soutien public et réduire le temps de réponse de l'administration, ce qui limite l'incertitude relative au plan de financement de projets privés ;

- la réduction du taux de participation de l'État de 10 à 7,5 % ;
- le plafonnement du montant éligible à la subvention (70 000 euros pour la construction neuve et à 50 000 euros pour la rénovation).

Un régime plus favorable est maintenu pour les jeunes agriculteurs et les zones de montagne.

- **Le plan végétal pour l'environnement (PVE)**

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

Les crédits prévus pour 2009 devraient permettre la modernisation de 2 300 exploitations pour un coût moyen de 1 800 euros par dossier.

Afin d'éviter la constitution d'une file d'attente, les demandes dont les projets ne répondent pas aux critères de priorité définis régionalement ou qui ne peuvent être engagés au titre de l'exercice budgétaire en cours, faute de crédits correspondants, font l'objet d'une décision de rejet. Le commencement d'exécution du projet n'est pas autorisé avant la date de la décision attributive de l'aide ce qui donne la possibilité à l'agriculteur de présenter à nouveau sa demande pour le même projet.

- **Le maintien des prêts bonifiés aux coopératives d'utilisation de matériel agricole**

Les CUMA bénéficient depuis 1982 de prêts bonifiés. Ce soutien paraît justifié, les CUMA permettant notamment de faciliter l'installation des jeunes. Au terme des arbitrages budgétaires pour 2009, il a été décidé de maintenir jusqu'en 2011 la bonification des prêts aux CUMA, ce dont votre Rapporteur spécial se réjouit. Le montant alloué à ces charges de bonification (3 millions d'euros en autorisations d'engagement) est toutefois inférieur à ce que les professionnels estiment être la masse critique (7 millions d'euros).

Si les contraintes qui pèsent sur le budget du MAP permettent difficilement d'envisager un abondement de cette ligne, il conviendrait à tout le moins que le financement des prêts CUMA ne soit pas menacé par les mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice. **À l'initiative de votre Rapporteur spécial, votre commission des Finances a adopté un amendement tendant à majorer de 700 000 euros la dotation prévue pour 2009 (amendement n° II-32).**

4.– L'action *Gestion équilibrée et durable des territoires*

a) La forte baisse des autorisations d'engagement de l'action est due à l'évolution de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE).

La PHAE est un engagement pluriannuel de cinq ans, qui rémunère des surcoûts et manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques de gestion de prairies favorables à l'espace naturel, récapitulées dans un cahier des charges que l'exploitant s'engage à respecter.

Le dispositif PHAE a été cofinancé par l'Union européenne, à hauteur de 50 % en 2003 et 2004, puis à hauteur de 60 % en 2005 et 2006. Pour la période 2007-2013, le taux de cofinancement des mesures agro-environnementales est ramené à 55 % pour le territoire continental. S'agissant des régions insulaires et d'outre-mer, ce cofinancement est prévu à hauteur de 55 % en Corse, de 75 % à La Réunion, de 80 % en Martinique et Guadeloupe et de 85 % en Guyane, sous réserve de l'approbation, par la Commission européenne, des plans de développement rural régionaux.

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

La majorité des engagements en PHAE ont été pris en 2003 et arrivaient à échéance en 2008. Le renouvellement de ces engagements nécessitait en 2008 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, cofinancement communautaire inclus, soit plus 450 millions d'euros au titre de la part nationale, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.

Le besoin exceptionnel d'autorisations d'engagement de 2008 n'ayant pas vocation à se renouveler, les autorisations d'engagement prévues pour 2009 sont logiquement en forte baisse (19,4 millions d'euros). Les crédits de paiement, quant à eux, sont stables (120,3 millions d'euros).

b) La révision générale des politiques publiques a conduit à la suppression de certains dispositifs.

• Le financement des travaux d'**hydraulique agricole** par l'État sera arrêté à compter de 2009. Toutefois, le MAP conserve à sa charge l'entretien des ouvrages domaniaux dont il est propriétaire, ainsi que les investissements dédiés à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG) dans le cadre de la concession d'État dont elle bénéficie. Cette décision se traduit par une économie en autorisations d'engagement de 10,7 millions d'euros dès 2009. En ce qui concerne les crédits de paiement, l'économie est de 10,5 millions d'euros en 2009, puis augmentera progressivement les années suivantes.

• Les interventions nationales et déconcentrées au bénéfice des **associations du monde rural** seront limitées, à partir de 2009, aux obligations communautaires en la matière, à savoir le financement du Réseau rural, cofinancé par le FEADER (1,1 million d'euros en 2009). Cette décision se traduit par une économie de 7,15 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

Votre Rapporteur spécial regrette la disparition du subventionnement par le budget général des associations rurales, qui jouent un rôle utile en matière d'attractivité des territoires. Selon les informations fournies par le Gouvernement, les associations rurales pourraient être éligibles aux appels à projets lancés depuis le CAS *DAR*. Il conviendra donc d'être attentif à ce que cette potentialité se réalise. **Afin d'amortir la suppression du subventionnement budgétaire, votre commission des Finances a adopté, à l'initiative de votre Rapporteur spécial, un amendement tendant à affecter 700 000 euros à ces associations, pour l'année 2009 (amendement n° II-32).**

Le financement des syndicats, acteurs du développement rural, est maintenu. Le soutien aux syndicats passe par le financement de leur fonctionnement, sur la base des résultats obtenus aux élections aux chambres d'agriculture (11,3 millions d'euros). Cela passe également par le concours de l'État à la formation des responsables syndicaux (5,7 millions d'euros).

c) Des mesures d'exonération de charges sociales sont destinées à soutenir l'emploi en milieu rural.

Le poids des charges sociales patronales peut apparaître comme un handicap dans le secteur agricole, en raison notamment de l'importance du travail occasionnel ou saisonnier. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (LOA) a donc renforcé les dispositifs d'exonération de cotisations sociales.

En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser auprès des organismes de sécurité sociale les pertes de recettes engendrées par les dispositifs d'exonération de cotisations, sauf exception prévue par la loi.

Le tableau suivant fournit la liste et le coût prévisionnel pour 2009 des exonérations rattachées au programme 154.

EXONÉRATIONS COMPENSÉES DEPUIS LE PROGRAMME 154

(en millions d'euros)

Exonération	Texte de création	Nombre de contrats de travail concernés au 31/12/2007	Montant 2008 coût et crédits de compensation	Montant 2009 Coût prévisionnel
Dispositif travailleurs occasionnels (TO)	Loi de modernisation de l'agriculture du 01/02/95	885 824	Coût prévisionnel : 36,31 Compensation : 1,03	37,356
Extension du dispositif TO aux entreprises de travaux agricoles ou forestiers (ETARF)	LOA	28 503	Coût prévisionnel : 7,2 Compensation : 0,94	7,209
Contrats vendanges	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002	173 652	Coût prévisionnel : 13,359 Compensation : 13,51	14,055
Dispositif TO âgés de moins de 26 ans	LOA	31 604	Coût prévisionnel : 2,028 Compensation : 5,77	2,086
Embauche sous CDI par les groupements d'employeurs	LOA	408	Coût prévisionnel : 1,255 Compensation : 3,72	1,251
Transformation des CDD en CDI	LOA	2 524	Coût prévisionnel : 9,385 Compensation : 3,35	9,574
Contrats emploi formation agricoles	LOA	Non significatif	Coût prévisionnel : 0,10 Compensation : 0,09	0,10
TOTAL			Coût prévisionnel : 69,637 Compensation : 28,41	71,631

Source : MAP

Le présent projet de loi de finances prévoit seulement 50 millions d'euros pour compenser les exonérations listées ci-dessus, dont le montant total dépasserait 71 millions d'euros. Il faut toutefois relever que le ratio compensation/coûts serait nettement meilleur qu'en 2008.

d) L'augmentation des crédits des mesures agro-environnementales régionales résulte du plan « Agriculture biologique : horizon 2012 ».

Les dispositifs agro-environnementaux mis en œuvre dans le cadre de l'application du règlement de développement rural européen (RDR) pour la période 2007-2013 visent à soutenir les exploitants agricoles mettant en place des pratiques compatibles avec la protection de l'environnement. Les dispositifs financés répondent aux enjeux liés à la protection de la biodiversité en garantissant

une gestion adaptée des sites Natura 2000 et en accompagnant la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau afin d'atteindre une bonne qualité des eaux en 2015.

Le développement de l'agriculture biologique est aujourd'hui incontournable dans la politique de développement durable. La conversion des agriculteurs conventionnels est au cœur du plan « Agriculture biologique : horizon 2012 », inspiré par le Grenelle de l'environnement. Les mesures d'aide à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique relèvent aussi des dispositifs agro-environnementaux régionaux.

L'État a contribué en 2008 au financement de ces dispositifs à hauteur de 53,3 millions d'euros. En 2009, les engagements relatifs à l'agriculture biologique nécessitent un soutien financier accru des exploitations qui s'engagent dans cette démarche. Par conséquent, les besoins en autorisations d'engagement sont évalués à 67,3 millions d'euros.

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

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

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

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

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

Depuis 2001, les ICHN sont versées en fonction du nombre d'hectares de superficies fourragères (surfaces en prairies et céréales utilisées par les animaux) et, pour les zones sèches, en fonction du nombre d'hectares en surfaces cultivées. Pour répondre à l'objectif de maintien d'une communauté rurale viable, le plafond de superficie primable est fixé à 50 hectares par exploitation individuelle à temps complet et le montant de la prime correspondant aux 25 premiers hectares est

majoré. Cette majoration a progressivement été portée à 30 % jusqu'en 2006. En 2007, une nouvelle revalorisation portant la majoration à 35 % est intervenue pour la seule zone de montagne.

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

Pour la campagne 2009, il est demandé la **reconduction de la dotation votée en loi de finances initiale pour 2008, soit 229,1 millions d'euros**.

5.– L'action *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions*

C'est depuis cette action que sont financés les moyens de fonctionnement des différentes structures intervenant au titre du programme 154. Le projet de loi de finances pour 2009 annonce d'importantes réformes de certains de ces organismes, en conséquence de la RGPP.

Votre Rapporteur spécial se contentera de présenter ici les principales caractéristiques des réformes envisagées ; l'analyse plus détaillée des données financières interviendra après la mise en place effective des nouvelles structures.

a) *La création de FranceAgriMer et de l'Agence des services et de paiement résulte de la révision générale des politiques publiques.*

• **FranceAgriMer résulterait de la fusion des offices.**

L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), qui devrait être créé au 1^{er} janvier 2009, sera le produit de la fusion des offices suivants :

- l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) ;
- l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR) ;
- l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) ;
- l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER).

FranceAgriMer comprendrait en outre en son sein l'actuel Service des nouvelles des marchés (SNM), service à compétence nationale jusqu'alors rattaché au MAP.

Ce regroupement est la poursuite de la démarche engagée par la LOA, qui avait déjà organisé le regroupement des principaux offices d'intervention agricoles en trois grands pôles : grandes cultures, élevage et vin – fruits et légumes.

Les offices d'intervention agricoles exercent aujourd'hui, filière par filière, des métiers du même type, qu'il s'agisse de la concertation avec les professionnels, de la connaissance des marchés au niveau 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.

Cette réforme vise donc à assurer une meilleure cohérence dans l'orientation et le soutien aux filières ; elle devrait permettre de procéder, le cas échéant, aux arbitrages nécessaires entre les différentes filières, de renforcer leur suivi économique et d'améliorer la réactivité dans la gestion des crises.

Cette réforme poursuit un triple objectif :

– adapter l'organisation dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche en fonction des évolutions prévisibles au niveau communautaire vers une organisation commune de marché (OCM) unique dans le domaine agricole ;

– structurer de manière homogène la concertation avec les organisations professionnelles et interprofessionnelles, tout en maintenant dans le nouveau cadre global des conseils d'orientation secteur par secteur ;

– créer des synergies entre les différentes structures exerçant des métiers de même type, et générer des économies d'échelle à travers un rapprochement des fonctions support ainsi que par une rationalisation des implantations régionales.

L'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM) est maintenu en tant que structure spécifique dédiée pour l'Outre-mer (départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte).

FranceAgriMer sera un établissement public administratif (EPA) à régime financier et comptable d'établissement public administratif industriel et commercial (EPIC).

Le regroupement des offices en un établissement unique ne modifie pas fondamentalement le périmètre des missions, qui s'articulera autour des objectifs suivants :

- l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés ;
- le renforcement de l'efficacité économique de la filière ;
- la mise en œuvre des mesures communautaires.

L'établissement sera dirigé par un directeur général et doté d'un conseil d'administration auquel seront adjoints des conseils spécialisés, composés majoritairement de professionnels.

Les délégations régionales des offices disparaîtront en tant qu'échelons déconcentrés. Les services de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt seront mis, en tant que de besoin, à disposition de l'établissement FranceAgriMer. Ils constitueront les échelons régionaux du nouvel établissement.

Les dispositions applicables à FranceAgriMer sont applicables à l'ODEADOM qui deviendra donc un EPA.

La dotation prévue par le présent projet de loi de finances s'élève, pour FranceAgriMer et l'ODEADOM, à 90 millions d'euros.

- **L'Agence des services et de paiement résulterait de la fusion du CNASEA et de l'AUP.**

L'Agence de services et de paiement (ASP) sera issue de la fusion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et de l'Agence unique de paiement (AUP).

La création d'un organisme unique de paiement pour le secteur agricole permettra d'identifier et de mettre au service des agriculteurs un seul interlocuteur pour la gestion et le paiement de la majorité des aides communautaires directes (premier pilier de la PAC) et des mesures de soutien au développement rural (deuxième pilier).

Cette réforme vise également à mutualiser les différentes expertises dans une logique de qualité d'action au service du bénéficiaire final, quelle que soit la politique concernée.

Le nouvel établissement public bénéficiera ainsi de la diversité des métiers déjà exercés par le CNASEA pour le compte de différents donneurs d'ordre : Union européenne, ministères et collectivités territoriales. En particulier, l'expérience acquise par le CNASEA dans le cadre de ses interventions pour le compte des régions permettra de mieux coordonner le versement des aides accordées aux agriculteurs par les collectivités locales en complément des programmes nationaux et communautaires.

Au-delà de sa compétence traditionnelle en matière d'aides agricoles, le nouvel opérateur unique de services et de paiement a vocation à devenir un véritable opérateur interministériel. L'article L. 313-1 du code rural confie déjà des compétences en matière de formation professionnelle, d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle au CNASEA. De plus, ce dernier réalise le paiement des mesures en faveur de l'emploi prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale. Il intervient également pour le paiement des aides à l'emploi spécifiques à l'outre-mer. Ces compétences seraient transférées au nouvel organisme.

L'ASP pourra s'appuyer sur un réseau local développé, notamment à partir des actuelles implantations régionales du CNASEA.

La réforme devrait permettre de limiter les coûts de structure par rapport au montant des aides gérées.

L'ASP sera un établissement public à caractère administratif (EPA), placé sous la tutelle de l'État, dont le 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 d'État, pourront être complétées par la rémunération des prestations effectuées pour d'autres personnes publiques ou gestionnaires de services publics.

Le présent projet de loi de finances prévoit de doter l'ASP d'environ 103 millions d'euros en 2009.

En conséquence de la fusion de l'AUP et du CNASEA, les moyens de fonctionnement des Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) apparaissent désormais de façon autonome dans le PAP, à hauteur de 17 millions d'euros pour 2009.

- **Les personnels des structures actuelles se verront offrir plusieurs possibilités d'évolution.**

Les personnels qui exerçaient leurs missions dans les offices, à l'AUP et au CNASEA, seront transférés aux nouveaux établissements (sans changement de leur statut). Les personnels affectés au Service des nouvelles des marchés seront transférés à FranceAgriMer.

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 (des offices, de l'AUP et du CNASEA) se verront ouvrir un droit d'option entre d'une part, l'intégration dans un corps de fonctionnaires du MAP 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 substitueraient aux deux quasi-statuts actuels.

Les recrutements futurs se feront dans les corps de fonctionnaires en position d'activité, et par des contractuels de droit commun. Aucun nouveau recrutement n'interviendra donc dans le cadre des dispositions réglementaires régissant les agents n'ayant pas opté pour la titularisation.

Par ailleurs, afin de faciliter la mobilité des agents, une disposition devrait permettre aux agents qui n'opteront pas pour la titularisation d'être affectés (en position d'activité) sur des emplois permanents des administrations et des

établissements publics de l'État en conservant le bénéfice des dispositions qui leur sont applicables dans leur établissement d'origine.

Enfin, les agents des corps propres de fonctionnaires des offices seront intégrés dans les corps homologues du ministère de l'agriculture.

Parallèlement à la création des deux nouveaux établissements, il a été décidé la mise en place d'un nouveau plan de réduction des effectifs pour la période 2009-2011. Ce plan prévoit la suppression nette de 455 ETP sur trois ans, et concerne à la fois l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et l'Agence de services et de paiement.

S'agissant de l'année 2009, ce plan se traduirait par une baisse totale de 146 ETP (69 pour FranceAgriMer et 77 pour l'ASP), baisse qui devra être réalisée grâce, notamment, au non remplacement des départs à la retraite et à la mobilité des agents vers des structures extérieures.

- **La procédure choisie pour la création des nouvelles structures est particulière.**

Le 1^{er} octobre dernier, le Gouvernement a déposé au Sénat, après déclaration d'urgence, un 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⁽¹⁾.

En raison d'un ordre du jour chargé, et dans le souci de faire entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009 la réforme envisagée, le Gouvernement a présenté un amendement à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, déposée par notre collègue Jean-Luc Warsmann le 22 juillet 2008. L'article 36 *ter* du texte adopté⁽²⁾ en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008 autorise donc le Gouvernement à créer l'ASP et FranceAgriMer par voie d'ordonnance⁽³⁾.

Il faut donc espérer que les délais d'examen de la proposition de loi et d'adoption des ordonnances permettent la création des établissements nouveaux à la date prévue.

(1) *Doc. Sénat n° 2.*

(2) *TA n° 190.*

(3) *L'article 36 bis du même texte prévoit une procédure identique pour la réforme des établissements forestiers (cf. infra).*

b) Les Haras nationaux seront recentrés sur leur mission de service public.

L'établissement public des Haras nationaux a été créé en 1999. Cette structure essentielle pour la filière du cheval joue simultanément plusieurs rôles dévolus dans d'autres filières agricoles à des structures distinctes (notamment les offices et les instituts techniques). Les Haras nationaux ont en outre un rôle en matière d'identification des équidés et d'amélioration génétique. L'établissement génère des ressources propres supérieures à 20 millions d'euros et mobilise des cofinancements des collectivités locales pour la mise en œuvre de partenariats.

Le contrat d'objectifs et de moyens, signé entre l'État et l'établissement public en juillet 2003, couvre la période 2004-2008. Il précise les attentes de l'État dans l'exercice des missions d'intérêt général de l'établissement (identification et traçabilité des équidés, politique d'amélioration et de diversité génétique, amélioration de la connaissance de la filière cheval, expertise technique et scientifique) et le positionnement de l'établissement public par rapport à la profession et aux collectivités locales (appui technique, promotion).

Un nouveau contrat d'objectifs est en cours de rédaction. Il permettra de mettre en œuvre la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, à savoir le **recentrage de l'établissement sur ses seules missions de service public, au travers d'un plan progressif sur cinq ans**, et son évolution vers un office du cheval, afin de mieux structurer la filière. 147 ETP devraient être supprimés d'ici 2011, dont 53 en 2009.

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

Les Haras nationaux perçoivent une subvention pour charges de service public d'un montant prévisionnel de 44,5 millions d'euros en 2009. Ils sont chargés de la mise en œuvre des aides aux éleveurs, de l'organisation de manifestations et d'actions en matière génétique, ces politiques étant financées depuis l'action 14 (9,6 millions d'euros en 2009).

c) L'Institut national de l'origine et de la qualité voit sa dotation reconduite.

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

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

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

La subvention pour charges de service public serait stable en 2009, à 15 millions d'euros. L'INAO dispose par ailleurs de ressources propres (1,46 million d'euros en 2008) et de ressources fiscales (3,95 millions d'euros en 2008).

Les ressources propres sont constituées pour l'essentiel de redevances pour le traitement des dossiers de demandes de plantations de vignes en AOC, de remboursement des dépenses engagées pour les examens analytiques et organoleptiques des produits AOC et de recettes diverses liées notamment aux contentieux. Les ressources fiscales sont quant à elles constituées de droits sur les vins, les produits laitiers et les produits agroalimentaires sous AOC ainsi que sur les produits sous IGP.

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

Les crédits de l'action connaissent une croissance exceptionnelle par rapport à 2008 : + 171,6 % en autorisations d'engagement et + 124 % en crédits de paiement.

Cette hausse résulte pour l'essentiel de la mise en œuvre du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), annoncé par le Gouvernement en janvier 2008. Initialement prévu sur trois ans, ce plan sera finalement exécuté sur les seules années 2008 et 2009, afin de répondre à l'aggravation de la crise du secteur, au premier semestre 2008. Pour 2008, le décret d'avance précité du 27 juin 2008 a permis la mise en œuvre en urgence des mesures prévues par le PPDR.

Pour 2009, ce sont 129 millions d'euros en autorisations d'engagement et 102 millions d'euros en crédits de paiement qui sont prévus par le présent projet de loi de finances.

Composé de quinze mesures, le plan s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux de la politique commune de la pêche (PCP), visant à favoriser une exploitation durable des ressources aquatiques dans le contexte d'adaptation du secteur à la crise du gazole, et d'évolution des techniques pour mieux préserver la ressource.

Les quinze mesures sont réparties en quatre chapitres :

– un chapitre écologique et halieutique, dont l’objet est d’optimiser la gestion de la ressource halieutique ;

– un chapitre social, dont l’objet est de renforcer l’attractivité du secteur de la pêche ;

– un chapitre économique, dont l’objet est de promouvoir un développement durable de la pêche française ;

– un chapitre sécurité, dont l’objet est de renforcer la sécurité des pêcheurs.

L’encadré suivant présente brièvement les quinze mesures.

Le plan pour une pêche durable et responsable

Chapitre 1 : Optimiser la gestion des ressources halieutiques

Le plan pour une pêche durable poursuit et amplifie les efforts engagés pour assurer une préservation efficace de la ressource halieutique à travers quatre mesures.

Mesure 1 : Réformer et optimiser la gestion de la ressource

Des efforts importants ont déjà été entrepris par les professionnels et les organisations de producteurs pour mieux gérer la ressource. Ils doivent se poursuivre.

De nouvelles méthodes doivent être initiées en fonction, notamment, de leur pertinence au regard des flottilles, des pêcheries, des engins de pêche et de la zone géographique concernés.

Mesure 2 : Renforcer la connaissance scientifique de l’état des ressources halieutiques

La connaissance de l’état de la ressource est un élément essentiel d’orientation de la politique des pêches. Elle permet de mieux répartir l’effort de pêche mais aussi de défendre plus objectivement les intérêts nationaux dans les enceintes internationales et communautaires en prenant en compte la diversité des enjeux de la pêche française.

Le plan pour une pêche durable renforce les moyens alloués à la recherche halieutique en France, notamment à l’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (IFREMER), pour donner à l’État et aux professionnels de la pêche la meilleure information disponible.

Le coût de la mesure s’élève à 8 millions d’euros sur la durée du plan.

Mesure 3 : Améliorer la sélectivité des engins de pêche

Les engins de pêche doivent être adaptés pour mieux répondre aux exigences environnementales tout en permettant aux navires de réaliser des campagnes de pêche rentables.

Ces engins doivent aussi être certifiés à l’échelon européen de façon à assurer une véritable sécurité juridique en cas de contrôle.

Mesure 4 : Installer le Conseil prospectif et de stratégie de la pêche maritime (CPSPM)

Le CPSPM sera notamment 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.

Chapitre 2 : Renforcer l'attractivité du secteur de la pêche

L'amélioration de l'offre de formation et la sécurisation d'un revenu minimal permettent, avec les dispositions en faveur d'une amélioration des conditions de travail et de la sécurité à la pêche, de renforcer l'attractivité des métiers de la pêche.

Mesure 5 : Améliorer l'offre de formation

Dans le prolongement des bacs professionnels, mis en place à Ciboure, Sète et Bastia en septembre 2008, des brevets de technicien supérieur (BTS) devraient rapidement être créés.

La direction des affaires maritimes du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) conduit actuellement les travaux qui permettront une meilleure lisibilité des parcours professionnels des navigateurs, particulièrement pour ce qui concerne la pêche.

Mesure 6 : Mettre en place un revenu minimal

Le salaire minimal dans le secteur de la pêche est prévu par le code du travail maritime.

Les professionnels et les services de l'État ont défini des modalités de lissage de la rémunération sur tout ou partie de l'année, et le versement d'une rémunération minimale mensuelle de 1 580 euros brut.

Mesure 7 : Accompagner individuellement en période d'inactivité forcée

La réglementation communautaire des pêches impose des mesures parfois très contraignantes (plans de reconstitution, fermetures exceptionnelles d'une pêcherie), qui obligent les entreprises à réaliser des « arrêts temporaires » de l'activité de pêche. En complément des mesures en faveur des entreprises dont les navires sont arrêtés, un accompagnement individuel des marins pêcheurs pendant ces périodes d'inactivité forcée est désormais assuré.

Le coût de la mesure est évalué à 25 millions d'euros sur la durée du plan.

Chapitre 3 : Pour un développement économique durable de la pêche française

Le secteur de la pêche française rassemble près de 8 000 navires. Il représente 24 000 personnes embarquées et les emplois induits sont estimés à 70 000 personnes.

Ce secteur économique est confronté à des difficultés économiques. La part du gazole ne cesse 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 tributaires des évolutions du cours du carburant.

La mise en œuvre du PPDR doit permettre d'accompagner les adaptations indispensables pour garantir des perspectives de développement durables et innovantes au secteur de la pêche, à travers quatre mesures.

Mesure 8 : Réduire la dépendance des navires de pêche au gazole

Le plan pour une pêche durable et responsable permet notamment :

- la rédaction d'un cahier des charges pour un « diagnostic énergétique », financé par le MAP, permettant aux patrons de pêche de programmer les investissements pertinents afin de réduire leur consommation de gazole ; ce diagnostic est aujourd'hui à la disposition des armateurs ;
- le renforcement de l'engagement de l'État dans un plan de recherche et développement pour des moteurs moins consommateurs de gazole ainsi que pour l'utilisation de carburants alternatifs. Un premier appel à projets a été lancé au printemps 2008.

Le coût de la mesure est évalué à 12 millions d'euros sur la durée du plan.

Mesure 9 : Moderniser, restructurer et assurer la viabilité économique de la flotte de pêche française

La mesure 9 se décline en une série d'actions complémentaires dont l'objectif est de permettre aux entreprises en difficulté de retrouver le chemin de la viabilité économique.

Parmi ces actions, le plan de sauvetage et de restructuration (PSR) comporte trois phases :

- un audit financier initial, permettant à une commission *ad hoc* composée de membres de l'administration et d'acteurs de la filière, de déterminer l'ampleur des difficultés rencontrées et de proposer des mesures de sauvetage immédiates, une restructuration sur un plus long terme ou la cessation de l'activité ;
- des aides au sauvetage, qui prennent 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, un plan de restructuration peut prévoir des investissements de modernisation de navires 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 (FEP).

Les entreprises les plus durement et irrémédiablement touchées par le nouvel environnement économique ont la possibilité de mettre fin à leur activité dans les meilleures conditions. Ces sorties de flotte volontaires sont 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 co-financées par le FEP.

Par ailleurs, au titre de cette mesure 9, une réponse immédiate aux graves difficultés rencontrées par le secteur a été apportée à travers la mise en place au printemps 2008, d'une aide d'urgence de trésorerie en faveur des navires de pêche et des marins les plus touchés.

Enfin, la mesure 9 encourage les actions conduites par les professionnels pour agir concrètement sur l'amélioration de l'environnement marin et la préservation de la ressource halieutique. Des financements sont accordés dans le cadre du FEP pour soutenir ces initiatives baptisées « contrats bleus ».

Le coût total de la mesure est évalué à 230 millions d'euros sur la durée du plan

Mesure 10 : Mieux valoriser les produits de la mer

La rationalisation des conditions de la commercialisation sera recherchée par économies d'échelle, harmonisation de la qualité et renforcement de l'hygiène et de la traçabilité.

Le Conseil général de l'agriculture, a été chargé d'une mission d'analyse tendant à renforcer le rôle des producteurs dans la commercialisation des produits de la pêche française.

Mesure 11 : Soutenir la mise en place d'un éco-label et de signes de qualité des produits de la mer

L'État appuie la démarche de filière engagée par le projet de création d'une classification des produits de la pêche et d'un éco-label pour les produits de la pêche.

L'État apporte également son soutien à l'établissement de signes de qualité, notamment visant à promouvoir l'origine du produit.

Mesure 12 : Aider à l'installation des jeunes pêcheurs

Le coût de la mesure est évalué à 15 millions d'euros sur la durée du plan.

Chapitre 4 : Renforcer la sécurité des pêcheurs

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.

L'amélioration de la sécurité des pêcheurs sur le lieu de travail doit être examinée dans le contexte plus large des conditions de travail et de la politique sociale dans le secteur maritime.

Mesure 13 : Doter chaque professionnel de la pêche d'une balise individuelle

Le PPDR permet le lancement d'une étude technique pour que cette disposition innovante soit expérimentée dès 2008 et mise en œuvre de manière progressive dans des délais rapides.

Le coût de la mesure est évalué à 9 millions d'euros sur la durée du plan.

Mesure 14 : Accélérer le plan sécurité à la pêche

L'équipement obligatoire des navires en AIS (système automatique d'identification) pour les navires de plus de 15 mètres a été rendu obligatoire par un arrêté du 30 avril 2008.

Le PPDR prendra en charge une partie des mesures du plan de sécurité à la pêche et notamment l'équipement en vêtements à flottabilité intégrée (VFI) et l'équipement des navires en AIS.

Le coût de ces dernières mesures est évalué à 11 millions d'euros sur la durée du plan.

Mesure 15 : Lancer une étude sur la construction de navires plus sûrs

Des propositions ont été formulées pour relancer la construction de navires neufs et sûrs.

7.– Le dispositif de mesure de la performance

a) *Le dispositif a connu quelques modifications.*

Malgré la fusion des anciens programmes 154 et 227, les objectifs retenus dans ces programmes ont été conservés dans le nouveau programme 154. Seul l'objectif relatif à la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualités de service, commun aux deux programmes, a été fusionné.

Les autres évolutions ont été introduites à la suite des conférences de performance, sur la base des résultats du rapport annuel de performance (RAP) pour 2007 :

– introduction d'un sous-indicateur pour le secteur du maraîchage dans l'indicateur 2.2 (*Taux de pénétration de l'assurance récolte*). Les principaux secteurs concernés par l'assurance récolte sont désormais couverts par cet indicateur ;

– suppression de l'indicateur *Indice de concentration géographique des capacités de pêche*. Bien que l'équilibre des territoires soit un objectif important à maintenir, la complexité à la lecture ainsi que la stabilité déjà acquise sur les années de réalisation ont entraîné la suppression de cet indicateur ;

– suppression de l'indicateur *Nombre d'emploi dans la filière cheval*, les variations observées n'étant que très indirectement liées à l'action publique mise en œuvre dans cette filière ;

– modification de l'indicateur *Évolution comparée du nombre d'exploitations en zone défavorisée et hors zone défavorisée*. Cet indicateur n'était pas suffisamment lisible, et trop complexe dans sa construction. L'intitulé est désormais *Part des exploitations en zone défavorisée dans l'ensemble des exploitations*. La lecture temporelle permet désormais de savoir si le nombre d'exploitations en zone défavorisée évolue plus ou moins favorablement que le nombre d'exploitations hors zone défavorisée ; c'est cette information qui est recherchée au travers de l'indicateur.

b) *La part des crédits couverts par des indicateurs est variable selon les actions.*

Sur le programme 154, 44 % des autorisations d'engagement et 48 % des crédits de paiement sont couverts par des objectifs et indicateurs.

Des disparités importantes existent toutefois d'une action à une autre. Ainsi, l'intégralité des crédits de l'action 13 et 80 % de ceux de l'action 14 font l'objet d'indicateurs.

c) Observations sur les résultats

Les résultats obtenus pour le développement et la promotion de la production agricole sous signes officiels de qualité ne sont pas conformes aux premières estimations. En effet, pour la production en agriculture biologique en particulier, le rythme de développement des surfaces cultivées demeure faible. Les mesures prévues dans le cadre de la LOA, du plan de développement rural hexagonal 2007-2013 et, *a fortiori*, du plan d'action « Agriculture biologique : horizon 2012 » n'ont pas pu encore produire leurs effets.

Quant à l'évolution de la part des volumes commercialisés bénéficiant d'une IGP, elle connaît des résultats contrastés selon les types de production, dans un contexte conjoncturel marqué par une hausse généralisée des cours des produits agricoles qui a eu un impact négatif sur le différentiel de valorisations entre les produits sous signes de qualité et les produits standards.

En matière de promotion à l'international de la ferme France, le dispositif de mesure de la performance paraît perfectible, ainsi que le relevait votre Rapporteur spécial lors du commentaire du projet de loi de règlement pour 2007. « *L'indicateur associé à l'objectif 3 Encourager la présence des entreprises françaises à l'international sur les marchés des produits, des techniques et des services dans les domaines agricole et alimentaire* ⁽¹⁾ *mesure la participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international dans le cadre de démarches institutionnelles collectives. Les résultats sont assez bons, mais il serait peut-être plus pertinent de pouvoir disposer d'un outil plus global, estimant par exemple, si cela est possible, la part des produits français consommés dans le monde.* »

B.- LE PROGRAMME FORÊT

Après une progression de plus de 3 % en 2008, les crédits du programme 149 seraient en recul en 2009, de 4,4 % en autorisations d'engagement et de 2,75 % en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2008	PLF 2009	Évolution (en %)	LFI 2008	PLF 2009	Évolution (en %)
01	Développement économique de la filière forêt-bois	36 672 724	37 015 065	+ 0,9	34 477 562	36 951 244	+ 7,2
02	Régime forestier et patrimoine forestier domanial	168 719 293	162 613 999	- 3,6	177 911 961	172 454 862	- 3
03	Amélioration de la gestion des forêts	55 553 229	50 065 184	- 9,9	60 258 687	57 721 107	- 4,2
04	Prévention des risques et protection de la forêt	44 410 788	42 235 020	- 4,9	45 457 822	42 229 517	- 7
Totaux		305 356 034	291 929 268	- 4,4	318 106 032	309 356 730	- 2,75

Source : PAP

(1) Devenu, dans le PAP 2009, Appuyer les entreprises françaises à l'étranger dans les domaines agricoles et agroalimentaires.

1.– La forêt est un enjeu écologique et économique d'envergure.

a) Le Grenelle de l'environnement offre de nouvelles perspectives.

Les travaux du Grenelle de l'environnement ont permis de tracer de grands axes de travail qui concernent très largement la forêt et le bois, et ont ainsi placé cette filière au centre des enjeux qui permettront de relever le défi du changement climatique.

Les **Assises de la forêt** ont mobilisé, entre le 21 novembre 2007 et le 16 janvier 2008, plus de 120 participants pour traduire en actions concrètes les objectifs du Grenelle. Un véritable plan d'actions pour la politique forestière a ainsi été construit et présenté par le ministre de l'Agriculture et de la pêche.

Les mesures pour l'application de ce plan ont été précisées par le comité opérationnel du Grenelle consacré à la forêt. Elles sont organisées selon quatre axes :

– mobiliser davantage de bois pour les besoins nouveaux en matière d'énergie et de matériaux renouvelables. A notamment été envisagée la création d'un fonds « biomasse », qui pourra, à terme, être doté d'une centaine de millions d'euros en autorisations d'engagement. Ce fonds n'est pas créé par le présent projet de loi de finances ;

– promouvoir le bois dans la construction ;

– protéger la biodiversité forestière ordinaire et remarquable ;

– renforcer la certification.

b) La promotion de la chimie verte doit être encouragée

Un plan bio-matériaux coordonné par le délégué interministériel aux industries agroalimentaires a pour but de développer des filières dans le domaine de la chimie verte et des néo-matériaux. Sont notamment concernés le bois, les fibres du bois, la cellulose, qui peuvent apporter des solutions innovantes et respectueuses de l'environnement.

Un mémorandum visant à promouvoir l'utilisation des produits d'origine renouvelable dans la chimie et les matériaux a été signé et présenté lors du Conseil agricole de décembre 2007 par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France et le Luxembourg. Dans le prolongement du plan d'action élaboré en faveur de l'utilisation énergétique de la biomasse, ce mémorandum appelait à une stratégie lisible au niveau européen sur le développement de l'utilisation des ressources renouvelables pour l'industrie, en particulier dans les secteurs de la chimie, de la construction, et des emballages.

Par cette initiative, la France et les pays signataires ont demandé à la Commission européenne de proposer un plan d'action regroupant des mesures pour développer les ressources renouvelables dans la chimie et les matériaux.

Après 2015, la production de biocarburants de deuxième génération, qui permet de valoriser l'intégralité de la plante, apparaît d'ores et déjà comme un débouché potentiellement significatif pour la production ligneuse française.

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

- L'objectif de performance rattaché à cette action, *Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois*, en résume le contenu. L'indicateur de performance associé, qui mesure la *Récolte annuelle de bois commercialisée*, atteste de la nécessité des mesures financées depuis cette action. En effet, moins de 40 % du bois récolté sont mis sur le marché.

Une partie importante des crédits, en augmentation depuis 2008, est donc consacrée à soutenir les entreprises françaises du secteur, *via* le **plan de relance de la compétitivité des scieries** (9,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,4 millions d'euros en crédits de paiement) et les **subventions versées aux micro-entreprises pour la mécanisation de la récolte** de bois (4,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,7 millions d'euros en crédits de paiement).

Des subventions sont également versées aux **organismes de promotion et d'étude du bois**. Le Comité national pour le développement du bois (CNDB) devrait percevoir 1,3 million d'euros. L'Institut technologique forêt, cellulose, bois, ameublement (FCBA) percevra 7,3 millions d'euros.

- La ligne la plus importante de l'action demeure la subvention pour charges de service public versée à l'**Inventaire forestier national** (IFN), soit 12,4 millions d'euros.

Établissement public administratif national, l'IFN a pour mission essentielle de fournir à l'État (auquel il est lié par un contrat d'objectifs) un outil de mesure permanent de l'état de la forêt métropolitaine et d'apprécier l'exploitabilité des bois.

En 2008, le budget de l'IFN s'élève à près de 14,2 millions d'euros, constitués pour l'essentiel par la subvention de l'État. L'établissement emploie 208 ETP.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a décidé de l'**intégration de l'IFN à l'Office national des forêts** (ONF) à compter du 1^{er} janvier 2009.

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

Les forêts publiques représentent environ 25 % de la superficie des forêts françaises, mais contribuent à près de 40 % de la récolte de bois. Les forêts du domaine privé de l'État (forêt domaniale) et des collectivités publiques sont gérées conformément à un régime spécial, le régime forestier, qui assure à la fois leur protection et leur valorisation, selon des principes de gestion durable conciliant les fonctions économique, sociale et environnementale des forêts. Le régime forestier comprend notamment la gestion foncière, la surveillance générale, l'aménagement forestier (permettant notamment l'accueil du public), la mise en vente des coupes.

Le régime forestier est mis en œuvre par l'ONF, qui assure également pour le compte de l'État les travaux d'entretien en forêt domaniale et certaines missions d'intérêt général.

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

Le versement compensateur constitue donc l'essentiel des crédits de cette action, à hauteur de **144 millions d'euros**. La dotation budgétaire pour 2009 est stable, conformément au contrat d'objectifs pour la période 2007–2011 signé entre l'État et l'ONF.

Jusqu'en 2008, l'État compensait à l'opérateur ONF l'intégralité de l'augmentation du taux de **cotisation au CAS Pensions**. En application d'une décision du CMPP du 11 juin 2008, la compensation sera partielle en 2009, nécessitant de la part de l'ONF la réalisation de gains de productivité. Ainsi, la dotation prévue (18,6 millions d'euros) est inférieure de 7 millions d'euros à celle prévue pour 2008.

4.– L'action *Amélioration de la gestion des forêts*

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

- Le **Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF)** et les dix-huit **Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** sont chargés d'exécuter cette mission. À ce titre, ils perçoivent une subvention pour charges de service public de 17,9 millions d'euros.

Le CNPPF est un établissement public national à caractère administratif créé en 2002 pour coordonner l'action des CRPF. Le CMPP du 11 juin 2008 a décidé le **regroupement des CRPF et du CNPPF en un établissement national unique**, doté d'échelons régionaux. La réforme devrait intervenir pour 2011.

- Pour la dernière année, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit des engagements au titre du **plan chablis** (18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,5 millions d'euros en crédits de paiement). Ce plan est l'instrument central mis en place par le Gouvernement pour permettre la reconstitution des forêts endommagées par la tempête de 1999.

5.- L'action *Prévention des risques et protection de la forêt*

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

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

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

- Les crédits de l'action recouvrent pour l'essentiel :

- la **subvention pour charges de service public versée par l'État à l'ONF au titre de ses missions d'intérêt général**, en application du contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011. Celui-ci prévoit une internalisation progressive du financement des missions d'intérêt général par l'ONF, qui explique la réduction des crédits depuis 2008 (11 millions d'euros contre 12,8 en autorisations d'engagement et 11,4 millions d'euros contre 14 en crédits de paiement) ;

– la subvention de fonctionnement au **Conservatoire de la forêt méditerranéenne** (8 millions d'euros) ;

– les **transferts aux collectivités territoriales**, afin de financer diverses actions de protection (12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,6 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– le financement par l'État des travaux de restauration des terrains en montagne (**RTM**), à hauteur de 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,6 millions d'euros en crédits de paiement.

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

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

L'ONF assure **quatre missions principales** :

– la gestion des forêts domaniales, dont l'État reste propriétaire ;

– la gestion des forêts des collectivités territoriales ;

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

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

L'ONF perçoit **trois types de subventions** pour charges de service public : le versement compensateur, la compensation de l'augmentation de la cotisation au CAS *Pensions* et le financement des conventions nationales au titre des missions d'intérêt général. En 2008, l'ONF compte 10 329 emplois, dont 6 203 fonctionnaires.

● Le CMPP du 11 juin 2008 a décidé que « *pour maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique, l'Office national des forêts réalisera des gains de productivité pour permettre le versement d'un dividende à l'État, en fonction de l'évolution des cours du bois.* »

Le montant total de la subvention d'État devrait passer de 174 millions d'euros en 2009 à 161 millions d'euros en 2011, avec une stabilité du versement compensateur.

Un plan de réduction des effectifs a été décidé, à hauteur de 458 ETP sur la période 2009-2011, dont 155 ETP en 2009.

Le commentaire de l'ensemble des réformes décidées par le CMPP en matière forestière, notamment l'intégration de l'IFN à l'ONF, ne sera pertinent qu'après la mise en œuvre effective de la réforme, qui devrait intervenir avant le 1^{er} janvier 2009. Votre Rapporteur spécial s'attachera à en dresser un premier bilan dès l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

7.— Le dispositif de mesure de la performance

a) Le dispositif a été modifié à la demande du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

À la suite de l'analyse du programme 149 par le CIAP, certaines évolutions ont été apportées au volet performance :

– l'indicateur *Récolte de bois annuelle commercialisée* a été introduit en lieu et place de l'indicateur *Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel*. Ce nouvel indicateur permet de mieux appréhender l'évolution de la récolte de bois, l'accroissement de la récolte étant l'objectif majeur du Gouvernement pour les années à venir ;

– l'élaboration de l'indicateur *Part des surfaces publiques aménagées* a été modifiée. L'indicateur correspond désormais à l'évolution de la superficie forestière dotée d'un document d'aménagement, l'objectif étant que 100 % de la forêt publique soit dotée d'un document d'aménagement d'ici 2011.

b) Plus de 85 % des crédits du programme sont couverts par des objectifs et indicateurs.

L'objectif 1 (*Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois*) se rapporte aux différents dispositifs d'aide (plan scierie, aide à la mécanisation, plan chablis, aide à la construction de dessertes, aide à l'investissement).

L'objectif 2 (*Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier*) se rapporte au versement compensateur.

L'objectif 3 (*Dynamiser la gestion des forêts privées*) se rapporte au fonctionnement du CNPPF et à l'animation des filières régionales.

L'objectif 4 (*Développer la prévention des risques*) se rapporte aux crédits de l'action 4.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		LFI 2008	PLF 2009	Évolution (en %)	LFI 2008	PLF 2009	Évolution (en %)
01	Moyens de l'administration centrale	204 289 300	221 012 104	+ 8,2	201 659 565	210 465 770	+ 4,4
02	Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	21 674 486	26 454 726	+ 21,6	21 024 486	24 875 146	+ 18,6
03	Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt; directions départementales de l'agriculture et de la forêt, directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et directions de l'agriculture et de la forêt (libellé modifié)	556 456 449	511 471 240	- 8	554 056 449	511 471 240	- 7,7
04	Moyens communs	106 066 231	78 111 514	- 26	86 501 806	89 203 508	+ 3,1
Totaux		888 486 466	837 047 584	- 5,8	863 242 306	836 015 664	- 3,1

Source : PAP

1.– La modernisation de la gestion des ressources humaines se poursuit.

Le programme 215 rassemble l'ensemble des moyens de personnel des programmes relevant du présent rapport spécial.

Le plafond d'emplois du programme est ramené de 12 137 ETPT en 2008 à 11 013 en 2009, pour un volume total de crédits de 678,2 millions d'euros.

La réduction du nombre d'ETPT s'explique notamment par **deux mesures de périmètre**, qui sont elles-mêmes à l'origine de la réduction des crédits de l'action 3 :

– le transfert vers le programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de 380 agents des services régionaux de la protection des végétaux ;

– le transfert vers la mission *Travail et emploi* des 296 ETP de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA).

Le programme 215 contribue à l'effort global du MAP en termes de réduction des effectifs. En 2009, ce sont au total 550 postes de titulaires qui seront supprimés, auxquels s'ajoutent 100 emplois de vacataires. Le PAP du programme 215 prévoit le non-remplacement de 358 ETPT.

Le MAP a initié une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (**GPEEC**). Cette démarche s'intègre au projet AGORHA qui vise à la refonte du système d'information des ressources humaines. Sa mise en œuvre est progressive et a débuté en septembre 2007 par l'expérimentation de l'outil SICAGRI (système d'information sur les compétences au ministère de l'agriculture et de la pêche). Pour élaborer son plan de GPEEC, le MAP s'appuie sur l'observatoire des missions et des métiers (OMM) qu'il a créé par arrêté du 24 janvier 2000.

Le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 a institué une **indemnité de performance** destinée à prendre en compte les résultats obtenus par les personnes qui exercent les fonctions de directeurs d'administration centrale ou des fonctions équivalentes.

Le MAP a initié un processus de **fusion des corps** tant dans la filière technique que dans la filière administrative, afin de fluidifier les parcours professionnels et de décloisonner les différents secteurs d'emplois. Ainsi la fusion des corps d'ingénieurs des travaux est effective depuis le 6 janvier 2006 et la fusion des corps d'attachés d'administration est organisée par le décret n° 2006-1155 du 15 septembre 2006. Au niveau interministériel, la fusion des corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et des ingénieurs des ponts et chaussées, décidée par le CMPP en avril 2008, est en cours.

2.– L'organisation ministérielle connaît une réforme profonde.

Décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques, la nouvelle organisation du ministère de l'Agriculture et de la pêche repose sur :

- le resserrement de l'administration centrale ;
- le renforcement du pilotage des politiques portées par le MAP au sein d'une direction régionale unique ;
- la transformation des services à l'échelon départemental, dans le sens de la plus grande interministérialité possible.

a) À l'échelon central

La réorganisation de l'échelon central s'est opérée dans un délai très court, moins de six mois après les annonces du premier CMPP du 12 décembre 2007

En effet, les principes de la réforme ont été posés par le décret n° 2008-636 du 30 juin 2008.

Il s'agit d'une part de **réduire le nombre de directions**, avec la création de la direction générale des politiques agricole, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT) qui résulte de 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).

Il s'agit d'autre part de **décharger les directions d'administration centrale de la gestion des fonctions support**, qui sont regroupées au secrétariat général, laissant espérer une qualité et une efficacité accrues.

b) À l'échelon régional

Le nouvel échelon régional du MAP constituera le cœur de la modernisation ministérielle, avec la **création de nouvelles directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)**.

Les compétences des nouvelles DRAAF seront étendues par rapport aux missions des actuelles directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), avec en particulier une intégration des missions relatives à l'alimentation.

La création de cette nouvelle direction régionale, qui s'inscrit dans la dynamique de la RGPP tendant à un resserrement de l'échelon régional de l'État, devrait être opérationnelle au 1^{er} janvier 2009.

La DRAAF constituera l'échelon régional de l'office unique (cf. *supra*), ce qui en renforcera le poids et garantira la cohérence des actions du ministère.

c) À l'échelon départemental

L'échelon départemental constitue le niveau indispensable de service aux usagers.

Depuis janvier 2006, le ministère chargé des transports et de l'équipement et le MAP ont engagé la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des DDAF dans huit départements : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise. Huit **directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA)** étaient donc opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2007.

Cette expérimentation, à laquelle votre Rapporteur spécial avait apporté son soutien, va être généralisée en 2009 et 2010 (hors départements d'outre-mer et de la petite couronne parisienne).

La nouvelle direction départementale valorisera les nombreuses cohérences et complémentarités des missions des actuelles DDAF et DDE

Cette fusion répond en outre au souhait des particuliers, collectivités, entrepreneurs ruraux, de disposer d'un guichet unique. Véritable service technique de proximité, la nouvelle structure qui délivrera avis et autorisations sera plus lisible et plus accessible.

Dans le domaine de la **sécurité alimentaire et sanitaire**, une démarche identique de regroupement interministériel est mise en œuvre avec, selon les cas, la création d'une direction départementale de la population et de la cohésion sociale ou d'une direction départementale de la protection des populations.

Ces directions, constituées autour des directions départementales des services vétérinaires (DDSV), rassembleront des compétences aujourd'hui dispersées en matière de sécurité sanitaire des aliments et travailleront en coordination avec les unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

3.— Le ministère conduit d'importants projets immobiliers.

Les orientations principales en matière immobilière ont été présentées le 16 avril 2008 au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), à l'occasion de la présentation de la mise à jour du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour l'administration centrale.

Le ministère a présenté au CIE et au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique un **projet de création d'un deuxième pôle d'implantation de l'administration centrale**.

L'objectif est de concentrer les services parisiens de l'administration centrale sur deux sites, contre six actuellement. Au siège historique du MAP, situé rue de Varenne dans le 7^{ème} arrondissement, serait ajouté un seul pôle, dit « Picpus », situé avenue de Saint-Mandé dans le 12^{ème} arrondissement.

La localisation de ce second pôle est pleinement cohérente avec celle des offices agricoles dont les sièges sont situés depuis 2008 à deux stations de métro du site de Picpus.

Le projet d'implantation à Picpus serait principalement financé par les produits de cession des biens précédemment occupés par les services du ministère ou par les offices agricoles.

Dans l'attente de la réimplantation territoriale, les frais de location de certains sites centraux du MAP demeurent financés depuis l'action *Moyens de l'administration centrale*. L'augmentation des autorisations d'engagement provient pour partie de la nécessité d'engager en 2009, pour trois ans, le bail de location de l'immeuble situé rue de Vaugirard.

La **réforme des services déconcentrés** présentée plus haut va entraîner un profond remaniement des implantations des services et une rationalisation des sites. La priorité est donnée aux regroupements fonctionnels des services.

Dans ce contexte, les principaux projets du ministère se situent outre-mer (La Réunion, Guyane, Guadeloupe) et visent à améliorer l'accueil du public et les conditions de travail des agents, à rationaliser l'utilisation des bâtiments, à regrouper les services et à rechercher des solutions interministérielles notamment avec le MEEDDAT.

4.— La suppression de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR) rend encore plus urgente l'élaboration d'une stratégie globale de communication.

Jusqu'en 2008, l'AFICAR figurait, aux côtés de l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture (INFOMA), comme opérateur du programme 215.

Établissement public national à caractère industriel et commercial, l'AFICAR a été créée par l'article 233 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et mise en place en 2006.

Lors de la mise en place de l'AFICAR, le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses a été établi sur la base d'une subvention de fonctionnement de 1,3 million d'euros, compte tenu d'un calendrier d'actions portant sur une partie seulement de l'année. Cette subvention a été réduite à 1,13 million d'euros en cours d'année. En 2007, la subvention de fonctionnement a été fixée à 1,4 million d'euros, auxquels se sont ajoutés 352 390 euros de ressources propres constituées par des contributions de partenaires et des sponsors. Pour 2008, l'AFICAR a demandé le rétablissement de la subvention à son niveau d'origine théorique, c'est-à-dire 2 millions d'euros. La dotation servie depuis l'action *Moyens communs* du programme 215 a été de 1,4 million d'euros seulement.

L'AFICAR s'est surtout heurtée à des difficultés majeures pour recueillir des financements extérieurs à la subvention de l'État, de façon à pouvoir mener des actions de communication d'envergure.

Si la loi n'indique pas explicitement que les dépenses de l'AFICAR devaient être cofinancées par la profession agricole, un tel cofinancement aurait été dans l'esprit de la création de l'Agence, conçue comme un outil de mutualisation des moyens de communication déployés de façon diffuse par le monde agricole.

Bénéficiant de la seule subvention de l'État, **l'AFICAR n'était pas en situation de conduire une politique de communication globale, n'atteignant pas la « masse critique » nécessaire.**

La **démission en mars 2008 du président de l'AFICAR, M. Philippe Vasseur**, a paru créer une prise de conscience de la nécessité de statuer sur l'avenir de l'Agence.

Deux options paraissaient alors envisageables, présentées par notre collègue Sénateur Joël Bourdin dans le rapport qu'il a consacré au sujet⁽¹⁾.

« La communication générique et « grand public » pourrait être conduite et financée par la profession, selon des modalités qu'elle déterminerait librement et, dans un tel contexte, rien n'interdirait au ministère chargé de l'agriculture ou à ses opérateurs de subventionner ponctuellement certaines actions qu'ils auraient préalablement approuvées et jugées conformes aux missions d'intérêt général qui leur sont assignées. Si un tel schéma devait être retenu, il est douteux que l'existence d'un opérateur autonome demeure pleinement justifiée, et la suppression de l'AFICAR pourrait être envisagée à moyen terme, le cas échéant après que l'établissement a servi de structure d'appui à l'élaboration d'un nouveau dispositif de communication agricole.

Dans une seconde hypothèse un maintien durable de l'AFICAR ne saurait être envisagé qu'à la triple condition :

1) de mobiliser de façon pérenne des participations financières extérieures au moins égales à la participation de l'État ;

2) de formaliser par convention l'appui technique que devraient apporter les services du ministère de l'agriculture et de la pêche ;

3) d'améliorer la coordination entre, d'une part, la politique de communication grand public du ministère et des organisations professionnelles agricoles et, d'autre part, les actions de l'AFICAR. »

Faute de consensus sur le complément de financement de l'AFICAR, et malgré le délai laissé par le MAP aux professionnels, **le conseil d'administration du 11 septembre 2008 a décidé de la suppression de l'Agence** au 31 décembre 2008.

Votre Rapporteur spécial déplore l'échec de la tentative, louable, de concentrer les moyens de communication du monde agricole, aujourd'hui dispersés. En effet, le MAP, les interprofessions, les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles se livrent chacun à des opérations qui, faute de concertation, peuvent s'avérer redondantes voire concurrentes, et en tout état de cause moins efficaces que si elles étaient conduites sous une impulsion unique et à l'aide de moyens mutualisés.

(1) Que faire de l'AFICAR ? Les promesses non tenues de la communication agricole, doc. Sénat n° 391, juin 2008.

Le conseil d'administration de l'AFICAR du 11 septembre dernier a émis le vœu que la ligne budgétaire qui, jusqu'en 2008, servait au subventionnement de l'AFICAR, demeure destinée au financement d'actions de communication. Dans le présent projet de loi de finances, **la ligne de l'action 4 du programme 215 consacrée aux actions de communication est donc majorée de 1,4 million d'euros** par rapport à 2008, s'élevant à 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **les représentants de la profession agricole étudient actuellement la mise en place d'un fonds interprofessionnel de communication**, dont le montant serait supérieur aux crédits que gérait l'AFICAR.

5.– La forte augmentation des crédits de l'action *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* s'explique par la préparation du recensement agricole.

Les crédits de l'action 2 connaîtront une forte augmentation en 2009. Cela s'explique essentiellement par l'engagement de crédits pour le prochain **recensement agricole** (5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement).

Ce recensement agricole doit s'effectuer dans le cadre de la réglementation statistique communautaire et selon les recommandations de la FAO (*Food and Agriculture Organisation*). Dans cette optique, la Commission européenne a fait part de nouvelles exigences aux États membres, sur la collecte des informations relatives au monde agricole : qualité accrue des données, réduction des délais de livraison des résultats, nouveaux thèmes de questionnement.

Le recensement fait l'objet d'une programmation pluriannuelle dont le montant a été estimé à un peu plus de 15 millions d'euros, hors dépenses de personnel, pour la période 2008-2012.

Les postes de dépenses 2009 en crédits de paiement sont les suivants :

- prestations de service pour le recrutement des enquêteurs (100 000 euros) ;
- informatique (3,2 millions d'euros) ;
- déplacements (500 000 euros) ;
- impression, communication, diffusion (200 000 euros).

6.– Le dispositif de mesure de la performance

a) Le dispositif est assez stable.

Le dispositif d'évaluation du programme 215 a largement été remanié à l'occasion du PAP 2007, afin que les objectifs affichés éclairent la stratégie du responsable de ce programme support qui est fondée sur un principe simple : offrir le meilleur service au moindre coût. Les objectifs proposés nécessitent de la continuité dans la gestion, c'est la raison pour laquelle ce dispositif est et restera stable au moins jusqu'en 2011, année retenue au plan interministériel pour quantifier les cibles à atteindre. Cette année toutefois, quelques modifications ont été apportées.

La première porte sur la suppression de l'indicateur *Évolution du coût de la journée stagiaire dans les programmes de formation continue (hors enseignement)* ; en effet, dans l'objectif de resserrer le dispositif de mesure de la performance pour mieux mettre en exergue les objectifs prioritaires du PAP, cet indicateur, qui correspond plus à un indicateur de bonne gestion d'un secteur particulier qu'à un indicateur significatif de la stratégie globale du responsable de programme, a été supprimé.

La seconde modification concerne l'indicateur *Efficience des services régionaux et départementaux du ministère de l'agriculture et de la pêche*. Cet indicateur a été rebasé en 2006 au lieu de 2003 et son mode de calcul a été revu afin de tenir compte de la nouvelle structuration des services du ministère. Le nouvel indicateur couvre la totalité des missions des services et intègre les activités partagées avec le MEEDDAT.

b) Les résultats obtenus sont assez satisfaisants.

Les écarts significatifs entre les objectifs prévus et les objectifs atteints vont généralement dans le sens d'une meilleure réalisation par rapport à la prévision.

Ainsi, l'indicateur 1.2 (*Taux d'utilisation d'un identifiant unique simplifiant et sécurisant les relations avec les usagers*) a progressé plus vite qu'attendu (33 % au lieu de 28 %). Cette mesure technique présente plusieurs avantages : d'une part, elle simplifie le quotidien des usagers et des gestionnaires de dossiers en évitant la saisie multiple d'informations ; d'autre part, elle sécurise les relations entre les usagers et l'administration en supprimant les problèmes d'identification ; enfin, elle engendre des économies de gestion en évitant des doublons et des erreurs.

De la même manière, le rapport entre les effectifs de gestionnaires de personnel (690 en 2007) et ceux de personnels gérés (44 578 en 2007), mesuré par l'indicateur 2.2, affiche un résultat supérieur aux attentes (1,55 % contre 1,61 %).

En revanche, l'évolution défavorable de l'indicateur 3.1 (*Coût du poste de travail en administration centrale*) démontre l'impérieuse nécessité de rationaliser la localisation des services et des agents, ce que le projet immobilier du MAP entend réaliser.

Le niveau relativement faible de couverture des crédits par des indicateurs de performance (38 %) résulte du caractère propre du programme 215, qui est un programme de soutien.

D.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

1.- Des évolutions sont intervenues depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2008.

a) Les recettes du compte devraient augmenter.

Le CAS *DAR* perçoit pour seule recette une fraction, égale à 85 %, de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue depuis 2002 à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts.

La cotisation due au titre de la part variable de cette taxe (qui comprend également une part forfaitaire) était, jusqu'en 2008, plafonnée à 120 % de la cotisation acquittée en 2002 au titre d'anciennes taxes parafiscales.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2008, **la taxe est déplafonnée**, ce qui devrait augmenter la recette du CAS de 8,5 à 12,75 millions d'euros. Le PAP retient une hypothèse moyenne d'augmentation de la recette (11 millions d'euros), qui s'établirait ainsi à 113,5 millions d'euros contre 102,5 en 2008 et 102 en 2007.

Il faut rappeler que le niveau de collecte de la taxe, constaté annuellement, est étroitement lié à l'évolution de l'activité économique du secteur agricole.

b) La maquette budgétaire a été modifiée.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, le CAS *DAR* comportait deux programmes intitulés *Développement agricole et rural pluriannuel* (n° 775) et *Innovation et partenariat* (n° 776).

Le financement des programmes pluriannuels des instituts et centres techniques qualifiés, coordonnés par l'Association pour la coopération technique en agriculture (ACTA), initialement inclus dans le programme 775 avec les programmes pluriannuels, a été regroupé avec le financement des appels à projet du programme 776.

Le programme 775, s'intitule désormais *Développement et transfert en agriculture*. Le programme 776 devient quant à lui le programme *Recherche appliquée et innovation en agriculture*.

En raison de ces modifications de périmètre et de la jeunesse du CAS *DAR*, le dispositif de mesure de la performance ne paraît pas pouvoir être utilement commenté, si ce n'est pour constater le caractère fruste et assez formel des objectifs et indicateurs.

2.– Analyse des crédits par programme

L'augmentation des recettes du compte et l'évolution de la maquette budgétaire se conjuguent pour expliquer l'évolution des crédits par programme et par action, retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS *DAR*

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Évolution (en %)
775 Développement et transfert en agriculture (libellé modifié)	90 400 000	52 100 000	- 4,2	98 400 000	5 4600 000	- 44,5
01 Développement et transfert	90 000 000	52 000 000	- 42,2	98 000 000	54 500 000	- 44,4
02 Fonction support	400 000	100 000	- 75	400 000	100 000	- 75
776 Recherche appliquée et innovation en agriculture (libellé modifié)	12 100 000	61 400 000	+ 407,4	12 100 000	63 900 000	+ 428
01 Recherche appliquée et innovation	12 000 000	61 000 000	+ 408,3	12 000 000	63 500 000	+ 429,2
02 Fonction support	100 000	400 000	+ 300	100 000	400 000	+ 300
TOTAL	102 500 000	113 500 000	+ 10,7	110 500 000	118 500 000	+ 7,2

Source : PAP

L'écart entre les recettes et les dépenses (soit 5 millions d'euros) résulte de l'ouverture en projet de loi de finances pour 2009 de crédits de paiement supplémentaires, provenant de recettes d'années antérieures n'ayant pas donné lieu à ouverture de crédits de paiement à due concurrence.

À l'exception des dépenses de fonctionnement des deux actions support, l'intégralité de la dotation est constituée de crédits d'intervention.

a) Le programme Développement et transfert en agriculture

- Les nouveaux défis que doivent relever les acteurs du secteur de l'agriculture déterminent les orientations prioritaires désormais données au développement agricole et rural. Ils justifient l'effort accru dans le domaine de l'innovation, afin de renforcer la compétitivité indispensable au maintien d'un tissu d'exploitations et d'entreprises viables.

Le présent programme finance principalement les déclinaisons annuelles des **programmes pluriannuels** mis en œuvre par les chambres d'agriculture, regroupées au sein de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), ou les autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA).

Le programme permet aux opérateurs les plus impliqués dans le développement agricole et rural d'engager les actions de fond indispensables à l'évolution des pratiques sur le moyen et le long terme.

Dans le cas des chambres d'agriculture et des ONVA, la définition du cadre pluriannuel de mise en œuvre des programmes de développement agricole et rural prend la forme de contrats d'objectifs conclus entre l'État et les associations têtes de réseau (APCA, Coop de France, autres ONVA).

Le programme assure également le financement des « **thématiques innovantes** » (5 millions d'euros), qui permet de lancer des actions massives et rapides de diffusion de l'innovation ou des campagnes d'information, pour répondre à des situations de crise ou d'urgence. Ce type d'actions peut être particulièrement utile lors de crises sanitaires qui demandent une grande réactivité.

Le ministre de l'Agriculture et de la pêche arrête annuellement la répartition des crédits entre les différentes interventions.

• Pour le **contrôle de l'utilisation des crédits attribués**, le ministre de l'agriculture peut s'appuyer notamment sur les corps d'inspection des ministères des Finances et de l'Agriculture.

En 2007, cinq programmes de développement agricole et rural 2006 ont fait l'objet de travaux d'évaluation. Les évaluations soulignent la cohérence des programmes avec les orientations du développement agricole et rural, ainsi que l'efficacité des actions financées. Pour autant, elles recommandent, entre autre, de renforcer le pilotage national du programme national de développement agricole et rural et de recentrer les programmes de développement agricole et rural sur un nombre plus limité d'actions. Ces recommandations sont en cours de mise en œuvre dans le cadre de la préparation du nouveau programme national de développement agricole et rural (PNDAR), des contrats d'objectifs avec l'APCA, l'ACTA, Coop de France et les ONVA.

L'emploi des subventions allouées dans le cadre des programmes annuels de développement agricole et rural a fait l'objet de contrôles en 2007, qui n'ont pas révélé d'anomalies significatives sur l'emploi des fonds du CAS *DAR*. Ils ont en revanche souligné, entre autres, la nécessité de recourir à un avis scientifique et technique extérieur pour l'analyse des programmes de développement agricole et rural des ONVA.

b) Le programme Recherche appliquée et innovation en agriculture

Le programme 776 est chargé de **soutenir la mise en œuvre d'actions de recherche appliquée**, principalement par les instituts techniques et les organismes de recherche, la conduite d'études, la réalisation d'expérimentations, et l'analyse des innovations de terrain afin de faciliter leur diffusion.

Le programme finance les **appels à projets d'innovation et de partenariat** portant sur les thèmes prioritaires définis par le ministre de l'Agriculture et de la pêche, en tenant compte des attentes des filières professionnelles (12 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement). Les opérations financées sont choisies après évaluation par un jury.

À la suite de la modification de maquette budgétaire évoquée plus haut, le programme 776 finance également les déclinaisons annuelles des **programmes pluriannuels** mis en œuvre par les instituts techniques agricoles et coordonnés par l'ACTA (41 millions d'euros en autorisations d'engagement et 43,5 millions d'euros en crédits de paiement). Le ministre approuve les programmes annuels de développement agricole et rural des instituts techniques agricoles et de l'ACTA, après avis du conseil scientifique et technique de l'ACTA, et fixe le montant maximum de subvention accordée pour leur financement.

Comme le programme 775, le 776 finance également les actions dites « **thématiques innovantes** », pour 5 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 22 octobre 2008 à 14 heures 30, votre commission des Finances examine les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales (à l'exclusion du programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation), l'article 59 rattaché et le compte spécial Développement agricole et rural.

*Après l'exposé de votre **Rapporteur spécial**, une discussion s'est engagée.*

M. le président Didier Migaud. Monsieur le rapporteur spécial, je vous remercie pour la qualité de votre synthèse.

M. Michel Bouvard. Notre rapporteur spécial a mis à juste titre le doigt sur le financement des calamités agricoles, qui ne fait pas l'objet de provisions annuelles. Plutôt que de créer un régime spécifique pour la réserve de précaution, qui constituerait en quelque sorte une exception à la règle, il vaudrait mieux isoler soit une action, soit un programme, dont la dotation serait évaluée chaque année selon la moyenne des besoins constatés les années précédentes.

En ce qui concerne le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, les critères de priorité sont en principe définis au niveau régional. Le projet de rapport spécial qui nous est distribué précise qu'un régime plus favorable existe pour les zones de montagne. Mais il s'agit de taux d'aide plus favorable, et non de montants globaux. Dans le cadre d'enveloppes fongibles, quelle garantie aurons-nous que la part dédiée à la montagne sera prioritaire dans des régions comme l'Aquitaine, ou Midi-Pyrénées, où la montagne n'occupe qu'une petite partie du territoire ?

Cette année, la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF s'est intéressée aux opérateurs publics. Le CNASEA doit emménager dans de nouveaux locaux. Notre rapporteur spécial s'est-il assuré que la politique suivie en matière immobilière était rigoureuse et que, s'agissant des emprunts, le Centre ne s'était pas engagé dans une fuite en avant ?

Enfin, dans l'action n° 4 du programme *Forêt* sont logés les crédits du service de Restauration des terrains en montagne (RTM). Nous ne pouvons pas connaître l'évolution de ces crédits, ni savoir si la convention RTM qui lie l'État et l'ONF est respectée. Or plusieurs zones de montagne ont connu cette année des crues importantes, qui rendent nécessaires la remise en état de certains ouvrages. Les uns sont situés dans les séries domaniales, c'est-à-dire qu'ils sont propriété de l'État. Pour la réparation des autres, l'État doit verser des subventions aux collectivités locales prélevant sur des programmes de travaux accomplis par le RTM. Je n'ai pas l'impression que les crédits inscrits soient compatibles avec les objectifs.

M. Jean Launay. Je n'ai vu aucune donnée ni dans les programmes, ni dans les actions, concernant la filière ovine, qui est particulièrement fragilisée en France. En revanche, les difficultés de l'élevage bovin sont évoquées dans le paragraphe sur l'adaptation des filières. L'élevage ovin est crucial pour les zones de montagne et de piémont du Massif Central. Il ne faudrait pas qu'il soit sacrifié, d'autant que les crédits consacrés à la PHAE diminuent. De nombreuses exploitations sont en difficulté et les allègements de charges ne suffiront pas. Les contrats territoriaux d'exploitation ont-ils été honorés ? Les paiements ont-ils tous été effectués ? À propos de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine, le rapporteur général que j'ai interrogé m'a répondu que 20 millions d'euros étaient prévus dans le projet de loi de finances pour 2009 et que le caractère récurrent des mesures afférentes justifierait sans doute un amendement pour modifier les crédits inscrits. Qu'en pense le rapporteur spécial ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. La filière de l'élevage bovin et ovin est particulièrement touchée aujourd'hui par la fièvre catarrhale. Les marchés ferment un peu partout. Jusqu'à l'année dernière, il fallait vacciner contre le sérotype 8, cette année contre le sérotype 1. Y a-t-il assez de moyens pour élaborer des vaccins ? Pour se les procurer suffisamment vite ? Pourra-t-on financer un accompagnement du stockage des bêtes jusqu'en février-mars ?

M. le rapporteur spécial. En ne dotant pas le FNGCA en début d'année, on s'oblige à prendre des mesures de gestion et on provoque des reports de charges, pour faire face aux crises qui coûtent, en moyenne, 80 millions d'euros par an. C'est pourquoi je propose que le ministère de l'agriculture puisse, par exception, bénéficier de gels « dégelables ».

Les crédits au titre du PMBE sont fongibles et rien ne garantit le volume global des aides aux zones de montagne isolées. Il faudra pour cela demander au ministre d'introduire une règle d'application pour assurer une équité au moins relative et éviter les effets pervers.

Le CNASEA, devenu ASP, restera à Limoges. Des projets sont à l'étude, mais je n'ai pas eu d'informations particulières. Le ministère va devoir réorganiser son implantation immobilière car il reste pas moins de six sites à Paris. L'objectif est de regrouper les services parisiens sur deux sites : le ministère rue de Varenne, et la zone de Picpus, qui appartient déjà à l'État. L'ONF serait délocalisé à Compiègne.

Le RTM est en légère baisse, puisque les crédits de paiement passent de 15 millions d'euros à 12 millions. Je le signalerai au ministère.

M. le président Didier Migaud. Ces services sont très importants dans les départements. S'ils n'ont pas de moyens suffisants, les interventions sont retardées.

M. le rapporteur spécial. Il faudra déposer un amendement en séance publique.

Le rapport spécial comportera un encadré consacré au secteur ovin, qui est en effet en grande difficulté. Le bilan de santé de la PAC, qui devrait être adopté par le Conseil des ministres le 19 novembre prochain, devrait dégager des marges de manœuvre importantes pour mieux répartir les soutiens, comme le veut le ministre. Les revenus procurés par les grandes cultures progressent de manière linéaire et il faudrait un débat national pour rebasculer une partie des soutiens européens vers l'élevage. Dans la phase transitoire où nous sommes, le ministère a, en 2008, consacré une vingtaine de millions d'euros à la filière ovine, et il devrait reconduire cette somme en 2009, sans compter les dispositifs généraux d'aides aux exploitations en difficulté.

La baisse de la PHAE ne concerne que les autorisations d'engagement, et elle s'explique par le niveau exceptionnel atteint en 2008, du fait du renouvellement des contrats arrivés à échéance.

Contre la fièvre catarrhale, type même de la crise sanitaire, le Gouvernement entend réagir rapidement. Les 13 millions prévus pour 2009 ne suffiront probablement pas. Il faudra sûrement des mesures de gestion en cours d'exercice, comme en 2008. L'objectif est de parvenir à un vaccin commun contre les sérotypes 1 et 8, d'ici à mars. Une campagne de vaccination systématique devrait débuter dans les semaines qui viennent en commençant par les départements au travers desquels la maladie se propage. D'ores et déjà, 40 millions de doses ont été acquises.

M. le président Didier Migaud. Dans le cadre de l'examen des crédits de l'agriculture, la Commission est saisie de trois amendements.

Les deux premiers, de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, visent à augmenter respectivement de 12 millions d'euros et de 11, 6 millions le programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, afin de revaloriser, d'une part, le montant forfaitaire de la PHAE de 10 %, et, d'autre part, l'ICHN. Les sommes correspondantes seraient prélevées sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

M. le rapporteur spécial. Compte tenu des contraintes budgétaires, j'émet un avis défavorable. La dotation demandée pour les ICHN en 2009 reste stable à 230 millions et l'indemnité est majorée dans les zones de montagne. Le ministère ne pourra pas faire un effort supplémentaire, en 2009 du moins. Par ailleurs, un très gros effort de rationalisation a été entrepris dans le cadre de la RGPP et le ministère pourrait difficilement renoncer à ses crédits de pilotage.

La Commission adopte successivement ces deux amendements (amendements n° II-28 et n° II-29).

M. le président Didier Migaud. La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur spécial, tendant à transférer 1,4 million d'euros, correspondant à la dotation de l'AFICAR, vers le programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, afin

d'abonder à hauteur de 700 000 euros les crédits de bonification des prêts aux coopératives d'utilisation de matériel agricole, et d'attribuer le même montant aux associations œuvrant en faveur du développement rural.

*La Commission **adopte** cet amendement (**amendement n° II-32**).*

*Après avis favorable des deux rapporteurs spéciaux, M. Bruno Le Maire et M. Nicolas Forissier, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales.*

*Elle **adopte** également le compte spécial Développement agricole et rural, avec l'avis favorable du rapporteur spécial.*

Article 59

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

Texte du projet de loi :

Dans le deuxième alinéa de l'article L. 514-1 du code rural, les mots : « pour 2008, à 1,7 % » sont remplacés par les mots : « pour 2009, à 1,5 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article fixe le plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture pour 2009, conformément au dispositif prévu à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), applicable à l'ensemble des chambres départementales d'agriculture.

Observations :

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

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

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

- si la situation financière de la chambre d'agriculture concernée ainsi que les actions nouvelles mises en œuvre ou les investissements à réaliser le justifient ;
- l'année du renouvellement des membres des chambres d'agriculture.

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

Pour 2009, le Gouvernement propose un taux d'augmentation maximale de la taxe pour frais de chambres d'agriculture de 1,5 %.

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

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 59 sans modification.*

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 35

Amendement n° 28 présenté par M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances, et M. Pierre Morel-A-l'Huissier :

État B

Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	11 600 000	0
Forêt	0	0
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation <i>Dont Titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>Dont Titre 2</i>	0 0	11 600 000 0
TOTAUX	11 600 000	11 600 000
SOLDE	0	

ARTICLE 35

Amendement n° 29 présenté par M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances, et M. Pierre Morel-A-l'Huissier :

État B

Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	12 000 000	0
Forêt	0	0
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation <i>Dont Titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>Dont Titre 2</i>	0 0	12 000 000 0
TOTAUX	12 000 000	12 000 000
SOLDE	0	

ARTICLE 35

Amendement n° 32 présenté par M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial, au nom de la commission des Finances :

État B

Mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 400 000	0
Forêt	0	0
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0	0
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	1 400 000
<i>Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	1 400 000	1 400 000
SOLDE	0	

ANNEXE

Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

- M. Michel Barnier, ministre de l’Agriculture et de la pêche
- Agence française d’information et de communication agricole et rurale (AFICAR)
- Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)
- Jeunes Agriculteurs (JA)
- Coordination rurale
- Confédération paysanne
- Coop de France
- Association nationale des industries alimentaires (ANIA)
- Fédération nationale des coopératives d’utilisation de matériel agricole (CUMA)