



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

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	5
I.– UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE	9
A.– LE BUDGET FRANÇAIS, RELAIS DU BUDGET EUROPÉEN	9
1.– Le levier communautaire	9
2.– L'outil fiscal	9
a) <i>Des dépenses fiscales supérieures aux dépenses d'intervention</i>	10
b) <i>Vers une année blanche ?</i>	10
B.– LE VOLET SOCIAL ET LE VOLET TERRITORIAL DE LA SOLIDARITÉ	11
1.– Le nouveau financement de la protection sociale agricole	11
2.– Un milliard d'aides des collectivités territoriales	11
C.– LA SOLIDARITÉ DU FAIT DES CRISES	12
1.– La tempête Klaus	12
2.– Crises laitière et maraîchère : redéploiements en gestion	13
II.– DES SERVICES EN PERMANENTE ADAPTATION	14
A.– UNE ADMINISTRATION CENTRALE EN ORDRE DE MARCHÉ	14
B.– L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES	15
C.– LES DIRECTIONS RÉGIONALES ET L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE	15
III.– UN SOUTIEN MAINTENU AUX PRODUCTEURS ET AU DÉVELOPPEMENT RURAL	17
A.– L'ADAPTATION DES FILIÈRES À L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS	17
B.– LA GESTION DES CRISES ET DES ALÉAS DE LA PRODUCTION	19
C.– L'APPUI AU RENOUVELLEMENT ET À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES	20
D.– LA GESTION ÉQUILBRÉE ET DURABLE DES TERRITOIRES	21
E.– LA GESTION DES INTERVENTIONS	22
1.– L'Agence de services et de paiement	22
2.– France Agri Mer	23
3.– Vers une réforme des Haras nationaux ?	24
4.– L'Institut national de l'origine et de la qualité	25
F.– LA GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE	25

IV.– UN PROGRAMME <i>FORÊT EN FORTE PROGRESSION</i>	27
A.– LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE FORÊT-BOIS	27
B.– LE RÉGIME FORESTIER ET LE PATRIMOINE FORESTIER DOMANIAL	28
C.– L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES FORÊTS	29
D.– LA PRÉVENTION DES RISQUES ET PROTECTION DE LA FORÊT	30
V.– LA MISSION <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i>	31
A.– DES RECETTES EN HAUSSE	31
B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DÉFICIENT	32
C.– VERS UNE REFORTE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ?	32
EXAMEN EN COMMISSION	33
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	35
ANNEXE I	37
ANNEXE II	39

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 66 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Ce chiffre est meilleur qu'en 2009, où le Rapporteur spécial n'avait obtenu que 41 % de réponses à la même date. Cela reste néanmoins très insuffisant. Le 10 octobre marque au demeurant le terme extrême du délai légal. Il serait souhaitable que les réponses soient transmises dix jours plus tôt, ce qui n'est pratiquement le cas pour aucune d'entre elles.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial analyse les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (à l'exclusion du programme n° 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, qui constitue, pour des raisons tenant à la loi organique relative aux lois de finances, une mission séparée.

Les crédits demandés s'élèvent à 3,2 milliards d'euros. Cela ne représente cependant qu'une partie de l'effort public en faveur de l'agriculture. La politique agricole est d'abord et avant tout une politique européenne, même si la France, comme contributrice au budget de l'Union européenne, prend sa part au financement de la politique agricole commune. En France, les crédits budgétaires inscrits dans la mission sont complétés par les dépenses fiscales, mais aussi par le financement spécial de la protection sociale agricole.

La programmation pluriannuelle 2009-2012 prévoyait une baisse de crédits de 5,9 % de la mission *Agriculture* en 2010. Compte tenu de la crise que traverse l'agriculture française en 2009, le projet de loi de finances pour 2010 ne met pas en œuvre cette diminution. La quasi-stabilité par rapport à 2009 témoigne donc d'une attention particulière des pouvoirs publics aux difficultés du secteur agricole. D'autres mesures, annoncées le 27 octobre 2009 par le Président de la République, ne sont par définition pas encore inscrites dans le projet de loi de finances. Elles devraient être incluses dans une prochaine loi de finances rectificative.

Pour 2010, les autorisations d'engagement de la mission *Agriculture* progressent de 7,5 % et s'établiraient à 3,4 milliards d'euros. Les crédits de paiement baisseraient quant à eux de 2,2 % par rapport à la loi de finances initiale et seraient fixés à 3,4 milliards d'euros. Certes, la loi de finances pour 2009 prévoyait une forte progression des crédits de paiement et une diminution des autorisations d'engagement, de sorte que cette dissymétrie peut se justifier. Mais le Rapporteur spécial met en garde et tient à rappeler que les reports de charge, nés du décalage entre des engagements nombreux et des crédits de paiement trop rares, ont dans un passé récent fait peser une menace sur le financement soutenable de la mission.

Les engagements prévus en faveur des producteurs progressent de 86,3 millions pour s'établir à 1,7 milliards d'euros : la prime à la vache allaitante représente à elle seule un effort de financement de 165 millions d'euros. À la suite de la tempête Klaus de janvier 2009, le programme *Forêt* connaît une hausse de 10 % de ses crédits. Enfin, les services du ministère de l'Agriculture poursuivront en 2010 au niveau départemental les efforts de réorganisation entrepris aux niveaux central et régional en 2008 et en 2009.

Alors que le projet annuel de performances pour 2009 évoquait à titre liminaire une liste de « mutations » où l'agriculture française est engagée, le projet annuel de performances pour 2010 s'ouvre sur le constat d'une « crise » à la fois conjoncturelle et structurelle. Cette évolution dépasse le simple changement de vocabulaire. Loin de minimiser les difficultés de la filière du lait, des fruits et légumes, ou encore de la filière bois, le présent projet de loi de finances les présente en filigrane comme le symptôme d'un bouleversement plus profond qui affecte actuellement l'ensemble de l'agriculture française. Les ajustements budgétaires pour 2010 ne sont que la traduction chiffrée de cette évolution.

Dans la programmation triennale 2009-2012, il était en effet prévu que les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ⁽¹⁾ soient réduits de 5,9 % en 2010 par rapport à 2009. Or le projet de loi de finances pour 2010 présente un budget agricole qui se maintient au même niveau qu'en 2009. Quatre causes expliquent ce retournement. D'abord, l'Union européenne a réaménagé à mi-parcours la politique agricole commune définie pour la période 2007-2013. Dénommée « bilan de santé », cette révision a modifié la répartition et les modalités des financements communautaires. Le complément national augmente en conséquence de 234 millions d'euros en 2010. Le projet de loi de finances pour 2010 propose ensuite d'instituer une taxe carbone. Compte tenu des spécificités de leur activité, les exploitants agricoles seront cependant remboursés à hauteur de 75 % du montant de la taxe dès les premiers mois de l'année 2010. Cette mesure d'anticipation coûte 43 millions d'euros. L'écart avec la programmation triennale s'explique en dernier lieu par les suites de la tempête Klaus de janvier 2009 (25 millions d'euros) ainsi que par le soutien à la filière laitière (60 millions d'euros) et à la filière des fruits et légumes (15 millions d'euros).

L'apparente stabilité du budget agricole s'analyse donc comme un équilibre dynamique. De premiers glissements commencent à se dessiner dans les priorités budgétaires, non seulement du soutien aux producteurs à la promotion du développement rural, mais encore de l'approche strictement économique à une politique publique de la nutrition d'abord tournée vers le consommateur. Deux rendez-vous permettront en 2010 d'approfondir des choix que le projet annuel de performances se contente encore d'esquisser. D'une part, un projet de loi de modernisation agricole doit être déposé avant la fin de l'année 2009. Il fixera de nouvelles ambitions à l'agriculture française. D'autre part, la réflexion sur l'emprunt national qui sera lancé en 2010 ne pourra esquiver les sujets agricoles, alors que l'industrie agro-alimentaire représente le premier secteur exportateur français.

(1) Dont le programme n° 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation fait l'objet du rapport spécial n° 4 de M. Philippe Vigier.

Car le démantèlement des systèmes de prix réglementés, tels les quotas laitiers, l'évolution de la fiscalité dans un sens écologique ou encore la rénovation répétée de la politique agricole commune ne sont pas seulement des causes d'ajustement budgétaire. Cette conjonction de phénomènes nous rappelle que l'agriculture française se trouve placée à l'heure des choix, voire à un « moment crucial de son histoire », comme le suggère la présentation du projet annuel de performances. L'agriculture française doit sans conteste franchir un cap structurel.

Une fois franchi ce cap, des perspectives nouvelles s'ouvrent à notre filière agricole. À moyen terme, les besoins alimentaires mondiaux constitueront une demande forte et soutenue, à laquelle l'agriculture française doit être en mesure de répondre. Au-delà des crises immédiates, elle doit se préparer à relever ce défi. Si elle sait anticiper cette évolution de fond et garantir l'offre recherchée, l'avenir lui appartient. Sur ce point seulement, le Rapporteur spécial souhaite se démarquer des grandes orientations du projet annuel de performances, par une profession de foi en un optimisme raisonné.

I.— UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE

L'effort public en faveur de l'agriculture déborde largement le cadre de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*. Les crédits budgétaires du ministère de l'Agriculture doivent donc être replacés dans une perspective plus large.

A.— LE BUDGET FRANÇAIS, RELAIS DU BUDGET EUROPÉEN

La France contribuera au budget européen à hauteur de 18,15 milliards d'euros en 2010. Il ne serait pas juste de tracer une ligne fictive entre l'Union européenne et les États membres, qui sont tous partie prenante de son action, y compris dans le domaine agricole.

1.— Le levier communautaire

En 2008, la contribution du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche au financement national de l'agriculture s'élèvera à 5 247 millions d'euros et celle des autres ministères à 863,5 millions d'euros, soit un financement national total de 6 111 millions d'euros. Par comparaison, le financement communautaire est de 8 566 millions au titre du premier pilier (soutien aux producteurs) et de 804,2 millions au titre du second (développement rural).

L'accord conclu dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune, qui s'appliquera à compter de 2010, prévoit une réorientation des soutiens à l'économie agricole, l'instauration d'un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe, l'accompagnement d'un mode développement durable de l'agriculture ainsi que la mise en place d'outils de couverture des risques climatiques et sanitaires⁽¹⁾. Désormais cofinancée à 75 % par des crédits communautaires, la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) est également maintenue sur le second pilier de la PAC.

2.— L'outil fiscal

Issu d'un amendement de M. Jean Gaubert, député, l'article 138 de la loi de finances pour 2009 a prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole. Ce rapport récent s'ouvre sur le constat que « *la fiscalité est [...] un outil de politique agricole presque aussi important en volume que le budget national du ministère* », et par ailleurs, « *supérieur à celui de [ses] dépenses d'intervention* ».

(1) Cf. *Chambres d'Agriculture n° 985 – Août-Septembre 2009, « PAC, Les décisions du Bilan de santé ».*

a) Des dépenses fiscales supérieures aux dépenses d'intervention

Le rapport souligne les difficultés d'évaluation des dépenses fiscales agricoles. Il en va notamment ainsi du taux réduit d'impôt sur les carburants, qui représente la première de ces dépenses. « *Selon certaines évaluations de l'administration fiscale, qui devraient être confirmées, écrit le rapport, ce montant pourrait être nettement surévalué. Il pourrait, en effet, être ramené à environ 570 millions d'euros* ». Il est regrettable que les dépenses fiscales en faveur de l'agriculture soient évaluées de manière aussi approximative.

Le soutien du secteur agricole par la voie fiscale ne devrait pas se démentir à l'avenir. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit d'instituer une taxe carbone, mais son article 7 en prévoit le remboursement en faveur des exploitants agricoles à hauteur de 75 %. Compte tenu des difficultés actuelles de nombreuses filières, ce remboursement doit même faire l'objet d'un acompte versé au début de l'année. Même si les exploitants ne seront pas intégralement exonérés de la taxe carbone, son introduction fournira du moins au Trésor public l'occasion de leur apporter d'ici quelques semaines un appréciable supplément de trésorerie.

Comme le rappelle le rapport sur la fiscalité agricole récemment remis au Parlement, le Premier ministre a enfin précisé, à l'occasion du dernier congrès de la FNSEA du 2 avril 2009, que l'extension de la déduction pour aléa (d.p.a.) aux aléas économiques aurait toute sa place dans les débats du projet de loi de modernisation de l'agriculture qui sera déposé avant la fin de cette année. Prévue aux articles 72 D bis et 72 D ter du code général des impôts, la déduction pour aléas, a pour fin d'inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution. Elle est actuellement pratiquée pour l'aléa sanitaire ou pour l'aléa climatique.

b) Vers une année blanche ?

L'agriculture française traverse une période de crise sans précédent. Alors que les prix s'effondrent, l'ensemble des charges qui pèsent sur la ferme France finit de mettre en péril l'existence même de certaines exploitations, ainsi que des dizaines de milliers d'emploi.

Aussi le Rapporteur spécial avait-il envisagé de déposer un amendement visant à financer une « année blanche » pour la ferme France. Il s'agissait de transférer au programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* des crédits devant servir à financer des prêts bonifiés, grâce auxquels les exploitants pourraient repousser à l'an prochain le règlement effectif de leurs charges sociales et de leurs charges fiscales, comme la taxe sur le foncier non bâti. Compte tenu des engagements pris le 27 octobre 2009 par le Président de la République, le Rapporteur spécial a cependant renoncé à entreprendre une démarche qui était devenue inutile. Il salue naturellement ces engagements, qui constituent un véritable plan de relance de notre agriculture, et souhaite qu'ils trouvent leur première traduction budgétaire dès le projet de loi de finances rectificative pour 2009 qui devrait être déposé avant la fin de l'année.

B.— LE VOLET SOCIAL ET LE VOLET TERRITORIAL DE LA SOLIDARITÉ

1.— Le nouveau financement de la protection sociale agricole

La solidarité en faveur de l'agriculture opère aussi par les canaux sociaux.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a supprimé le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA). Depuis janvier 2009, la branche maladie des exploitants agricoles a été intégrée à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) du régime général, comme cela était déjà le cas pour les salariés agricoles. L'article 61 de la loi de finances pour 2009 a transféré à l'État la dette contractée par le FFIPSA depuis 2005.

La gestion du financement des différentes branches du régime social agricole est confiée à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), qui assurait déjà le recouvrement des cotisations et le versement des prestations du régime social des non-salariés agricoles. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2009 les droits et obligations du FFIPSA ont été transférés à la CCMSA. En vertu de l'article 61 de la loi de finances pour 2009, le produit de la taxe sur les véhicules de société mentionnée à l'article 1010 du code général des impôts est affecté à la Caisse depuis le 1^{er} janvier 2009. La recette prévue en 2010 s'élève à 1,1 milliard d'euros. La Caisse dispose ainsi d'une ressource pérenne.

La loi lui a au demeurant conféré la capacité d'emprunter pour financer les prestations. Cette autorisation était jusqu'à présent accordée chaque année au FFIPSA par la loi de financement de la sécurité sociale. Le Rapporteur spécial observe cependant que l'emprunt ne constitue pas en soi une source de financement, mais peut seulement apporter de manière transitoire des ressources de trésorerie. Dans un rapport remis au Sénat, la Cour des comptes a mis en garde contre les déséquilibres qui affectent le régime social agricole⁽¹⁾. La situation financière ne fait naturellement que refléter l'évolution démographique du secteur agricole, qui compte aujourd'hui un actif pour trois retraités.

En tout état de cause, la politique de protection sociale agricole relève conjointement du ministère de l'agriculture et du ministère chargé de la sécurité sociale depuis 2009. Pour la branche vieillesse, le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre d'un point d'étape sur les retraites en 2010, à étudier la question du financement du régime d'assurance vieillesse des non-salariés agricoles.

2.— Un milliard d'aides des collectivités territoriales

Le ministère de l'Agriculture estime que les aides versées par les collectivités territoriales au secteur agricole étaient en 2008 de l'ordre du milliard d'euros. Une évaluation précise est en cours de réalisation.

(1) Rapport d'information n° 304 (2006-2007) de M. Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la commission des Affaires sociales, déposé le 9 mai 2007.

Dans un rapport public thématique de novembre 2007, la Cour des comptes chiffre quant à elle à six milliards d'euros les aides des collectivités territoriales au développement économique⁽¹⁾. L'agriculture en recevrait 10,2 %, soit environ six cents millions d'euros. D'autres aides seraient versées au titre du développement rural.

La Cour des comptes déplore au demeurant des coûts de gestion élevés. Elle cite l'exemple d'aides à la sécheresse versées par une région à vocation agricole, dont l'analyse aurait révélé que « *chaque aide attribuée donnait lieu à paiement à la chambre d'agriculture de 70 euros d'expertise et de 6,70 euros par dossier instruit pour une aide qui était en moyenne de 300 euros mais qui, dans certains cas, n'atteignait que 17 euros ...* »⁽²⁾.

Ce volet du soutien aux producteurs agricoles reste en tout état de cause mal connu. Les efforts entrepris par le ministère de l'Agriculture peuvent en effet se révéler très utiles pour mesurer la composante territoriale du soutien au secteur agricole.

C.– LA SOLIDARITÉ DU FAIT DES CRISES

Le point sur l'exécution budgétaire 2009 permet enfin d'apprécier la portée des mesures conjoncturelles de soutien à l'agriculture, après les nombreuses crises traversées en 2009.

1.– La tempête Klaus

La tempête Klaus du 24 janvier 2009 a ravagé le Sud-Ouest et provoqué dans cette région des dommages plus importants encore que ceux de la tempête de 1999. Le financement des mesures indispensables a suivi trois canaux : l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative ; le redéploiement de crédits internes ; le décret d'avance.

En 2009, ce sont 109 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions d'euros en crédits de paiement qui ont été ouverts en loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009. L'ouverture de crédits en loi de finances rectificative a été complétée par des redéploiements internes au programme *Forêt* : 19,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour les prêts bonifiés ; 4,8 millions d'euros pour la protection des forêts et la lutte contre les incendies ; 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,8 millions d'euros en crédits de paiement pour les aides d'urgence aux scieries.

(1) *Cour des comptes, rapport public thématique, novembre 2007, « Les aides des collectivités territoriales au développement économique ».*

(2) *Ibidem, p. 66.*

Un projet de décret d'avance pour 2009 prévoit enfin d'ouvrir 43,8 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre du programme 149 *Forêt*. Cette ouverture de crédits est destinée à financer de nouveaux besoins dans le cadre du plan d'urgence en faveur de la filière forêt-bois mis en place par le Gouvernement à la suite de la tempête Klaus.

Il s'agit plus particulièrement de financer l'aide au transport des bois chablis et la bonification des prêts accordés au titre de la mobilisation, du stockage et du transport des bois : ces mesures ont pour objet de soutenir l'expédition des bois issus des peuplements sinistrés vers les zones et les entreprises qui peuvent les transformer et les valoriser. Une aide exceptionnelle doit être en outre mise en place par l'État afin de soutenir les opérations de nettoyage des forêts sinistrées. Eu égard au volume des dossiers déposés auprès des directions départementales de l'environnement et de l'agriculture, 10,8 millions d'euros en autorisations d'engagement doivent être ouverts.

La commission des Finances s'est prononcée le 3 novembre 2009 sur ce projet de décret d'avance. Au total, le soutien au secteur forestier à la suite de la tempête Klaus avoisine les 180 millions d'euros.

2.– Crises laitière et maraîchère : redéploiements en gestion

Depuis le début de l'année 2009, le ministère de l'Agriculture a fait face à plusieurs situations de crise. Pour répondre à la diminution du revenu des agriculteurs, 75 millions d'euros ont été dégagés dans le cadre de la conférence du revenu de novembre 2008 afin d'alléger les charges sociales et bancaires des exploitations agricoles.

Les pouvoirs publics se sont en particulier mobilisés pour trois secteurs d'activités, qui ont traversé une crise profonde. Ainsi, 6 millions d'euros ont été affectés au soutien aux éleveurs porcins, puis 15 millions d'euros aux producteurs de fruits et légumes, enfin 60 millions d'euros aux éleveurs laitiers.

En 2010, les crédits consacrés à la gestion des crises sont stables par rapport à 2009 : près de 12 millions d'euros sont ainsi destinés au fonds d'allègement des charges (FAC) et au dispositif AGRIDIFF (agriculteurs en difficulté).

II.- DES SERVICES EN PERMANENTE ADAPTATION

La dotation du programme n° 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* s'établit à 160,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 161,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 3,1 % en autorisations d'engagement (+ 4,8 millions d'euros) et de 4,3 % en crédits de paiement (+ 6,7 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2009. Hors mesures de transfert, la dotation de ce programme respecte le plafond 2010 qui avait été fixé dans le budget triennal. Toutefois, la mesure du plan de relance de l'économie visant à porter les avances aux fournisseurs à 20 % conduirait à basculer de 2010 vers 2009 1,2 million d'euros de crédits de paiement.

La poursuite des **principaux projets informatiques** engagés par le ministère (AGORHA, CONTINUUM, etc.) se traduit par une évolution à la hausse des besoins en autorisations d'engagement (+ 8,8 millions d'euros) et à la baisse pour les crédits de paiement (- 1 million d'euros). Parmi ces crédits informatiques, 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la mise en place d'un système d'information de l'alimentation unique réunissant les anciens systèmes d'information relatifs au domaine animal et au domaine phytosanitaire.

Les capacités stratégiques du ministère sont par ailleurs renforcées avec la **création d'un service de la stratégie et de la prospective** au sein du Secrétariat général, qui s'accompagne d'une hausse de 25 % des crédits d'étude (+ 0,2 million d'euros).

Il faut noter enfin la baisse substantielle de la dotation en autorisations d'engagement destinée aux **moyens de l'administration centrale** (- 13,8 millions d'euros), à la suite du renouvellement pour trois ans du loyer de l'immeuble Vaugirard en 2009, et la hausse importante des moyens des services déconcentrés compte tenu de l'extension du périmètre des loyers budgétaires (+10,7 millions d'euros).

A.- UNE ADMINISTRATION CENTRALE EN ORDRE DE MARCHÉ

Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'implique fortement, depuis fin 2007, dans l'exercice de révision générale des politiques publiques (RGPP) lancé par le Gouvernement. La mise en œuvre d'importantes réformes de l'organisation du ministère et de ses principaux opérateurs laisse espérer des économies d'emplois, dont l'impact budgétaire, significatif à terme, est dans un premier temps compensé par les surcoûts liés aux réformes en matière d'immobilier et de formation continue.

Au 1^{er} avril 2009, deux fusions décidées lors du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 se sont concrétisées parmi les opérateurs du ministère. D'une part, l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont fusionné pour créer un organisme unique de paiement dans le secteur agricole : **l'Agence de services et de paiement (ASP)**. D'autre part, **l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer)** est né de la fusion des principaux Offices d'intervention agricoles : ONIGC, Office de l'élevage et de ses productions, VINIFLHOR, OFIMER et ONIPPAM, auxquels s'est ajouté le Service des nouvelles des marchés (SNM), service à compétence nationale jusque-là rattaché au ministère de l'Agriculture.

À la suite des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, cette dynamique de fusions se poursuivra en 2010 avec le rapprochement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation (ENE) parallèlement au recentrage des Haras nationaux sur leurs seules missions de service public et son évolution vers un office du cheval permettant de mieux structurer la filière, mais aussi avec l'intégration de l'Inventaire forestier national (IFN) à l'Office national des forêts (ONF).

B.- L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES POLITIQUES PUBLIQUES

De taille traditionnellement modeste, l'action n° 2 *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* représentait seulement 26 millions d'euros en 2009, principalement consacrés au fonctionnement de la statistique agricole et aux études. Pour 2010, ces crédits sont en outre demandés pour mettre en œuvre le prochain recensement de l'agriculture (RA).

Le **recensement général agricole**, qui se déroulera en 2010, mobilisera 6,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,3 millions d'euros en crédits de paiement, outre les crédits de personnel prévus. Ces moyens permettront de financer les dépenses de fonctionnement nécessaires à la bonne conduite de cette opération obligatoire pour tous les États membres de l'Union européenne. Comme l'a exposé le secrétaire général du ministère au Rapporteur spécial, les enquêteurs seront équipés d'ordinateurs portables afin de réaliser simultanément la collecte et la saisie, ce qui diminuera à la fois les coûts et les risques d'erreur. Ces ordinateurs seront ensuite récupérés pour une utilisation longue dans les services. L'informatique représentera le principal poste de dépenses, tant en matériel qu'en développements applicatifs, soit presque trois quarts des 8,2 millions d'euros en crédits de paiement.

C.- LES DIRECTIONS RÉGIONALES ET L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE

Les services déconcentrés du ministère se sont également modernisés au cours de l'année 2009.

Les **directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche** (DRAAF), pilotes des politiques publiques du MAAP en régions, ont ainsi été constituées au 1^{er} janvier 2009. Leurs missions ont été étendues, avec en particulier la création des services régionaux de l'alimentation qui regroupent dorénavant la protection des végétaux et l'offre alimentaire. Enfin, les délégations régionales de France AgriMer ont été intégrées aux DRAAF. La création de cette nouvelle direction régionale s'inscrit dans le cadre d'un resserrement de l'échelon régional de l'État autour d'un nombre limité de services. Cette rationalisation de la représentation du ministère en région sera source de simplification pour la profession agricole, qui disposera d'un interlocuteur unique, et source d'économies pour l'État, grâce à la mutualisation des fonctions supports.

À l'échelon départemental, les fusions entre les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et les directions départementales de l'équipement (DDE) ont été étendues à 55 départements début 2009, avec la création des **directions départementales de l'équipement et de l'agriculture** (DDEA). À compter de 2010 et dans tous les départements, ces DDEA constitueront l'essentiel des nouvelles **directions départementales des territoires** (DDT).

Dans les DDT, les interventions dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle seront supprimées d'ici fin 2011. Les économies réalisées à ce titre – environ 250 ETP par an – contribueront aux diminutions d'emplois en services déconcentrés et aux redéploiements vers les missions prioritaires, notamment les missions relatives à l'agriculture durable et la valorisation de la biomasse, issues du Grenelle de l'environnement.

Au cours de son audition, le secrétaire général du ministère a souligné les efforts considérables que ses services ont fournis pour mener à bien leur réorganisation, au niveau central puis aux niveaux régional et départemental. Le Rapporteur spécial l'a félicité pour le travail accompli.

III.– UN SOUTIEN MAINTENU AUX PRODUCTEURS ET AU DÉVELOPPEMENT RURAL

Le programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* se présente principalement comme la déclinaison nationale de la politique agricole commune de l'Union européenne. La plupart des mesures du programme sont cofinancées par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Toutes les mesures de soutien aux producteurs qui font l'objet du programme ne sont cependant pas incluses dans son champ, puisque les dépenses fiscales en faveur des exploitants jouent également un rôle important.

La dotation du programme 154 s'établirait à 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres doivent s'apprécier tant par rapport à la programmation que sur la base du budget 2009. Par rapport au plafond 2010 du programme triennal, les crédits demandés représentent une progression de 27,8 % en autorisations d'engagement, soit 359,2 millions d'euros, et de 14,9 % en crédits de paiement, soit 218,5 millions d'euros. L'évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 est moins spectaculaire. Sur cette base, les crédits demandés ne représentent en effet qu'une progression de 4,6 % en autorisations d'engagement, et même une diminution de 4,1 % en crédits de paiement.

L'écart observé par rapport aux perspectives budgétaires pluriannuelles s'explique principalement par les décisions prises par le Gouvernement suite à l'accord conclu au niveau européen dans le cadre du **bilan de santé de la PAC**. Il est également dû au soutien consenti aux secteurs en crise.

A.– L'ADAPTATION DES FILIÈRES À L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS

Le principal poste de dépenses de l'action n° 1 *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* est l'aide prévue au titre de la prime nationale à la vache allaitante (PNSVA).

La prime nationale supplémentaire à la vache allaitante complète l'une des dernières primes animales couplées suite à la réforme de la PAC. Le choix du maintien de cette mesure couplée participe d'une politique volontariste en faveur du secteur de la viande afin d'éviter l'érosion de la production française et de maintenir une filière agroalimentaire dynamique. La réglementation communautaire prévoit la possibilité de versement par les États membres d'un complément national à la prime financée sur le budget de l'Union européenne. Actuellement, le montant de ce complément est fixé, en France, à 50 euros par vache pour les 40 premières vaches de l'exploitation et 25,85 euros par vache au-delà de la quarantième. Le nombre estimé de vaches pouvant ouvrir droit à ce complément de prime dès 2009 est fixé à 3,6 millions.

La PNSVA, payée sur 2 ans, appelle des montants de paiement importants dès l'année d'engagement. Les crédits demandés s'élèvent ainsi à 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 99 millions d'euros en crédits de paiement pour 2010. Ces autorisations d'engagement permettraient d'engager totalement la campagne de l'année 2010 et les crédits de paiements couvriraient le solde de la campagne 2009, à hauteur de 40 %, et l'acompte de la campagne de l'année 2010, à hauteur du reste.

UNE PRODUCTION MENACÉE, LE TABAC

La production française de tabac a atteint 16 500 tonnes en 2008, pour une valeur de récolte de l'ordre de 66 millions d'euros. Au cours de la même période, les planteurs de tabac, qui pratique généralement cette culture comme culture d'appoint, ont reçu environ 48 millions d'euros d'aides communautaires. Mais ces aides devraient être totalement découplées à partir de 2010, c'est-à-dire non plus versées en liaison avec la production de tabac, mais réparties selon des critères relatifs à l'environnement et au développement rural. L'Union internationale des planteurs de tabac estime que, sur cette base nouvelle, les planteurs ne sauraient être à l'avenir destinataires des aides à raison de leur seule activité. Faute de financement communautaire, la culture du tabac menace donc de reculer en France de manière spectaculaire, voire de disparaître de certaines régions.

La commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen avait plaidé pour la reconduction des aides aux producteurs jusqu'en 2012⁽¹⁾. Le Parlement européen n'a cependant pas encore en ce domaine pouvoir de codécision. Le Conseil des ministres de l'Union européenne a donc arrêté le règlement n° 470/2008 du 26 mai 2008 sans intégrer les améliorations proposées. Il a tout plus décidé, le 19 novembre 2008, que les petits producteurs familiaux pourraient percevoir des aides à partir de 2011, et pendant une période limitée à trois ans, s'ils engagent des programmes de restructuration de leur exploitation ou de reconversion vers d'autres métiers. Ces aides ne pourront cependant dépasser 4 500 euros par exploitation la première année, 3 000 euros la deuxième et 1 500 euros la dernière année. Elles ne paraissent donc pas à la hauteur des difficultés qui attendent les producteurs de tabac.

Le Rapporteur spécial souligne qu'en éradiquant la culture du tabac, la question du tabagisme ne serait en rien résolue. Les fumeurs consommeraient seulement un produit importé plutôt qu'une production nationale ou européenne. L'état de santé général de la population ne s'en trouverait en rien modifié. L'Union des producteurs de tabac serait favorable à ce que des aides nationales prennent le relais des aides européennes à compter de la mi-2010. Elle élabore actuellement des propositions en ce sens.

Le Rapporteur spécial tient à marquer son soutien à cette filière en difficulté. Il avertit toutefois que des aides nationales spécifiques pourraient, si elles n'étaient pas strictement définies, tomber sous le coup des dispositions relatives aux aides d'État, en principe prohibées par le traité sur la Communauté européenne (articles 87 à 89). Selon les indications des planteurs de tabac, les besoins de financement de la filière ne sont au demeurant pas immédiats, puisque le tabac est une culture estivale et que la prochaine campagne commencera en mai/juin 2010. Un soutien spécifique qui trouverait sa traduction budgétaire dans une loi de finances rectificative pour 2009 interviendrait donc encore à temps.

(1) Rapport de M. Sergio Berlato n° 2008/0020 (CNS) du 6 mars 2008.

B.– LA GESTION DES CRISES ET DES ALÉAS DE LA PRODUCTION

La montée en puissance de **l'assurance-récolte**, instrument efficace de prévention des risques, devrait se poursuivre en 2010 avec la hausse programmée de la dotation qui passerait à 38,1 millions d'euros, soit une hausse de 6,1 millions d'euros par rapport à 2009. L'indicateur « Taux de pénétration de l'assurance récolte » confirme le succès de ce dispositif avec un taux en constante augmentation depuis 2007 pour les grandes cultures, les cultures fruitières, les vignes et le maraîchage.

Les crédits consacrés à la **gestion des crises** sont par ailleurs stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 : 11 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,75 millions d'euros en crédits de paiement pour le fonds d'allègement des charges (FAC) et le dispositif AGRIDIFF, tandis que la dotation du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) à hauteur de 34 millions d'euros est toujours prévue en 2011.

LA CRISE PORCINE, PROBLÈME LANCINANT

Dans l'étude des fluctuations économiques, la production de viande porcine représente l'exemple classique du « cycle explosif ». Les variations de cours étant particulièrement importantes, les ajustements de production sont eux aussi réputés pour être très brutaux. À la chute des prix succède un effondrement de production, qui ramène les conditions nécessaires à une flambée des cours. Une seconde vague de surproduction survient, plus importante encore que la première, et appelant une correction plus brutale. Cette évolution en dents de scie, loin de s'estomper avec le temps et de permettre un ajustement progressif de la production, aggrave au contraire de manière géométrique l'amplitude des variations ultérieures et, sans intervention des pouvoirs publics, dérèglerait totalement la production.

Actuellement, le kilo de viande de porc acheté au producteur est sur le point de descendre sous la barre d'un euro ⁽¹⁾. Outre les traits particuliers du marché du porc, deux raisons de fond expliquent les difficultés actuelles de la filière. D'une part, la consommation de viande de porc est en recul en Europe. D'autre part, les exportations européennes de porc ne cessent de baisser : de janvier à juillet 2009, elles se sont élevées à 1,3 millions de tonnes, soit 14 % de baisse par rapport au premier semestre 2008. Cela a conduit le comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) et la confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (COGECA) à demander le retour des restitutions à l'exportation sur la viande porcine.

(1) *AGRA Presse Hebdo* n° 3223 du lundi 26 octobre 2009, p. 28-29.

La commissaire européenne à l'Agriculture, Mme Mariann Fischer-Boel a déjà eu l'occasion de déclarer devant les députés, le 24 octobre 2007, que « *l'aide au stockage privé est une bien meilleure solution que les restitutions à l'export. Il faut en effet, ajoutait-elle, envoyer des signaux clairs à la profession en faveur d'une baisse de la production.* » ⁽¹⁾. À l'instigation de la France, le Conseil des ministres de l'Union européenne a évoqué le 7 septembre 2009 la crise dans le secteur de la viande porcine. Il a pris note de la demande présentée par la France – et appuyée par d'autres délégations – visant à ce que soient réintroduites les restitutions à l'exportation pour soutenir le secteur de la viande porcine. La représentante de la Commission a maintenu la position selon laquelle aucune mesure ne s'impose à ce stade ⁽²⁾.

C.- L'APPUI AU RENOUVELLEMENT ET À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

En dehors des mesures liées au bilan de santé de la PAC, la priorité donnée par le ministère à l'installation des agriculteurs est confirmée par une dotation pour les prêts à l'installation et la dotation aux jeunes agriculteurs, qui augmente de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,5 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2009. L'indicateur « Taux de renouvellement des chefs d'exploitation » prouve l'efficacité de cette politique : en 2010, le taux attendu est de 49 %, soit une hausse de 4 points par rapport à 2009 et de 6,5 points par rapport à 2008. Cet indicateur est du reste au nombre des trois indicateurs principaux de la mission, mis en évidence pour leur valeur stratégique dans le projet annuel de performances pour 2010.

Les dispositifs d'accompagnement à l'installation de jeunes agriculteurs sont en effet plus nécessaires que jamais en période de crise, car les circonstances tendent à faire perdre aux candidats à l'installation la volonté d'entreprendre. Or les besoins alimentaires mondiaux sont tels que leurs projets possèdent en règle générale une vraie viabilité à moyen terme.

D'après les données communiquées par les Jeunes Agriculteurs, seuls 5 % des bénéficiaires des dispositifs d'installations aidées ne sont plus agriculteurs dix ans plus tard. Cela démontre notamment la bonne utilisation des crédits publics affectés aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea). Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de leur allouer 14 millions d'euros au titre de leurs dépenses de fonctionnement et de leurs dépenses de personnel.

La commission des Finances a adopté un amendement du Rapporteur spécial visant à compléter cette dotation. L'action n° 15 *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions* serait augmentée par cet amendement de 700 000 euros.

(1) Rapport de M. Hervé Gaymard, n° 956, du 11 juin 2008, p. 132.

(2) Communiqué de presse publié à l'issue de la 2959^{ème} session du Conseil de l'Union européenne, à Bruxelles, le 7 septembre 2009.

D.– LA GESTION ÉQUILBRÉE ET DURABLE DES TERRITOIRES

Dans un contexte de baisse du revenu des agriculteurs, et conformément aux engagements pris vis-à-vis des éleveurs, l'État a décidé de maintenir la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante** (165 millions d'euros) et de **revaloriser l'indemnité compensatoire de handicaps naturels** à hauteur de 19 millions d'euros, soit un total de 248,1 millions d'euros sur ce dispositif. Par ailleurs, un soutien exceptionnel a été mis en place en faveur des céréaliers, sous forme d'une aide rotationnelle de 300 millions d'euros sur cinq ans, qui se traduit dans le projet de loi de finances pour 2010 par un abondement de 135 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27 millions d'euros en crédits de paiement, le solde étant couvert par des crédits communautaires du FEADER, dans le cadre d'un cofinancement à 55 %.

La **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE) est également maintenue sur le second pilier de la PAC, mais sera désormais co-financée à 75 % par des crédits communautaires. Le budget du ministère est donc abondé de 60,3 millions d'euros en crédits de paiement à ce titre. Le Rapporteur spécial déplore cependant que le projet de budget ne prévoit pas en 2010 d'autorisations d'engagement sur ce chapitre. Le projet annuel de performances justifie cette situation en indiquant qu'« *une nouvelle "prime à l'herbe" sera créée au sein du premier pilier de la PAC* ». Il reste cependant muet sur les modalités de la transition, ce qui laisse entier le problème du renouvellement de certains contrats de PHAE. Le projet annuel de performances souligne pourtant que la PHAE « *est très importante, tant d'un point de vue économique que environnemental, pour les agriculteurs des zones extensives* ».

Enfin, l'engagement du ministère en faveur de **l'agriculture biologique** est renforcé, avec une enveloppe supplémentaire de 15 millions d'euros sur cinq ans pour la conversion à l'agriculture biologique au titre des « nouveaux défis », soit 3 millions d'euros en crédits de paiement dès 2010. Ces moyens nouveaux viennent s'ajouter aux 3 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, consacrés au fonds de structuration des filières de l'agence BIO, et aux 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6 millions d'euros en crédits de paiement pour la mise en œuvre du plan de développement de l'agriculture biologique.

L'indicateur *Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée*, en constante augmentation depuis 2007, témoigne de l'impact positif de ces différentes mesures.

E.– LA GESTION DES INTERVENTIONS

Quatre opérateurs servent d'auxiliaires principaux au ministère de l'Agriculture dans la gestion des interventions. La révision générale des politiques publiques les a touchés au premier chef. Deux sont issus en 2009 de la fusion d'organismes, comme l'a exposé l'an dernier le Rapporteur spécial : l'Agence de services et de paiement et l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). Les Haras nationaux devraient connaître eux aussi dans un proche avenir une évolution significative. Plus spécialisé, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) devrait subsister en l'état.

1.– L'Agence de services et de paiement

Mise en place le 1^{er} avril 2009, l'Agence de services et de paiement est un établissement public interministériel à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'emploi. Elle a pris la suite du CNASEA. Son régime financier et comptable est basé sur celui des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

L'Agence assure ses missions pour le compte de donneurs d'ordre : l'État, l'Union européenne, les collectivités territoriales... Le champ de son activité recouvre la gestion administrative et financière d'aides publiques (instruction, paiement, contrôle) ; l'ingénierie administrative et l'assistance technique à la mise en œuvre de politiques publiques, notamment par le développement d'outils informatiques ainsi que par la formation et l'assistance aux acteurs concernés ; l'évaluation et suivi de politiques publiques, notamment par l'analyse et la valorisation des données.

Les ressources de l'Agence sont principalement constituées par les versements effectués par l'État et l'Union européenne, qui peuvent être complétés par la rémunération des prestations effectuées pour le compte d'autres personnes publiques ou gestionnaires de services publics. En 2009, l'Agence participe à la mise en œuvre de quatorze missions de l'État réparties sur vingt-cinq programmes différents. Elle devrait ainsi gérer en 2010 environ 5,6 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros pour le compte du ministère de l'Agriculture.

Compte tenu de la faible capacité d'autofinancement constatée en 2009, les crédits demandés au titre de la subvention pour charges de service public que le ministère de l'Agriculture allouerait à l'Agence en 2010 sont en hausse de 11,5 millions d'euros par rapport au montant qui sera effectivement versé en 2009, soit un total de 105,7 millions d'euros.

2.– France Agri Mer

Le Rapporteur spécial a fait point l’an dernier sur la fusion des offices de production qui a conduit à la création de l’établissement national des produits de l’agriculture et de la mer, couramment dénommé FranceAgriMer. Lui aussi mis en place le 1^{er} avril 2009, FranceAgriMer présente les mêmes caractéristiques que l’Agence de services et de paiement. C’est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère chargé de l’agriculture. Son régime financier et comptable est basé sur celui des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

FranceAgriMer a pour missions de :

- mettre en œuvre une plus grande cohérence dans l’orientation et le soutien aux filières ;
- devenir pour les professionnels, un lieu de concertation et d’arbitrage ;
- renforcer le suivi économique des filières ;
- améliorer la réactivité dans la gestion des crises, en gérant les outils financiers qui y sont attachés ;
- mettre en œuvre les mesures communautaires.

Ses ressources sont principalement constituées par les versements effectués par l’État et la Communauté européenne, et par le produit de taxes affectées.

BUDGET PRÉVISIONNEL 2009 DE FRANCEAGRIMER :

COMPTE DE RÉSULTAT

(en milliers d’euros)

Dépenses	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Recettes	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009
Personnel	84 826	82 552	Ressources de l’État	554 286	522 983
Fonctionnement	91 698	45 044	<i>- subventions de l’État</i>	<i>414 891</i>	<i>449 130</i>
Intervention	1 350 019	1 316 773	<i>- ressources fiscales</i>	<i>139 395</i>	<i>73 853</i>
			Autres subventions	820 317	869 642
			Ressources propres et autres	165 084	47 444
Total des dépenses	1 526 543	1 444 369	Total des recettes	1 539 687	1 440 069
Résultat bénéfice :	13 144		Résultat : perte		4 300
Total : équilibre du CR	1 539 687	1 444 369	Total : équilibre du CR	1 539 687	1 444 369

TABLEAU DE FINANCEMENT ABRÉGÉ

(en milliers d'euros)

Emplois	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Ressources	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009
Insuffisance d'autofinancement	63 773	10 602	Capacité d'autofinancement		
Investissements	14 882	8 504	Ressources de l'État		
			Autres subv. d'investissement et dotations		
			Autres ressources	26 015	
Total des emplois	78 655	19 106	Total des ressources	26 015	
Apport au fonds de roulement			Prélèvement sur le fonds de roulement	52 640	19 106

Source : ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Comme le précise le projet annuel de performances, l'élaboration du budget 2009 de FranceAgriMer a été réalisée à partir de la consolidation des budgets des cinq établissements constitutifs de FranceAgriMer. Si cette démarche permet de présenter un budget reconstitué sur douze mois, elle ne permet pas encore d'apprécier les gains de productivité et les économies attendues de la fusion.

3.– Vers une réforme des Haras nationaux ?

Le troisième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008 a décidé que la politique du cheval, son financement et ses conditions de mise en œuvre devaient être mieux définis. Un recentrage des Haras nationaux sur ses seules missions de service public devrait être engagé, au travers d'un plan progressif sur cinq ans, et son évolution vers un **office du cheval** permettant de mieux structurer la filière. Le CMPP a également décidé qu'un rapprochement des Haras nationaux avec l'École nationale d'équitation (ENE) devait être envisagé.

Dans ce cadre, une mission a été confiée en août 2008 au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, par les ministres chargés de l'agriculture, des sports et du budget. Un comité de préfiguration a été mis en place qui, à l'issue de ses travaux, qui ont duré de janvier à juin 2009, a transmis plusieurs propositions aux ministres commanditaires.

Un nouveau contrat pluriannuel d'objectifs est en cours d'élaboration, en parallèle de la modification des textes réglementaires. Il prendra notamment en compte le **recentrage du nouvel établissement sur les missions de service public**.

Quant aux emplois de l'opérateur, la prévision pour 2009 paraît être tenue, puisque le projet annuel de performances confirme que les Haras nationaux devraient bénéficier de 975 équivalents temps plein travaillé en 2009. La réduction

de 53 ETPT en 2009 n'a cependant pas eu lieu, puisque le rapport annuel de performances pour 2008 a révélé que les emplois rémunérés par l'opérateur pour cette année s'élevaient non à 1 028, comme l'estimait encore le projet annuel de performances pour 2009, mais à 983. L'effort de réduction des effectifs est donc resté très mesuré. À la lumière de ce constat, la réduction de 80 ETPT en 2010, si elle s'inscrit dans le plan de réduction de 147 ETPT d'ici 2011, paraît cependant ambitieuse.

Il est prévu d'allouer en 2010 aux Haras nationaux une subvention pour charges de services publics de 42,6 millions d'euros.

4.- L'Institut national de l'origine et de la qualité

Le budget de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en 2009 est de l'ordre de 20,5 millions d'euros. Les recettes sont essentiellement constituées d'une dotation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, reconduite en 2009 au même montant qu'en 2008, soit 15 millions d'euros, et de ressources propres : divers droits, remboursements de dépenses pour le traitement des manquements aux cahiers des charges, frais de dossiers plantations, redevances pour délivrance d'attestations... Le rapport entre le financement de l'État et les financements professionnels reste inchangé par rapport à 2008, soit trois quarts pour lui et un quart pour eux.

Les recettes provenant des droits INAO sont estimées pour 2009 à 3,8 millions d'euros, en diminution de 3,6 % par rapport à l'exécution 2008. Cette diminution est à rapprocher de celle du volume de la récolte de vins pour la campagne 2008/2009.

Les dépenses de personnel sont estimées à 14,9 millions d'euros et sont intégralement couvertes par la dotation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP). S'agissant des dépenses de fonctionnement, le budget 2009 intègre un objectif de diminution de 4 % par rapport aux prévisions 2008, diminution portée à 5,2 % par rapport à l'exécution 2008.

Il est prévu d'allouer en 2010 à l'INAO une subvention pour charges de services publics de 15,5 millions d'euros.

F.- LA GESTION DURABLE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

Les crédits destinés au plan pour une **pêche durable et responsable (PPDR)**, lancé par le Gouvernement en 2008, ont été, comme prévu, inscrits dans les budgets 2008 et 2009. De ce fait, les crédits 2010 de l'action « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » apparaissent en diminution de 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à l'année précédente. Cependant, l'étalement dans le temps de la réalisation de certaines des actions entreprises dans le cadre du PPDR entraîne une consommation d'une partie des crédits de 2009 sur 2010. Ainsi, par

le biais de reports au sein du budget d'opérateurs du ministère (Agence de services et de paiement et France AgriMer) et au sein du programme 154 (action pêche), le financement des actions du PPDR sera concrètement poursuivi en 2010.

Au-delà du PPDR, les crédits 2010 dévolus au secteur de la pêche et de l'aquaculture permettront d'accompagner les projets économiques visant à améliorer la compétitivité des filières pêche et aquaculture dans le respect de l'environnement, notamment en contrepartie des crédits du Fonds Européen pour la Pêche, ainsi qu'à renforcer les contrôles, la collecte de données et l'expertise halieutique.

IV.— UN PROGRAMME **FORÊT** EN FORTE PROGRESSION

La hausse des crédits du programme 149 par rapport au budget triennal est principalement destinée à aider la filière bois à faire face aux conséquences du passage de **la tempête Klaus** dans les départements du Sud-Ouest le 24 janvier 2009. Au lendemain de cet événement climatique qui a fortement affecté la forêt landaise à peine dix ans après la grande tempête de 1999, le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'est mobilisé pour mettre en œuvre un plan chablis sur huit ans incluant des mesures d'urgence, des aides au stockage et au transport du bois, des mesures de reconstitution et de nettoyage des forêts, et le déblocage de 600 millions d'euros de prêts bonifiés pour la filière.

Pour poursuivre les efforts engagés en 2009, le budget du programme 149 intègre en 2010 une enveloppe supplémentaire de 105,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50,3 millions d'euros en crédits de paiement, à laquelle s'ajoutent au minimum 4,7 millions d'euros en provenance du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE). Cette enveloppe se répartit entre des mesures de **nettoyage** (60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement), de **reconstitution** (40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement), de **bonification de prêts** (8 millions d'euros) et de **renforcement du personnel technique** (2 millions d'euros).

A.— LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA FILIÈRE FORÊT-BOIS

Le plan triennal de relance de la compétitivité des scieries s'achève en 2009. Cela explique pour l'essentiel la baisse des crédits de l'action n° 1 *Développement économique de la filière forêt-bois*, qui diminuent de 16 % en autorisations d'engagement et de 11 % en crédits de paiement, pour s'établir respectivement à 31,2 millions d'euros et 36,4 millions d'euros. L'outil fiscal prend cependant en partie le relais de la dotation budgétaire, puisque l'article 20 de la loi de finances pour 2009 a majoré le taux d'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois.

Le projet annuel de performances pour 2010 chiffre à deux millions d'euros le coût de cette dépense fiscale, conformément aux prévisions avancées l'an dernier⁽¹⁾. Ce mécanisme doit encourager les scieries à moderniser leur matériel. Le Rapporteur général estimait l'an dernier que « *son coût à terme est très faible : à la dégressivité majorée font suite des reprises plus basses que celles qu'aurait permises le taux dégressif de droit commun.* »

(1) Rapport général n° 1198 de M. Gilles Carrez, tome II.

LA CHIMIE DU VÉGÉTAL, PUISSANT LEVIER D'INNOVATION

Le Rapporteur spécial avait déjà souligné l'an dernier que la promotion de la chimie verte doit être encouragée. Peut-être pourrait-elle être retenue comme priorité dans le cadre de l'emprunt national.

La chimie du végétal est en effet un puissant levier d'innovation en termes de procédés et de produits. Elle repose sur le fractionnement des plantes. Chaque constituant est transformé par des procédés biologiques, chimiques ou mécaniques pour élaborer des produits substituables aux produits chimiques issus de la chimie classique. Dans le monde, 3,5 milliards de tonnes de pétrole sont extraites chaque année pour les usages énergétiques et chimiques. Simultanément, l'agriculture produit 3 milliards de tonnes de résidus végétaux associés aux cultures alimentaires. La valorisation de cette biomasse disponible sans délais, ainsi que la conception de nouvelles variétés végétales sont devenues un enjeu planétaire.

L'intensité de l'effort de recherche réalisé par différents pays concurrents (États-Unis, Pays Bas, Allemagne, Japon, Chine...) démontre le potentiel considérable de création de valeur de la chimie du végétal et des biotechnologies. Pour la France, il s'agit non seulement de préserver le tissu industriel de la chimie (190 000 emplois et 81 milliards d'euros par an) en permettant à ce secteur de s'adapter à de nouvelles contraintes évoquées précédemment, mais aussi d'inventer des produits et des procédés innovants capables de créer de nouveaux marchés. La croissance mondiale de la chimie du végétal est de 50 % par an.

Source : ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

B.- LE RÉGIME FORESTIER ET LE PATRIMOINE FORESTIER DOMANIAL

La subvention pour charges de service public versée à l'Office national des forêts (ONF) constitue à elle seule presque l'ensemble des crédits demandés pour 2010 au titre de l'action n° 2, soit 163,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 167,7 millions d'euros en crédits de paiement, pour une subvention à l'ONF s'élevant à 162,7 millions d'euros.

Le contrat d'objectifs 2007-2013 entre l'État et l'établissement public prévoit que l'ONF verse à l'État un dividende sur ses résultats. Cet objectif ambitieux pourrait être remis en cause. En 2009, l'équilibre du budget n'a été atteint que grâce à une subvention exceptionnelle de l'État de 19 millions d'euros. À partir du deuxième semestre 2008, la crise économique et financière a en effet affecté les ventes de bois. Le chiffre d'affaires de cette branche a ainsi enregistré une baisse de 12,5 % entre 2007 et 2008. L'année 2009 ne devrait pas être meilleure. En 2010, afin de ne pas fragiliser davantage l'ONF, la subvention versée à cet opérateur serait maintenue au niveau de 2009, soit 172,3 millions d'euros.

À moyen terme, l'augmentation des cotisations de pension pèsera de tout son poids sur le budget de l'établissement. Depuis 2007, le taux de cotisation patronale imposé aux établissements publics, jusqu'alors stabilisé à 33 %, a en effet fortement augmenté : il est passé à 39,5 % du traitement brut 2007, puis à 50 % en 2008 et est annoncé à 71,3 % en 2011. Il est prévu que l'État compense encore cette hausse en 2010 à hauteur de 18,7 millions d'euros. Mais cette

compensation doit diminuer progressivement pour ne plus atteindre que 5,4 millions d'euros en 2011. La Cour des comptes n'hésite pas à évoquer un « choc des retraites »⁽¹⁾.

LE « CHOC DES RETRAITES » POUR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS EN 2007-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux des pensions civiles	33 %	39,5 %	50 %	60,8 %	66,3 %	71,3 %
Écart de contribution par rapport à 2006	-	10	25	42	51,7	60,7
Compensation de l'État	-	9,9	25,9	18,6	8,9	5,4
Charge nette pour l'ONF par rapport à 2006	-	0,1	-1,2	23,4	42,8	55,3

Source : ONF, cité par la Cour des comptes

Le budget de l'ONF avoisine les 705 millions d'euros en 2009. L'effort à fournir d'ici 2011 représente donc une part non négligeable du budget total. L'établissement s'y est déjà préparé, en gelant tout recrutement. Ce nonobstant, les comptes de l'établissement apparaissent très fragilisés.

Enfin, le siège de l'ONF devrait être transféré prochainement à Compiègne. Dans ces circonstances, la Cour des comptes s'interroge sur la pertinence d'une prochaine relocalisation de l'Inventaire forestier national (IFN) à Orléans, alors que l'IFN doit être prochainement intégré à l'ONF⁽²⁾.

C.- L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES FORÊTS

La tempête Klaus qui a ravagé le Sud-Ouest le 24 janvier 2009 a fait naître de considérables besoins de financement. Pour faire face aux dégâts, ce sont 103,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48,3 million d'euros en crédits de paiement qui ont été mobilisés. Les crédits de l'action n° 3 *Amélioration de la gestion des forêts* devraient ainsi connaître une hausse très significative, augmentant de 130 % en autorisations d'engagement, de 49 millions d'euros à 134 millions d'euros.

Une mission interministérielle a estimé le coût économique global de la tempête à cinq milliards d'euros, dont trois pour le seul secteur forestier. Le Conseil des ministres de l'Union européenne du 7 septembre 2009 a adopté une décision prévoyant l'intervention du Fonds de solidarité de l'Union européenne pour faire face aux séquelles de la tempête Klaus, à hauteur de 109,4 millions d'euros. La Commission européenne a pour sa part validé le 3 juin 2009 le dispositif d'aides d'État exceptionnel.

(1) Rapport particulier de la septième chambre de la Cour des comptes, troisième section, L'Office national des forêts 1999-2008, délibéré le 28 juillet 2009.

(2) *Ibidem*, p. 45.

Ce dispositif repose sur deux piliers. Pour une part, il s'appuie sur des subventions consacrées principalement au déblaiement des pistes et routes forestières, au transport et au stockage ainsi qu'au nettoyage et à la reconstitution. Pour une autre part, il se fonde sur des prêts bonifiés destinés à accompagner la filière pour la valorisation des bois. Ces prêts peuvent être garantis par l'État.

Depuis le 3 juin 2009, il est donc possible à un opérateur de demander à sa banque de bénéficier d'un prêt bonifié. La bonification de prêts peut être couplée à une garantie de l'État à hauteur de 50 % ou, exceptionnellement, de 80 %, de façon à répondre aux besoins de liquidités des opérateurs qui mobilisent les bois en forêt.

À la mi-septembre 2009, la commission nationale des garanties s'était réunie six fois et avait donné un avis favorable pour au total vingt-deux dossiers représentant 100 millions d'euros de prêts. Au total, si l'on prend en compte les prêts bonifiés avec et sans garantie de l'État, quarante-trois autorisations de financement ont été signées par les DRAAF Aquitaine et Midi-Pyrénées pour un montant de 114 millions d'euros de prêts bonifiés. Les premiers déblocages effectifs de fonds de la part des banques sont intervenus en octobre 2009.

D.- LA PRÉVENTION DES RISQUES ET PROTECTION DE LA FORÊT

Les crédits de l'action n° 4 *Prévention des risques et protection de la forêt* sont en diminution de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros en crédits de paiement. Cette diminution concerne principalement la sous-action 40 relative aux missions d'intérêt général confiées à l'ONF, à la faveur d'un accroissement de l'internalisation des dépenses par l'ONF. Cette internalisation constitue l'un des engagements de l'ONF consignés dans la convention d'objectifs 2007-2011.

Les résultats de l'action en elle-même sont encourageants. Quatre cinquièmes des feux de forêts naissants, soit les feux de moins d'un hectare, sont éteints avant qu'ils n'aient le temps de se propager. La réalisation a dépassé la valeur cible pour 2008, soit 77 %. Par conséquent, la prévision pour 2009, auparavant établie à 77 % elle aussi, a été relevée à 80 %. Pour 2010 et 2011, le responsable du programme se fixe l'objectif de maintenir ce même niveau de performances. Le Rapporteur spécial salue ces bons résultats, qui témoignent de l'efficacité de l'action n° 4 relativement à l'aménagement judicieux de l'espace rural, à l'entretien des forêts et au respect des obligations de débroussaillage.

V.– LA MISSION DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le domaine du développement agricole et rural englobe l'ensemble des méthodes et techniques propres à améliorer la production agricole, sous le rapport de leur promotion, de leur diffusion et de leur application dans les exploitations agricoles. Ces efforts de vulgarisation des derniers progrès agricoles sont financés par un compte d'affectation spéciale, pour un montant prévu de 114,5 millions d'euros en 2010.

Le présent rapport spécial porte ainsi sur deux missions distinctes. Car la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 impose, dans son article 20, paragraphe II, que chaque compte d'affectation spéciale constitue une mission. Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* constitue ainsi une mission à lui seul, même si elle est d'un volume bien moindre que la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*. Dans son article 21, paragraphe I, la loi définit les comptes d'affectation spéciale comme des comptes qui « retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. »

Comme l'impose la loi organique relative aux lois de finances (article 20, paragraphe II, deuxième phrase), les crédits de la mission sont subdivisés en deux programmes. Ils se distinguent en fonction des organismes agricoles qui sont destinataires des crédits. Le programme n° 775, *Développement et transfert en agriculture*, finance pour l'essentiel les projets des chambres d'agriculture, regroupées au sein de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (Apcv). Les crédits du programme n° 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* vont aux instituts techniques propres à chaque filière.

A.– DES RECETTES EN HAUSSE

Les recettes particulières affectées au développement agricole consistent en une unique taxe. Il s'agit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles. Elle a rapporté 102 millions d'euros en 2008. Après son déplafonnement par la loi de finances pour 2008, elle a déjà rapporté au 26 juillet 2009 un montant de 99,4 millions d'euros en 2009, d'après les informations communiquées au Rapporteur spécial. Les recettes du compte d'affectation spéciale devraient donc augmenter de manière très significative d'une année sur l'autre. Car une fraction de 85 % de la taxe revient au compte d'affectation agricole. Les bénéficiaires de ces aides au développement agricole sont les organismes professionnels.

B.– UN DISPOSITIF DE SUIVI DÉFICIENT

Le Rapporteur spécial avait déjà déploré l’an dernier le caractère « *fruste et assez formel* » des objectifs et indicateurs de la mission. Cette observation pourrait également s’appliquer à la justification au premier euro présentée dans le projet annuel de performances pour 2010. Certes, elle renseigne de manière fiable sur les destinataires juridiques des crédits, mais non sur leur emploi concret et sur la nature des projets financés *in fine* : publication d’articles, diffusion de brochures, recherches sur les meilleures pratiques d’irrigation ou de fertilisation, *etc.*.

Cette présentation insatisfaisante tient sans doute à la nature même de la mission, qui retrace un financement seulement indirect du développement agricole. Dans ce cadre, l’évaluation de la performance est forcément déconnectée de l’objet ultime de la mission, comme l’illustre l’indicateur unique retenu pour le programme n° 776 : *Financements impliquant une unique mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT), rapportés aux financements de l’appel à projets*. Plutôt que de porter sur le développement agricole lui-même, l’évaluation de la performance se cantonne à la structure de son financement.

C.– VERS UNE REFONTE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE ?

À la lumière de ce constat, l’idée d’affecter directement aux chambres d’agriculture le produit de la taxe sur le chiffre d’affaires des exploitations dans leur région ne paraît pas dénuée de sens, puisque ces chambres sont aussi bien les mieux placées pour définir des politiques territoriales. La Cour des comptes l’a suggéré dans son rapport public annuel de 2008 ⁽¹⁾. Selon elle, les subventions du compte d’affectation spéciale aux instituts propres à chaque filière pourraient être alors remplacées par des cotisations volontaires obligatoires, ce qui rendrait possible le rapatriement des aides restantes – une vingtaine de millions d’euros – vers la mission *Agriculture*.

(1) *Cour des comptes, Le Rapport public annuel, 2008, première partie : Les observations des juridictions financières*, p. 356.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation de l'agriculture et de la pêche, sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, et le budget annexe Développement agricole et rural, lors de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 29 octobre 2009 à 9 heures disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de cette mission et du budget annexe.

M. le président Didier Migaud. Sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, je vais d'abord recueillir l'avis de nos rapporteurs spéciaux. M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial sur les crédits des Politiques de l'agriculture et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural, êtes-vous favorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte spécial ?

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial sur les crédits des Politiques de l'agriculture et du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural. Avis favorable.

M. le président Didier Migaud. Sur la mission Agriculture, quelle est la position de M. Thierry Benoit, Rapporteur spécial sur la Sécurité alimentaire ?

M. Thierry Benoit, suppléant M. Philippe Vigier, rapporteur spécial sur les crédits de la Sécurité alimentaire. Avis favorable.

M. le président Didier Migaud. Sur ces crédits, nous sommes saisis de deux amendements, n° II-42-CF et II-43 rect-CF, de M. Nicolas Forissier. M. le Rapporteur spécial, vous avez la parole pour les défendre.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. Le ministre a donné à l'instant son accord de principe à l'adoption de ces deux amendements, sous réserve de l'aménagement des contreparties en termes de diminution des dépenses. Pour le premier, l'amendement n° 42-CF, il s'agit de reconduire l'effort sur une catégorie importante d'entreprises agricoles, les coopératives d'utilisation du matériel agricole (Cuma), qui avaient déjà bénéficié l'an dernier d'un transfert de crédits à mon initiative. Ce ne sont plus 3 millions d'euros, mais 3,7 millions d'euros qui leur seraient consacrés dans le budget 2010. L'amendement n° 43 rect-CF porte quant à lui sur les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA). Ces structures traversent une période de transition et s'attachent depuis quelques années à se recentrer sur l'accompagnement de l'installation et de la transmission en agriculture. En raison de l'objectif poursuivi, il convient de doper leurs moyens. Leur dotation

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C006.asp

budgétaire serait elle aussi augmentée de 700 000 euros, pour s'établir à 14,7 millions d'euros. Le Gouvernement devrait proposer dans les prochains jours des solutions techniques pour les gages financiers.

M. le président Didier Migaud. En séance publique, notre interlocuteur sera M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Il pourrait s'engager au nom du Gouvernement à tenir compte des préoccupations exprimées dans les deux amendements, en demandant en contrepartie qu'ils soient retirés.

*Les deux amendements sont **adoptés**.*

M. le président Didier Migaud. Je mets aux voix les crédits de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Mme Annick Girardin. Le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche vote contre l'adoption de ces crédits.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Nicolas Forissier et Thierry Benoit, suppléant M. Philippe Vigier, rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, **ainsi modifiés**.*

*Enfin, la Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, **adopte** les crédits du compte spécial Développement agricole et rural.*

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

N° II - CF 42

AMENDEMENT

présenté par M. Nicolas FORISSIER

ARTICLE 35

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	700 000	0
Forêt	0	700 000
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	0 0
TOTAUX	700 000	700 000
SOLDE		0

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles bénéficient depuis 1982 de prêts bonifiés. La loi de finances pour 2009 prévoyait 3,7 millions d'euros de crédits pour financer cette bonification. Alors que les besoins sont au moins aussi importants pour 2010, le projet annuel de performances prévoit de leur affecter seulement trois millions d'euros. Le présent amendement vise donc à augmenter de 700.000 euros, au sein du programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, les crédits de l'action n° 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles ».

À l'inverse, les charges de bonification demandées dans le programme n° 149 *Forêt* à hauteur de huit millions d'euros excèdent les besoins de financement prévisibles pour 2010, compte tenu de la frilosité des établissements de crédit qui sont peu empressés de financer la mobilisation et le stockage des bois issus des parcelles sinistrées par la tempête Klaus de janvier 2009. Il est proposé d'abaisser cette dotation de l'action n° 3 « Amélioration de la gestion des forêts » de 700.000 euros.

AMENDEMENT

présenté par M. Nicolas FORISSIER

ARTICLE 35
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	700 000	0
Forêt	0	700 000
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	0 0
TOTAUX	700 000	700 000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les dispositifs d'accompagnement à l'installation de jeunes agriculteurs sont plus nécessaires que jamais en période de crise, car les circonstances tendent à faire perdre aux candidats à l'installation la volonté d'entreprendre. Or les besoins alimentaires mondiaux sont tels que leurs projets possèdent en règle générale une vraie viabilité à moyen terme.

Seuls 5 % des bénéficiaires des dispositifs d'installations aidées ne sont plus agriculteurs dix ans plus tard. Cela démontre la bonne utilisation des crédits publics affectés aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Adasea). Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit de leur allouer 14 millions d'euros au titre de leurs dépenses de fonctionnement et de leurs dépenses de personnel. Pour compléter cette dotation, l'action n° 15 *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions* serait augmentée par le présent amendement de 700.000 euros.

Les efforts de réorganisation du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche doivent enfin permettre de dégager dès 2010 des économies plus substantielles que celles qui sont inscrites dans le projet annuel de performances. Tant en matière de rénovation immobilière, que de dépenses informatiques ou d'action sanitaire et sociale, 700 000 euros de crédits supplémentaires peuvent être économisés sur l'action n° 1 *Moyens de l'administration centrale*.

*

* *

ANNEXE I

Liste des auditions réalisées par votre Rapporteur spécial

I. Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

M. Philippe Rouault, délégué interministériel aux industries agro-alimentaires.

Cabinet du ministre :

M. Fabrice Benkimoun, conseiller budgétaire auprès du ministre ;

Mme Sophie Quatrehomme, conseillère parlementaire auprès du ministre.

Secrétariat général :

M. Jean-Marie Aurand, secrétaire général ;

Mme Julia Audran, chargée de mission au sein du bureau du Budget et des opérateurs ;

Mme Sylvie Terrailot, chef de la mission des Affaires Générales.

Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires :

M. Éric Allain, adjoint au directeur général ;

M. Michel Barnoud, chef du bureau des programmes budgétaires et des établissements publics ;

M. Frédéric Lambert, sous-directeur de la gouvernance à la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT).

II. Organisations professionnelles

FNSEA :

M. Jean-Bernard Bayard, secrétaire général adjoint ;

M. Jean-Louis Chandellier, directeur « Entreprises et territoires »,

Mme Nadine Normand, responsable des relations parlementaires.

Confédération paysanne :

M. Christian Boisgontier, membre du comité national ;

Mme Véronique Villain, membre du comité national.

Jeunes Agriculteurs :

M. Jean-Michel Schaeffer, vice-Président,

Mme Milène Cérantola, juriste,

Mme Laurence Gauthier, conseillère « Installation »,

Mme Carole de Boyer d'Eguilles, *Jeunes Agriculteurs Magazine*

Coop de France :

M. Jean-Pol Verzeaux, président de Coop de France Déshydratation ;

M. Robert Choné, secrétaire général de la fédération nationale des Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) ;

M. Pierre-François Vaquié, directeur de la fédération nationale des Cuma ;

Mme Irène de Bretteville, responsable des relations parlementaires.

Union internationale des producteurs de tabac (Unitab) :

M. François Vedel, secrétaire délégué d'Unitab ;

M. Pierre Ahien, conseiller.

ANNEXE II

Éléments d'information sur le droit européen

Dans le droit fil de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la réforme du règlement de l'Assemblée nationale issue de la résolution du 27 mai 2009 a resserré le contrôle de l'Assemblée nationale sur les activités de l'Union européenne. L'article 86, alinéa 7, du Règlement prévoit désormais que *les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration. Le cas échéant, sont également rappelées les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution européenne.*

Étant la plus ancienne et la plus vaste des politiques communes de l'Union européenne, la politique agricole fait sans conteste partie des « domaines couverts par l'activité de l'Union européenne » au sens de l'article 86, alinéa 7, du Règlement. Pour la première fois cette année, le rapport spécial relatif à la mission *Agriculture* du projet de loi de finances comporte donc en annexe des éléments d'information sur le droit européen.

Cela paraît d'autant plus nécessaire que celui-ci est en évolution constante. À la fin de l'année 2009 ou au début de l'année 2010, il devrait encore connaître une mutation du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le traité de Lisbonne modifie de manière significative la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne, de même qu'entre les institutions européennes elles-mêmes, notamment entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique agricole cesserait de relever de la compétence exclusive de l'Union européenne, pour entrer dans le domaine de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. En pratique, il semble que les institutions européennes ne doivent avoir guère de difficultés à justifier leur intervention dans l'immense majorité des cas⁽¹⁾. À l'avenir, l'Assemblée nationale serait néanmoins fondée à contester au regard du principe de subsidiarité un projet d'acte législatif des autorités européennes dans le domaine agricole, ce qu'elle ne pouvait faire auparavant. En vertu du protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, si un tiers des parlements nationaux partagent ces vues, le projet européen en cause devrait être réexaminé.

(1) Cf. « *La PAC et le traité de Lisbonne* », octobre 2008, étude du professeur Claude Blumann commandée par la commission de l'Agriculture et du développement rural du Parlement européen. L'auteur cite l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 13 mai 1997, RFA c. Parlement européen et Conseil et commente : « *La jurisprudence de la Cour est assez souple sur les motifs [...] invoqués par le législateur européen. Il n'est même pas nécessaire que les motifs de l'acte fassent explicitement référence aux critères précités. Il suffit en effet que ces motifs montrent d'une manière non équivoque que le législateur a effectué cette appréciation.* »

Le traité de Lisbonne devrait aussi renforcer les pouvoirs du Parlement européen en face du Conseil de l'Union européenne regroupant les ministres de l'Agriculture de tous les États membres. Le Parlement européen serait désormais sur un pied d'égalité avec le Conseil, puisqu'il partagerait avec lui le pouvoir de décision, conformément à l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La procédure de codécision ne s'appliquait jusqu'à présent qu'aux questions vétérinaires et sanitaires, au demeurant seulement depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999.

Une exception de taille subsisterait cependant au profit du Conseil, puisque l'article 43, paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacrerait la compétence exclusive du Conseil en matière de prix, de prélèvements, d'aides et de limitations quantitatives, quotas de pêche expressément compris. Le Conseil de l'Union européenne conserve ainsi la haute main sur d'importantes décisions. Même dans ces domaines, le Parlement européen ne serait cependant pas privé de toute possibilité d'action, puisque les exceptions sont d'interprétation strictement restrictive dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes.

Ainsi, le professeur Blumann rappelle que l'article 43, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne limite l'exception à « la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives ainsi qu'à la fixation et la répartition des possibilités de pêche ». Il en déduit que « le terme fixation doit être pris dans son sens naturel. **Il n'est pas question pour le Conseil seul de se prononcer sur l'instauration de régimes de prix, de prélèvements ou autres.** Le principe même de ces régimes de même que les règles générales concernant leur mise en œuvre relèvent de la procédure de codécision. »⁽¹⁾

Le traité de Lisbonne ouvrira tant au Parlement européen qu'aux parlements nationaux de nouvelles possibilités de prendre part à la définition de la politique agricole commune. Le succès du référendum irlandais du 2 octobre 2009 a levé le dernier obstacle majeur à la ratification du traité par l'ensemble des États membres, condition d'une prochaine entrée en vigueur.

(1) *Ibidem.*