



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2008** (n° 189),

TOME I

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

PAR MM. ANTOINE HERTH et GILLES D'ETTORE,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— FACE A LA RÉDUCTION GLOBALE DES SOUTIENS PUBLICS AU SECTEUR AGRICOLE, LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE SE RETROUVE DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE	9
A.— DES SOUTIENS PUBLICS EN DIMINUTION.....	9
1. Les concours publics à l'agriculture.....	9
<i>a) Les concours publics au secteur agricole diminuent</i>	9
<i>b) Les charges liées au financement de la protection sociale agricole s'alourdissent</i>	10
2. Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche	11
<i>a) Les missions et programmes rattachés au ministère connaissent des baisses de crédits parfois importantes</i>	12
<i>b) La participation du ministère au programme Interventions territoriales de l'État augmente</i>	15
3. Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».....	17
B.— UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI SE DÉGRADE EN 2007.....	19
1. De nombreux redéploiements opérés au sein de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	19
2. Des tensions inévitables d'ici la fin de l'année	20
<i>a) Des difficultés sur certains dispositifs d'aides</i>	20
<i>b) Les refus d'apurement communautaire</i>	21
<i>c) Les crédits en faveur des secteurs en crise</i>	22
<i>d) Les risques liés au contentieux</i>	22
3. Une situation inconfortable pour les usagers comme pour les pouvoirs publics.....	22
II.— LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 IMPOSE AU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE D'OPÉRER DES CHOIX STRATÉGIQUES AU SEIN DE LA MISSION APFAR	26
A.— LE PROGRAMME 154 GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL	26

1. Un effort financier conséquent sur la modernisation des exploitations, l'installation et les mesures agro-environnementales.....	28
<i>a) Une revalorisation attendue des crédits affectés à la modernisation des exploitations agricoles</i>	28
<i>b) La poursuite de la politique en faveur de l'installation dans un cadre rénové ...</i>	30
<i>c) Une enveloppe financière préservée pour les nouvelles mesures agro-environnementales</i>	31
2. Une consolidation des crédits en faveur du développement durable de la pêche	33
<i>a) Les actions en faveur de la filière</i>	36
<i>b) La gestion de la ressource</i>	37
<i>c) Le contrôle des pêches</i>	38
B.— LE PROGRAMME 227 VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS	39
1. Un budget incertain pour les actions d'adaptation des filières, de valorisation des produits et de régulation des marchés	40
2. La gestion des aléas au milieu du gué	43
<i>a) Cadre juridique et évolutions récentes de l'assurance récolte</i>	44
<i>b) Premier bilan du développement de l'offre d'assurance</i>	44
<i>c) Les propositions du rapport Mortemousque</i>	45
C.— LE PROGRAMME 149 FORÊT	46
<i>a) Un effort financier très important de l'État en faveur de l'ONF</i>	48
<i>b) Des aides ciblées en faveur du développement de la filière bois</i>	48
D.— LE PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....	49
<i>a) Principales évolutions budgétaires</i>	50
<i>b) Les chantiers de modernisation ouverts par le ministère</i>	51
EXAMEN EN COMMISSION	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis un an maintenant, les cours des matières premières agricoles, en particulier des céréales et des oléo-protéagineux, flambent. En quelques mois, la tendance à la baisse continue des prix affichée depuis plus de vingt ans a été renversée : on a ainsi vu le cours du blé franchir la barre des 300 euros la tonne sur le marché européen à terme en septembre. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce retournement de conjoncture : des taux de croissance démographique et économique élevés qui stimulent la demande et font évoluer les habitudes alimentaires ; mais également des aléas climatiques très importants (sécheresse en Ukraine et en Australie, pluviométrie en hausse en Europe de l'Ouest et au Canada) qui ont contribué à resserrer l'offre ; enfin une diversification des débouchés avec le développement d'une politique volontariste en faveur des biocarburants, aux États-Unis en particulier.

Si cette situation devrait permettre de conforter le revenu des exploitations de grandes cultures, les exploitations d'élevage, bovin et porcin, notamment, souffrent aujourd'hui de la hausse de leurs coûts de revient. L'augmentation des coûts de production commence par ailleurs à se répercuter sur le consommateur. Ainsi, afin d'élargir l'offre et faire face à la diminution des stocks mondiaux, la Commission européenne a proposé la suppression de la jachère et la suspension des droits de douane sur les importations de céréales. Elle a en revanche refusé de faire jouer d'autres mécanismes de marché, comme les restitutions à l'importation, pour aider les filières en difficulté, préférant dans le secteur de la production porcine se contenter d'une aide au stockage privé. La Commission souhaite par ailleurs que le bilan de santé de la PAC soit l'occasion d'opérer une réévaluation globale de l'ensemble des mécanismes de marché existant au niveau de l'Union européenne, vraisemblablement en vue d'en supprimer plusieurs. Votre rapporteur estime toutefois qu'il serait imprudent de se priver de ces outils à la seule lumière d'une amélioration de la conjoncture.

En effet, quels enseignements peut-on tirer de la situation actuelle ?

En termes de marché tout d'abord, il apparaît clairement qu'une libéralisation complète des marchés agricoles, sans mécanisme de stabilisation des cours, aboutirait à une instabilité dangereuse. D'aucuns avancent certes que les cours vont retrouver d'eux-mêmes leur niveau normal, la hausse des prix augmentant le nombre de terres remises en culture, les terres remises en culture entraînant elles-mêmes une hausse de la production et cette hausse se traduisant *in fine* par une baisse des cours. Il n'en demeure pas moins qu'à court terme, la situation est problématique. Ensuite, la spéculation qui accompagne ces mouvements sur les marchés est dangereuse : l'approvisionnement alimentaire de la population ne devrait pas être soumis à des variations de cours plus liés aux mouvements de spéculation sur ces productions qu'aux fondamentaux de la production eux-mêmes ⁽¹⁾. Comme le souligne Hervé Guyomard, directeur scientifique à l'INRA, les gigantesques variations des cours auxquelles nous assistons aujourd'hui n'ont pour origine qu'un déficit de production mineur, de l'ordre de 1 % ⁽²⁾. Le rôle de régulateur de l'État – ou de l'Union européenne, en l'occurrence – passe par le maintien et l'utilisation d'outils de stabilisation des marchés.

S'agissant des aléas climatiques, qui sont en grande partie à l'origine de la diminution de la production constatée cette année, et des aléas économiques qui en découlent pour les exploitations, l'instauration de mécanismes de couverture des risques apparaît également plus que jamais nécessaire. Leur mise en place au niveau européen se fait attendre. En effet la position officielle de la Commission revient à affirmer que les droits à paiement unique (DPU) constituent déjà un instrument de régulation suffisant puisque les aides versées dans ce cadre sont désormais déconnectées de la production. Par ailleurs, l'instauration de mécanismes régulateurs doit être compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toutefois cette question mérite amplement d'être abordée, notamment dans le cadre du bilan de santé de la PAC à mi-parcours.

La politique agricole est en effet à un tournant, la réforme de 2003 et la mise en œuvre des DPU sur la base des références historiques continue d'être contestées. Alors que la France prendra la présidence de l'Union européenne au second semestre 2008, une réflexion s'impose. Les Assises de l'agriculture sont là pour y répondre et le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) a adopté, conformément aux souhaits du Président de la République, une position offensive en prévoyant de se positionner très tôt avec des propositions de réforme concrètes dans la perspective de l'après-2013.

Toutefois, le ministère, même s'il a l'ambition de porter un grand projet alimentaire, agricole et rural pour la France, n'apparaît pas cette année en mesure

(1) Toujours d'après *Les Echos* du 22 octobre 2007, des investisseurs seraient déjà en train de spéculer sur le marché de Chicago (*Chicago board of trade*) sur une chute des cours de 50 % lors de la prochaine campagne.

(2) Cité par *Les Echos* dans la série « Ces matières premières qui valent de l'or », lundi 22 octobre 2007.

d'adopter une position très offensive en termes d'interventions financières et d'orientation des marchés. En effet, dans un contexte où l'ensemble des concours publics sont dirigés à la baisse, le projet de loi de finances (PLF) pour 2008 ne devrait pas donner d'importantes marges de manœuvre au MAP qui connaît par ailleurs une situation financière difficile en raison d'importants reports de charges sur certains de ses dispositifs.

Aussi les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales sont-ils en baisse de plus de 2 % pour 2008, s'établissant à un peu plus de 2,8 milliards d'euros contre 2,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2007. La chute des moyens consacrés au programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés, qui porte en particulier sur les crédits d'intervention des offices agricoles, ne laisse pas d'inquiéter, en dépit de l'engagement du gouvernement d'abonder ceux-ci en cours d'année par le produit d'une vente immobilière, procédé peu commun.

L'action de l'État, conformément aux objectifs affichés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), se concentre donc sur ces actions les plus emblématiques et les plus efficaces, notamment celles qui bénéficient d'un effet de levier grâce aux cofinancements communautaires. Ainsi, les aides à la modernisation bénéficient d'une hausse sensible de moyens qui permettra de résorber les files d'attente qui se sont formées sur certains dispositifs. Par ailleurs, dans un contexte de hausse continue des prix du gasoil qui suscite à juste titre le mécontentement des marins pêcheurs, on peut également se féliciter de la consolidation des crédits en faveur de l'action « Pêche », à hauteur de 60 millions d'euros en 2008. Le ministère de l'agriculture et de la pêche doit toutefois fournir d'importants efforts de redéploiement interne et de restriction des dépenses en terme de personnel et de structures, afin de préserver ses capacités d'intervention et apporter des réponses aux nouveaux défis qui attendent l'agriculture. Les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du Grenelle de l'environnement ne pourront à cet égard être réalisés sans un accompagnement significatif des exploitations agricoles.

Face aux challenges qu'il doit relever, à la fois au sein de son ministère, mais également dans la mise en œuvre de son projet et la défense de notre ambition agricole au niveau européen et mondial, le ministre a fait montre de sa détermination et de son engagement. C'est pourquoi, en dépit de certaines faiblesses au sein du projet de budget qui nous est présenté cette année, vos rapporteurs vous proposent de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2008.

I.— FACE A LA RÉDUCTION GLOBALE DES SOUTIENS PUBLICS AU SECTEUR AGRICOLE, LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE SE RETROUVE DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE

A.— DES SOUTIENS PUBLICS EN DIMINUTION

1. Les concours publics à l'agriculture

a) Les concours publics au secteur agricole diminuent

ESTIMATION DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE POUR 2008

(en milliards d'euros)

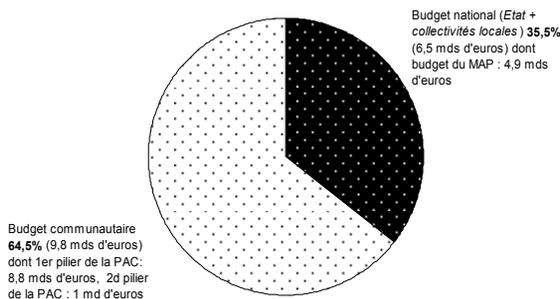
Soutiens publics à l'agriculture pour 2008	16,3
- Budget du ministère de l'agriculture et de la pêche	4,9
- Compte d'affectation spéciale développement agricole (<i>ex ADAR</i>)	0,1
- Contributions des autres ministères	0,5
- Contribution du budget communautaire	9,8
<i>dont 1^{er} pilier de la PAC</i>	9
<i>dont 2^{ème} pilier de la PAC</i>	0,8
- Contributions des collectivités locales	1,0

Les concours publics à l'agriculture tels que mesurés par Agreste consolident les dépenses budgétaires en faveur du secteur agricole relevant du budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), à l'exception de celles qui sont spécifiques à la pêche et à l'aquaculture, les financements inscrits dans les comptes spéciaux du trésor gérés par le ministère, les dépenses des budgets d'autres ministères pour les actions concourant aux mêmes finalités que celles du MAP, et les dépenses du budget de l'Union européenne dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC). Ces crédits regroupent les soutiens économiques directs et indirects aux activités productives (marchés et revenus agricoles), auxquels s'ajoutent les autres dépenses de la politique agricole, notamment celles en faveur du développement rural et de la sécurité sanitaire.

Ces concours s'élevaient à **17,4 milliards d'euros en 2006**, en hausse de 5,6 %. Il convient en outre d'y adjoindre les dépenses des collectivités locales, généralement stables à hauteur de 1 milliard d'euros. Pour 2008, les estimations des concours publics à l'agriculture sont en baisse à hauteur de 16,3 milliards d'euros, dont un peu moins de 10 milliards d'euros en provenance du budget de la PAC. Ainsi, les crédits en provenance de l'Union européenne, s'ils continuent de représenter plus de 64 % des moyens consacrés à la politique agricole, devraient connaître en 2008 une baisse de l'ordre de 5 ou 6 %, liée vraisemblablement à l'amélioration de la conjoncture agricole s'agissant des aides du premier pilier et de la baisse globale des crédits accordées à la France au titre de la politique de

développement par le FEADER dans la nouvelle programmation 2007-2013 ⁽¹⁾. Quant aux soutiens internes, ils sont également orientés à la baisse, qu'il s'agisse du budget du ministère de l'agriculture qui, au total, représente moins de 30 % des concours publics au secteur agricole, ou de la participation des autres ministères.

RÉPARTITION DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE



b) Les charges liées au financement de la protection sociale agricole s'alourdissent

Pour mesurer l'effort global en faveur de l'agriculture, il convient également de prendre en compte les sommes correspondant au financement de la protection sociale agricole, qui représentent des montants très importants. Ainsi, en 2006, les dépenses du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) se sont élevées à plus de **16 milliards d'euros**, financées à hauteur de 2,7 milliards d'euros par les contributions professionnelles et de 12,3 milliards d'euros par des concours publics (en augmentation de 6 % par rapport à 2005).

Les dépenses afférentes au régime de protection sociale agricole devraient également dépasser les 15 milliards d'euros en 2008 pour les seules branches vieillesse et maladie. Dans la mesure où les cotisations des adhérents au régime ne devraient totaliser que 2 milliards d'euros et la compensation démographique procurer 5,3 milliards d'euros, un besoin de financement d'un peu plus de 8 milliards d'euros devrait se faire jour l'année prochaine. Le régime des prestations sociales agricoles connaît un déficit structurel résultant de la décroissance continue de la population active agricole et de la relative faiblesse des revenus agricoles, qui détériorent toujours davantage le rapport des cotisations sur les prestations. Le FFIPSA, qui est en outre financé par des recettes externes insuffisantes et peu dynamiques (droits sur les tabacs) a vu sa situation se dégrader par rapport à celle de l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles

(1) Rappelons à cet égard que l'enveloppe disponible pour la France dans le cadre de la nouvelle programmation 2007-2013 de la politique de développement rural a subi une baisse de 16 % en moyenne annuelle – soit 160 millions d'euros par an – par rapport aux crédits qu'elle recevait dans le cadre de la programmation 2000-2006.

(BAPSA) qui bénéficiait des recettes de TVA, d'une part de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et d'une subvention d'équilibre.

Le FFIPSA présente ainsi depuis sa création en 2005 un déficit annuel important (2,1 milliards d'euros prévus en 2007 par la loi de financement de la sécurité sociale, après 1,3 milliard en 2006 et 1,4 milliard en 2005). Celui-ci est toutefois sans conséquence pour les affiliés au régime agricole puisque la continuité du service des prestations est assurée grâce au recours à des financements de trésorerie, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) empruntant pour le compte du FFIPSA afin de financer les besoins de trésorerie qui permettent aux caisses de MSA de verser les prestations aux assurés sociaux. En revanche, la hausse des taux d'intérêt, conjuguée à l'accroissement des besoins d'emprunts, a entraîné une forte augmentation des charges financières (186 millions d'euros attendus en 2007, après 86 millions en 2006). Il est donc aujourd'hui urgent de redresser les comptes de la protection sociale agricole afin d'assurer la pérennité du régime. En effet, si les déficits annuels du FFIPSA sont financés, l'endettement du FFIPSA pourrait atteindre rapidement un niveau insupportable, avec un déficit cumulé estimé à 7,7 milliards d'euros fin 2008 et qui se monterait à plus de 18 milliards d'euros en 2011 si aucune réforme n'était introduite.

Pour la branche vieillesse du régime, le gouvernement a ainsi prévu d'assurer son équilibre par des taxes affectées, et pour la branche maladie, il a indiqué examiner une solution consistant en un adossement financier de cette branche à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, en affectant à celle-ci des ressources supplémentaires et en « définissant des règles de gouvernance respectueuses des spécificités du monde agricole ». Par ailleurs, M. Éric Woerth, ministre en charge du budget, a annoncé que l'État apurerait totalement la dette du FFIPSA héritée du BAPSA ⁽¹⁾ dans le projet de loi de finances rectificative pour 2007.

2. Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche

Le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2008 s'élève à un peu moins de 5,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Environ la moitié de ce budget (2,5 milliards d'euros) devrait être consacrée, directement ou indirectement, à des rémunérations (établissements d'enseignement, services de l'État, personnels des offices). 1,5 milliard d'euros financeront les interventions de l'État, dont 1 milliard d'euros correspondant aux contreparties financières nationales des dispositifs communautaires.

En **diminution de 1,5 %** par rapport au budget adopté dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2007, ce projet de budget est marqué par la volonté du

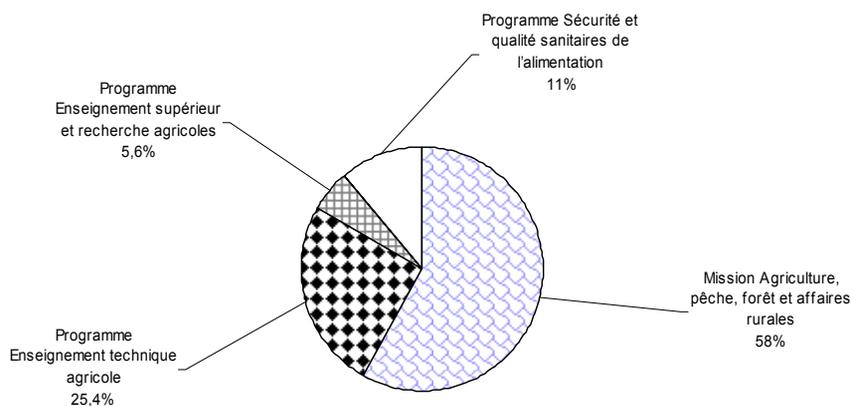
(1) Cette dette est estimée à 619 millions d'euros, suite à un premier apurement d'un montant de 2,5 milliards d'euros réalisé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005.

gouvernement de maîtriser la dépense publique et de réduire les déficits. Cette baisse globale des crédits cache en outre des évolutions contrastées entre les différentes missions et programmes relevant de la responsabilité du ministère.

a) Les missions et programmes rattachés au ministère connaissent des baisses de crédits parfois importantes

Rappelons à titre liminaire que le budget du ministère de l'agriculture se compose désormais, en « format LOLF », de sept programmes répartis entre quatre missions : une mission spécifique « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » (APFAR) et trois missions interministérielles (enseignement scolaire, recherche et enseignement supérieur, sécurité sanitaire).

**PART DANS LE BUDGET DE L'AGRICULTURE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES RELEVANT DU MAP
(répartition des crédits de paiement pour 2008)**



En termes d'équilibres financiers, on notera que la répartition des crédits entre les différents programmes et missions du ministère est relativement stable.

Après être passée sous la barre des 60 % des moyens du MAP dans le PLF 2007, la mission APFAR représente désormais 58 % du budget de l'agriculture. Le programme Enseignement technique agricole draine un peu plus du quart des crédits. Le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ne progresse quasiment pas cette année, après être passé de 10 % des crédits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2006 à 10,9 % dans le PLF 2007. Quant au programme relatif à la recherche et l'enseignement supérieur, qui enregistre régulièrement les

plus fortes hausses de crédits au sein du budget de l'agriculture, il représente désormais à 5,6 % des crédits du ministère.

BUDGET DE L'AGRICULTURE EN 2008

	LFI 2007 en M€		PLF 2008 en M€		% Evolution PLF 2008/LFI 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission ministérielle « Agriculture, pêche et affaires rurales »						
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement durable	1 081,8	1 061,8	1 282,7	1 047,9	+ 18,6 %	- 1,3 %
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	685	707,2	631,8	642,1	- 7,8 %	- 9,2 %
Forêt	301	310	311,8	321,8	+ 3,6 %	+ 3,8 %
Soutien des politiques de l'agriculture	894,3	860,3	892,2	865,5	- 0,2 %	+ 0,6 %
TOTAL	2 962,4	2 939,5	3 118,7	2 877,4	- 5 %	- 2,1 %
Mission interministérielle « Enseignement scolaire »						
Enseignement technique agricole	1 582,8	1 277,3	1 305,6	1 263,5	- 17,5 %	- 1,1 %
Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »						
Enseignement supérieur et recherche agricoles	272,4	275,8	277,8	281,2	+ 2 %	+ 2 %
Mission interministérielle « Sécurité sanitaire »						
Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation	500,6	553,5	490	546,2	- 2,1 %	- 1,3 %
TOTAL	5 318,2	5 046,3	5 192	4 969	- 2,4 %	- 1,5 %

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

Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'orientation à la baisse des crédits du ministère est généralisée, mais les évolutions au sein de chaque programme sont beaucoup plus contrastées, comme nous le verrons plus loin avec la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

La seule hausse de crédits constatée pour 2008 concerne une nouvelle fois le **programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles**, avec une augmentation de moyens cependant moindre par rapport aux années précédentes : 2 %, contre 5,7 % dans le PLF 2007 et 10,5 % dans le PLF 2006. Le programme 142 finance les dépenses de fonctionnement (2 600 agents dans les établissements publics) et d'équipement des établissements d'enseignement supérieur ainsi que les crédits destinés à l'INRA et au CEMAGREF. Aucune suppression d'emploi n'est par ailleurs programmée dans l'enseignement supérieur agricole en 2008.

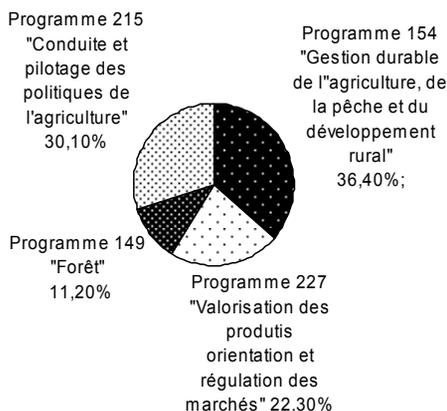
La baisse de 1,1 % observée sur le **programme Enseignement technique agricole** résulte d'un changement de périmètre résultant du transfert des

personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux régions. Les crédits de ce programme pour 2008, hors transfert, sont en progression de 7,6 millions d'euros. Cette hausse est toutefois mineure sur un budget total 1,2 milliard d'euros en CP dont plus de la moitié (656 millions d'euros) contribuent à financer les dépenses de personnels (plus de 18 000 agents directement rémunérés par le ministère de l'agriculture et de la pêche travaillent dans l'enseignement technique agricole), l'autre moitié correspondant aux subventions aux établissements et aux dépenses pédagogiques. Deux départs à la retraite sur trois seront par ailleurs remplacés dans l'enseignement technique, contre un sur trois pour les personnels non enseignants du ministère.

De même, si le **programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation**, après avoir vu ses crédits augmenter dans les PLF pour 2006 (7 %) et 2007 (3,5 %), devrait subir en 2008 une diminution de moyens de l'ordre de 1,3 %, celle-ci est en partie due à la résorption des besoins sur le financement du stockage et de l'élimination des farines animales (action 05). Ainsi, hors action 05, les crédits du programme augmentent globalement de plus de 1 %. Derrière cette relative stabilité, on observe néanmoins en son sein des évolutions plutôt disparates entre les différentes actions du programme, avec des baisses de crédits notables, en particulier sur la surveillance et le contrôle des denrées alimentaires, dont il conviendra d'évaluer précisément les conséquences.

La situation de la **mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** (APFAR) est également inquiétante s'agissant de certains programmes, au premier rang desquels le **programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés**, dont les crédits diminuent de 9,2 %, mais aussi au sein de programmes dont les crédits apparaissent relativement préservés, tels le **programme 154 Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural**, en baisse de seulement 1,3 %, mais dont certains dispositifs sont supprimés (les prêts spéciaux de modernisation par exemple) et d'autres connaissent des diminutions de crédits importantes, comme par exemple le dispositif AGRIDIFF dont les crédits sont divisés par deux. Par ailleurs, ces évolutions semblent assez chaotiques et posent la question de l'existence d'une programmation pluriannuelle, en particulier pour le programme 154. En effet, si le programme Forêt semble durablement orienté à la hausse, et le programme Valorisation des produits à la baisse, le programme 154 fluctue au gré des années : stables dans le PLF 2006 (+0,99 %), les crédits affectés à la réalisation de ce programme étaient en hausse de 2,5 % dans le PLF 2007, alors qu'ils accusent aujourd'hui une diminution de 1,3 %. On peut donc s'interroger sur ces fluctuations, et ce d'autant plus que ce programme concentre plus des deux tiers des crédits de la mission APFAR.

COMPOSITION DE LA MISSION APFAR en 2008



b) La participation du ministère au programme Interventions territoriales de l'État augmente

Outre sa participation financière aux différentes missions interministérielles dont il est co-gestionnaire, il faut également mettre au débit du ministère de l'agriculture et de la pêche sa contribution au programme des interventions territoriales de l'État (PITE), qui est géré par le ministère de l'intérieur pour le compte du Premier ministre.

Le PITE, issu de la ligne budgétaire unique mise en place pour abonder le programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse, recouvre le financement de plusieurs plans d'action interministériels, mis en œuvre à l'échelle régionale ou interrégionale mais correspondant à des enjeux nationaux. Chacun de ces plans est identifié par une action du programme, au sein de laquelle les crédits des différents ministères sont entièrement fongibles. Ce programme, qui déroge aux principes généraux de la LOLF ⁽¹⁾, permet ainsi de mettre à la disposition des préfets de région une enveloppe globale pour chaque plan d'action.

(1) L'élaboration du PITE, dont le pilotage obéit à des règles spécifiques, est déconcentrée et interministérielle, ses ressources budgétaires sont prélevées sur les programmes des différents ministères, l'inscription des différentes actions est limitée à la durée de leur réalisation – en principe trois ans – et la masse salariale des personnels concourant à leur mise en œuvre n'est pas retracée.

La souplesse de gestion qui caractérise le PITE permet notamment une plus grande réactivité en cours de gestion, en autorisant la réaffectation des crédits en fonction des priorités qui peuvent apparaître. Cette faculté de redéploiement a notamment été utilisée en Bretagne en 2007 dans le cadre du contentieux nitrates opposant la France à l'Union européenne, afin de renforcer le taux de contrôle et répondre ainsi à l'un des griefs de la Commission européenne. C'est également une des raisons pour lesquelles le gouvernement a transféré au PITE l'ensemble des crédits prévus pour le nouveau « plan nitrates ».

Le contentieux nitrates en Bretagne

La France a été condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) le 8 mars 2001 pour non-respect de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative aux eaux superficielles destinées à la consommation humaine en raison du dépassement de la teneur en nitrates, limitée à 50mg/l, constatée dans 37 prises d'eau.

La qualité des eaux n'étant toujours pas rétablie six ans plus tard dans neuf prises d'eau*, la Commission européenne a décidé le 21 mars 2007 de saisir la CJCE afin de faire condamner la France à des sanctions pécuniaires pouvant aller jusqu'à 28 millions d'euros de pénalités immédiates et 117 000 euros d'astreinte par jour. Elle a toutefois assorti son recours d'un sursis à exécution, invitant la France à mettre rapidement en œuvre de nouvelles solutions visant à régler la situation.

La France s'est ainsi engagée à réaliser un nouveau plan d'action comportant, d'une part, des mesures visant à réduire de l'ordre d'un tiers les apports de fertilisants azotés issus des effluents d'élevage et de fertilisants minéraux sur les terres des neuf bassins versants et, d'autre part, à fermer temporairement quatre des neuf prises d'eau concernées, pour lesquelles un retour à la normale dans les délais impartis s'avérait impossible. Les mesures du programme d'action qui seront arrêtées par les préfets pour les 9 prises d'eau objet du contentieux ont été rendues obligatoires par décret du 29 août 2007 à partir du 1^{er} janvier 2008. À cet égard, on notera que, s'agissant des exploitants dont l'activité est située dans ces bassins versants, les mesures agro-environnementales (MAE), volontaires, seront transformées à compter de cette même date en indemnités compensatrices de contraintes environnementales (ICCE), obligatoires. Le surcoût est estimé à 10 millions d'euros.

La Commission européenne a approuvé ce plan, dans une deuxième version, début septembre 2007.

** dans le département des Côtes-d'Armor : prises d'eau du barrage de l'Arguenon à Pléven, du Bizien à Hengoat, du Gouessant à Saint-Trimoël, du Guindy à Plouguivel, de l'Ic à Binic et de l'Urne à Tréguieux ; dans le département du Finistère : prises d'eau de l'AberVrac'h à Kernilis et de l'Horn à Plouénan ; dans le département d'Ille-et-Vilaine : prise d'eau des Echelles à Montours (Quincampois).*

Les crédits relatifs à la réalisation du plan nitrates sont retracés au sein de l'**action 02 « Eau et agriculture en Bretagne »** du programme, dans un quatrième axe d'action consacré uniquement à l'amélioration de la qualité des eaux brutes sur les neuf bassins versants visés par le contentieux ⁽¹⁾. **86 millions d'euros de crédits sur 5 ans** sont prévus à ce titre, **dont 68 millions d'euros**

(1) A cet égard, on peut noter qu'un nouvel indicateur est créé pour suivre spécifiquement les résultats des mesures faites dans les prises d'eau concernées par le contentieux européen (pourcentage de prises d'eau conformes).

pour les seules mesures agricoles, avec un objectif de remise aux normes au 31 décembre 2009.

Dès juillet 2007, 30,4 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP ont été affectés à la réalisation du plan d'action : le ministère de l'agriculture et de la pêche y a contribué à hauteur de 21,4 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP, transférés depuis les programmes 154 et 227 de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales. 27,9 millions d'euros en AE et 13,8 millions d'euros en CP sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, dont 11,5 millions d'euros en AE et 9,7 millions d'euros en CP en provenance du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Seront financés dans ce cadre des mesures agro-environnementales puis les indemnités compensatrices de contraintes environnementales qui prendront leur relais à partir de 2008, des mesures d'incitation à la réduction des effectifs d'animaux et des cessations d'activité laitière, ainsi que des préretraites et des mesures d'aides à la reconversion professionnelle. Par ailleurs, les agences de l'eau financeront les travaux permettant la fermeture des quatre captages prévus à hauteur de 9,8 millions d'euros en AE et de 6,6 millions en CP.

Le ministère contribue par ailleurs au financement d'autres actions inscrites au PITE, notamment au **plan en faveur de la dynamisation de la récolte forestière** ainsi qu'à la valorisation du bois et des fonctions sociales et touristiques de la forêt d'Auvergne (4 millions d'euros en 2008), aux actions relatives au **marais poitevin** (3,5 millions d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP) et, à un degré moindre, au PEI en Corse, au plan Durance en région PACA et à l'action « bande rhénane » en Alsace, à concurrence de 1 million d'euros en AE et 600 000 euros en CP.

Au total, ce sont 21,9 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP de crédits du MAP qui seront mobilisés localement par le biais du PITE en 2008.

3. Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

Le compte d'affectation spéciale dédié au financement du développement agricole et rural (CAS-DAR), créé par la loi de finances pour 2006 et alimenté par 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts, devrait de nouveau cette année voir ses recettes progresser. En effet, le niveau de collecte de la taxe constaté annuellement est étroitement lié à l'évolution de l'activité économique du secteur agricole, orientée à la hausse depuis la fin de l'année 2006. Les recettes du CAS-DAR devraient ainsi augmenter de 4,5 millions d'euros en 2008.

Au programme Développement agricole et rural proprement dit, qui draine 89 % des crédits de la mission Développement agricole et rural, s'ajoutent depuis

la loi de finances initiale pour 2007 un second programme, intitulé « Innovation et partenariat ». Les deux programmes sont rattachés à la direction générale en charge de la formation et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le programme 775 Développement agricole et rural pluriannuel devrait ainsi bénéficier de 90,4 millions d'euros en AE et de 98,4 millions d'euros en CP pour 2008 ⁽¹⁾. Quant au programme 776 Innovation et partenariat, il se voit doter de 12,10 millions d'euros pour 2008, en AE comme en CP, soit environ 12 % des crédits du CAS-DAR, au lieu de 10 % précédemment. Par ailleurs, 8 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2008 au titre des recettes fiscales des années antérieures qui n'avaient jusqu'à présent jamais été prises en compte dans la dotation du compte d'affectation spéciale : ces crédits seront affectés au paiement des soldes de programmes engagés les années précédentes au sein du programme 775. Au total, ce sont ainsi **110,5 millions d'euros en crédits de paiement** qui seront mobilisés en 2008 dans le cadre du CAS-DAR.

Le **programme 775** contribuera à financer la politique, mise en œuvre par le MAP, d'orientation et de soutien des structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs (chambres d'agriculture et instituts et centres techniques, principalement) afin que celles-ci puissent faire évoluer leur activité en vue d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans une **démarche d'agriculture durable** (protection des milieux, soutenabilité des modes de production, évolution des systèmes d'exploitation). Le programme permet ainsi à ces opérateurs d'engager des actions de fond, s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, indispensables à l'évolution des pratiques sur le moyen et le long terme. La performance de ce programme est principalement vérifiée par un indicateur mesurant le nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable : de 62 000 en 2005, il doit atteindre 68 000 en 2008 et 72 000 en 2010.

Le **programme 776** vise quant à lui à porter des **projets d'innovation et de partenariat** en attribuant des crédits sur la base des réponses à un appel à projets ouverts à tout type de structure, et dont les thèmes prioritaires sont fixés annuellement. Les projets comportent l'avis de la commission technique spécialisée du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et sont évalués d'après la qualité et la pertinence des partenariats. Les dossiers présentés peuvent à cet égard s'inscrire dans un projet intégrant des composantes soumises à d'autres appels à projets, tels ceux de l'Agence nationale pour la recherche ou ceux relatifs aux pôles d'excellence rurale.

(1) Les crédits demandés en CP se décomposent comme suit : 25,1 millions d'euros au titre des engagements antérieurs et 73,3 millions d'euros d'engagements nouveaux, ce qui laisse un solde de 17 millions d'euros d'engagements non couverts par des CP.

B.— UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI SE DÉGRADE EN 2007

1. De nombreux redéploiements opérés au sein de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

Sur les **six premiers mois de l'année**, le ministère de l'agriculture a dû recourir à la fongibilité afin de financer des dispositifs peu ou pas dotés en loi de finances initiale pour 2007.

Ainsi, le gouvernement a tout d'abord dû procéder à l'abondement du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) pour financer les indemnités versées aux exploitants victimes de la sécheresse de 2006. La production de données stabilisées fin 2006 a ainsi mis en évidence un **besoin de l'ordre de 100 millions d'euros début 2007 sur la ligne du FNGCA**.

Faute de dotation budgétaire et suite à la réunion interministérielle du 22 janvier 2007 au cours de laquelle le cabinet du Premier Ministre a demandé *« que les crédits du programme [227] soient mobilisés sans attendre les ouvertures qui interviendront ultérieurement au cours de l'exercice afin de pouvoir payer dès que possible les montants dus au titre de la sécheresse 2006 »*, il a été procédé au mois de mars à un redéploiement au sein du programme 227 à hauteur de 100 millions d'euros en AE comme en CP depuis les crédits destinés à la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).

Ainsi, non seulement la ligne budgétaire correspondant au FNGCA n'a pas été dotée en loi de finances initiale alors qu'un certain nombre de dépenses étaient d'ores et déjà prévisibles, mais cette ligne a dû être abondée par la suite en urgence en prélevant des crédits sur un autre dispositif, en l'occurrence sur le financement de la PMTVA, entraînant sur ce poste un risque de défaut de financement, risque désormais avéré.

En effet, un autre redéploiement de **7,5 millions d'euros** en faveur des crédits des **offices agricoles** a ensuite été opéré **en avril 2007** afin de financer les mesures d'indemnisation de perte de chiffre d'affaires des éleveurs bovins du nord de la France touchés par les effets de la fièvre catarrhale ovine (FCO). Là encore, les moyens nécessaires ont été transférés depuis les crédits de la PMTVA vers la ligne « adaptation des filières aux marchés ».

Enfin, **15 millions d'euros** de crédits mis en réserve, répartis sur l'ensemble des actions du programme 154, ont dû être redéployés vers le dispositif des **contrats d'agriculture durable (CAD)** afin d'éviter une rupture des paiements, sinon inévitable, dès le mois de **mai 2007**, en raison de reports de charge importants et d'une dotation insuffisante en LFI.

D'autres redéploiements, moins significatifs, ont par ailleurs eu lieu afin de financer les mesures du plan « poulet export » annoncé par le ministre de

l'agriculture fin 2006, le paiement de contentieux de l'INAO et les actions internationales des offices.

2. Des tensions inévitables d'ici la fin de l'année

Au 31 juillet 2007, le taux d'exécution de la mission APFAR était de 72,5 % en AE et de 69 % en CP. Si ces taux d'exécution peuvent être considérés comme normaux d'après le ministère de l'agriculture, la situation est plus préoccupante si l'on se situe au niveau de chaque programme.

On constate ainsi au sein du programme 154, qui présente lui-même un taux d'exécution de 71,5 % en AE et de 64,2 % en CP, que plusieurs dispositifs ont des taux d'exécution supérieurs à 90 %. Au sein de l'action 04 (taux d'exécution de 81,6 % en CP), les **charges de bonifications** présentent un taux d'exécution de près de 95 % et le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)** de près de 92 %. De même au sein de l'action 04, le taux d'exécution sur les **indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)** est proche de 97 % et même de 99 % pour les **CTE – CAD** (contrats territoriaux d'exploitation – contrats d'agriculture durable). Ces taux d'exécution traduisent en effet les contraintes budgétaires existant sur la plupart des dispositifs d'aides qui font l'objet d'appels de fonds de la part du CNASEA (CAD, charges de bonification, PMBE, mesures agro-environnementales).

Les perspectives d'exécution pour la fin de l'année 2007 ont en outre permis d'identifier plusieurs sources de tension détaillées ci-dessous.

a) Des difficultés sur certains dispositifs d'aides

– sur le **financement de la PMTVA** : les **redéploiements** effectués depuis la dotation prévue en LFI pour la PMTVA vers le FNGCA et les offices agricoles à hauteur de 107,5 millions d'euros en AE et en CP, ainsi que le gel de 35 millions d'euros supplémentaires appliqué sur cette ligne budgétaire pour couvrir le coût d'un éventuel refus d'apurement relatif aux modalités de notification de la campagne 2006 de la PMTVA ⁽¹⁾ ont largement compromis l'engagement et le paiement de cette aide à ses bénéficiaires, alors même qu'il avait été annoncé à ces derniers le maintien de la prime à son niveau de 2006. Ce sujet pose donc un problème politique majeur qui devra faire l'objet, d'après le ministère, d'une ouverture de crédits adéquate ainsi que d'un dégel intégral.

– sur le **PMBE** : outre le fait que ce dispositif d'aide continue de susciter l'adhésion massive des éleveurs, le ministère de l'agriculture et de la pêche a constaté cette année une réalisation rapide des travaux, de nature à augmenter notablement les besoins en crédits de paiement dans des délais rapprochés. Par conséquent, des tensions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

(1) Ce gel vient en sus de la mise en réserve de crédits qui s'applique, depuis la LOLF, dès l'entrée en vigueur de la loi de finances initiale : en 2007, a ainsi été appliqué un taux de gel de 4,3 % pour les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention et de 0,15 % pour les crédits de personnel.

ont été anticipées par les services du ministère de l'agriculture dès la fin du premier semestre 2007. A ainsi été identifié un besoin de 20 millions d'euros supplémentaires en AE pour réduire la **file de dossiers** en attente d'engagement (9000 dossiers en stock fin août 2007 et 14 mois de délai de traitement) et de 7 millions d'euros supplémentaires en CP pour assurer la continuité des paiements jusqu'à la fin de l'année ⁽¹⁾.

– sur le **plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA) : la **clôture du dispositif** aux nouveaux entrants le 31 décembre 2006 a provoqué un pic de dépôt de dossiers juste avant cette date. Si cet afflux de dernière minute, phénomène assez classique, a bien été prévu par le MAP qui, afin de pouvoir intégrer le maximum de bénéficiaires, a prolongé de fait la période de souscription du 31 décembre 2006 au 30 juin 2007 ⁽²⁾, les crédits correspondants n'ont pas été bien calibrés. Cette opération a en effet généré un besoin de crédits supplémentaire de 13 millions d'euros en CP pour éviter toute rupture de paiement d'ici la fin de l'année. Cette situation est d'autant plus problématique que, s'agissant des subventions d'investissement accordées par l'État, les demandeurs sont autorisés à commencer les travaux dès réception de l'accusé de réception de leur demande.

– sur le **financement des CTE et des CAD** : d'importants **retards de paiement** sont constatés sur ces dispositifs. 13 millions d'euros en CP devraient encore être débloqués pour assurer les paiements jusqu'à la fin de l'année.

b) Les refus d'apurement communautaire

Toutefois, les besoins de financement les plus importants pourraient apparaître à l'occasion des **refus d'apurement communautaire**. Rappelons à cet égard que le montant total du refus d'apurement prononcé par la Commission européenne au titre de 2006 s'est élevé à 172,5 millions d'euros (163 millions d'euros sur le programme 227 et 9,5 millions d'euros sur le programme 154).

La trésorerie de ce compte, excédentaire sur la première moitié de l'année, passera en négatif à partir du mois d'octobre, appelant alors de manière urgente le règlement du montant de l'apurement, qui n'a pas été budgété en LFI 2007 et devra donc être financé en gestion ou en loi de finances rectificative.

Pour 2007, les montants des refus d'apurement actés à ce stade de l'année se montent à 7,5 millions d'euros sur le programme 154 et 23,5 millions d'euros sur le programme 227, auxquels il faut rajouter 22 millions d'euros de notes de débit clôturant la programmation 1994-1999 du FEOGA – section orientation.

(1) Le 23 août 2007, le MAP a donc décidé d'attribuer une enveloppe complémentaire de 23 millions d'euros, tout en réduisant les taux et plafonds de subvention pour l'ensemble des dossiers et en adoptant de nouvelles règles d'instruction pour les nouveaux dossiers.

(2) Le MAP en effet instauré une possibilité de dépôt de simples pré-dossiers entre le 15 octobre et le 31 décembre 2006, à compléter avant le 30 juin 2007.

c) Les crédits en faveur des secteurs en crise

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a dû intervenir à plusieurs reprises en 2007 pour soutenir des **secteurs en crise**.

La situation économique de plusieurs filières a en effet nécessité la mise en place de **mesures spécifiques non budgétées en LFI** (mesures distillation alcool de bouche pour la viticulture de 13 millions d'euros, mesures de soutien à la filière veaux de boucherie de 7,8 millions d'euros ou plus récemment mesures en faveur de la filière ovine de 12 millions d'euros). Une couverture par dégel de ces mesures sera vraisemblablement opérée sur le programme 227. À noter qu'un soutien exceptionnel aux navires touchés par l'interdiction de pêche à l'anchois a également entraîné un besoin supplémentaire de 12 millions d'euros sur le programme 154.

d) Les risques liés au contentieux

Enfin, il faut également compter avec un certain nombre de **risques de contentieux administratifs** qui pourraient, avec un degré de probabilité variable selon les cas, se matérialiser en 2007 et se traduire par des besoins supplémentaires imprévus avant la fin de l'année, notamment :

– le contentieux « bois de Bouis » (qui présente un risque financier de l'ordre de 50 millions d'euros), pour lequel l'État pourrait avoir à indemniser le préjudice commercial d'une société d'aménagement qui s'était vu interdire tardivement des constructions (création d'un complexe de golf) dans la plaine des Maures (Var) en raison de l'application de la directive sur la protection des oiseaux sauvages ;

– le contentieux « sharka » (risque évalué à 54 millions d'euros), pour lequel l'État pourrait avoir à indemniser les arboriculteurs du sud-est de la France victimes d'une contamination par ce virus dont l'INRA serait à l'origine ;

– le contentieux « thymus de veau » pour lequel l'État a déjà été condamné par la Cour administrative d'appel de Paris à indemniser à hauteur de 2,9 millions d'euros des opérateurs et négociants concernés par l'inscription sur la liste des matériels à risques spécifiés (MRS) du thymus de veau et pour lequel le risque financier supplémentaire d'ici fin 2007 est de 3,1 millions d'euros.

3. Une situation inconfortable pour les usagers comme pour les pouvoirs publics

Les difficultés exposées ci-dessus ne remettent pas en cause pour votre rapporteur la politique mise en œuvre par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Les opérations parfois contestables que celui-ci est obligé de réaliser en gestion témoignent en effet plus d'un problème d'arbitrage relevant du ministère du budget que d'une imprévision coupable de la part du MAP.

Ces difficultés n'en illustrent pas moins des problèmes récurrents qui ont aujourd'hui des conséquences néfastes, en premier lieu pour les **usagers**. En effet, le sous dimensionnement des crédits dans la loi de finances initiale ou leur diminution en gestion aux fins de redéploiement entraînent des risques de rupture de paiement, comme sur les CAD. Ils sont également susceptibles de se traduire par une révision des dispositifs en cours d'année, en fonction des enveloppes disponibles, comme c'est le cas cette année sur le PMBE : si une enveloppe financière supplémentaire a pu être dégagée par décret d'avance pour résorber les dossiers en attente, la contribution moyenne de l'État par dossier a néanmoins dû être diminuée ⁽¹⁾. Ces évolutions, qui ne valent pas que pour l'avenir, nuisent à la lisibilité des dispositifs et surtout contredisent les attentes des acteurs économiques et peuvent avoir des conséquences financières sur les comptes des exploitations.

Pour le **ministère de l'agriculture**, l'insuffisance des crédits disponibles entraîne le recours à des expédients et nuit aux relations entre l'État et ses opérateurs qui sont mis à contribution afin de pallier les manques de crédits, alors qu'ils sont par ailleurs eux même soumis à des restrictions budgétaires. L'État a ainsi eu recours aux offices afin de payer des aides nouvelles (dans le secteur viticole notamment) sans qu'aucun crédit ne soit dégagé à cette fin. Il a même demandé en 2006 à l'Office national de l'élevage (ONIEP) d'emprunter pour financer la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA). Outre le fait que les carences de l'État n'ont pas à être supportées par ses établissements publics, il s'agit là de solutions à courte vue, entraînant par ailleurs des charges financières supplémentaires liées au remboursement des emprunts.

Les charges reportées des exercices antérieurs augmentent par ailleurs d'année en année et contribuent à réduire les marges de manœuvre du ministère. La mission APFAR n'est pas la seule concernée. Ainsi, s'agissant du **programme Enseignement technique agricole**, ces reports concernent au premier chef les subventions attribuées aux maisons familiales et rurales (MFR), avec lesquelles l'État a signé un protocole d'accord aboutissant à un rattrapage de 14 millions d'euros au titre des années antérieures à 2004 et à l'adoption de nouvelles modalités de calcul des subventions en fonction du coût des formateurs. Le succès des formations en alternance mises en œuvre par les MFR, dont les effectifs ont été multipliés par deux ces vingt dernières années, plaide en faveur d'un règlement rapide de cette question. En ce qui concerne le **programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation**, certains reports de charges se sont fait jour sur les **frais d'analyse de laboratoire** afférents aux prélèvements réalisés dans le cadre de la lutte contre les maladies animales, dont certains correspondent à des analyses obligatoires au niveau communautaire. L'amélioration globale de la situation sanitaire en France ayant permis de desserrer un certain nombre de contraintes et de se baser sur des hypothèses de contrôle allégées, ces reports devraient se résorber. La sécurité sanitaire reste toutefois un secteur où l'harmonisation

(1) L'évolution des règles de subventionnement a toutefois tenu compte des décisions actées au niveau régional et des priorités économiques, en maintenant les efforts financiers en direction des jeunes agriculteurs.

communautaire se traduit par des contraintes fortes en matière budgétaire, qui sont particulièrement sensibles dans le domaine de la santé animale et de la surveillance des denrées alimentaires. Enfin, alors que des reports de charges correspondant aux arriérés des dispositifs antérieurs continuent de grever le solde du **service public de l'équarrissage** (SPE), la participation des éleveurs de bovins au financement du SPE obtenue par le MAP en juillet 2007 devrait néanmoins contribuer à l'équilibre des exercices à venir.

Enfin, il apparaît anormal que l'État continue de s'acquitter de montants parfois très importants au titre des **refus d'apurement communautaire** en raison d'un manque de contrôle des fonds publics ou du non-respect des règles de gestion des aides. De ce point de vue, la transformation d'avances remboursables en aides d'État, comme dans le cas du fonds de prévention des aléas de pêche (FPAP), pose également problème tant sur le plan financier que juridique, vis-à-vis de la Commission de Bruxelles ⁽¹⁾.

S'agissant enfin de l'information du **Parlement**, le sous dimensionnement manifeste de certains crédits, voire la non inscription de crédits sur certaines lignes budgétaires correspondant à des dépenses avérées, contreviennent au **principe de sincérité budgétaire** et contribuent à limiter la portée de l'autorisation budgétaire. À titre d'exemple, le FNGCA n'est plus doté en loi de finances initiale depuis 2003 et la subvention du MAP, qui est une subvention d'équilibre régie par l'article L. 361-5 du code rural qui dispose que son montant doit être au moins égal au produit des contributions additionnelles aux cotisations d'assurance agricole versées par les professionnels, doit être dégagée en gestion. Cette « solution » a d'ailleurs suscité à plusieurs reprises les critiques de la Cour des comptes et du comité interministériel d'audit des programmes de la LOLF. Il en va de même des dépenses correspondant aux refus d'apurement communautaire.

Quant au recours à l'emprunt, il est au contraire au **principe du caractère limitatif des crédits** et contribue également à miner la portée de l'autorisation budgétaire.

En conclusion, on rappellera que le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche est soumis à de fortes contraintes de financement. D'une part, un certain nombre de dépenses ont été rendues obligatoires au niveau communautaire et représentent donc un volet de crédits incompressibles (sécurité alimentaire, aides cofinancées) ; la gestion des aides agricoles est relativement lourde et relève parfois d'une mécanique complexe dont le non-respect peut-être sanctionné financièrement (refus d'apurement). D'autre part, l'agriculture est un secteur soumis à de forts aléas entraînant des situations de crise auxquelles les agents

(1) Le FPAP, fonds professionnel créé en 2004 pour aider les pêcheurs à amortir les fluctuations des coûts du pétrole en leur accordant des avances remboursables garanties par l'Etat, a bénéficié d'un prêt (via l'OFIMER et le CNASEA) de 87 millions d'euros pour démarrer ces activités. Face à l'incapacité du FPAP à honorer ses engagements, les avances remboursables et intérêts versés ont été transformées en subventions, pour un coût total estimé à près de 78 millions d'euros. Par ailleurs cette manipulation met l'État en position de justifier ces dépenses auprès de la Commission européenne.

économiques attendent que le ministère apporte une réponse, notamment en termes de soutiens financiers. Face à la multiplication des problèmes sectoriels ces dernières années et à la diminution concomitante des crédits affectés à l'orientation et la régulation des marchés, le ministère de l'agriculture et de la pêche ne semble plus disposer aujourd'hui de marges de manœuvre dans ce domaine. Ainsi, le MAP se trouve privé d'une partie de ses moyens d'action alors même que le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une diminution de 2 % des crédits affectés à la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.

II.— LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 IMPOSE AU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE D'OPÉRER DES CHOIX STRATÉGIQUES AU SEIN DE LA MISSION APFAR

A.— LE PROGRAMME 154 GESTION DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

Le programme 154 est vraisemblablement le programme le plus important de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales. Il regroupe en effet les dépenses structurantes de la politique agricole : aides à l'installation, soutien à la modernisation des exploitations, mesures agro-environnementales. Si ses crédits pour 2008 sont en **baisse de 1,3 %**, cette baisse s'impute néanmoins de manière très différente selon les actions, celles bénéficiant de cofinancements communautaires étant globalement mieux préservées que les autres. En outre, il faut noter que les crédits de la pêche seront consolidés en 2008 à hauteur de 60 millions d'euros et que les dispositifs concourant à la modernisation des exploitations bénéficieront d'une revalorisation attendue des crédits qui leur sont affectés (+ 8,6 %). Enfin, signalons que les dépenses fiscales sur impôts d'Etat rattachées à ce programme devraient atteindre, en 2008, 566 millions d'euros dont 10 millions d'euros au titre du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique et 5 millions d'euros pour le crédit d'impôt remplacement, deux mesures instaurées par la loi d'orientation agricole.

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural »

	Numéro et intitulé de l'action	Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PFL 2008	Evolution
154	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1 061 894 184	1 047 980 469	- 1,3 %
01	Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux	86 404 109	79 796 090	- 7,6 %
02	Politique du cheval	60 642 581	59 650 904	- 1,6 %
03	Appui au renouvellement des exploitations agricoles	232 623 515	222 644 983	- 4,3 %
04	Modernisation des exploitations et maîtrise des pollutions	122 493 758	133 020 000	+ 8,6 %
05	Mesures agro-environnementales et territoriales	446 826 973	441 406 927	- 1,2 %
06	Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture	59 601 694	60 461 565	+ 1,4 %
07	Mise en œuvre des politiques d'agriculture et du développement rural, de valorisation des produits et orientation des marchés et de la forêt	53 301 554	51 000 000	- 4,3 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2008.

L'action qui connaît la baisse la plus importante est l'**action 01** « Soutien aux territoires et aux acteurs ruraux », dont les crédits chutent de 7,6 %. Cette diminution résulte notamment de la division par quatre des dépenses de fonctionnement courant correspondant au financement d'études par le ministère de l'agriculture : le champ de ces études est en effet limité cette année à la prévention des risques professionnels des travailleurs ruraux dans le cadre du plan Santé au travail 2005-2009, alors qu'il concernait également l'an passé des études dans le domaine de l'eau et du pastoralisme. On notera également que les crédits destinés à compenser aux régimes sociaux les exonérations de charges sociales relevant du MAP ne s'élèvent plus qu'à 30 millions d'euros, contre 40 dans le PLF 2007.

Une diminution sensible affecte également au sein de l'**action 03** les crédits du dispositif **AGRIDIFF** (agriculteurs en difficulté), qui sont divisés par deux (5 millions d'euros). Cette évolution s'explique à la fois par l'amélioration actuelle de la conjoncture et par des règles de mise en œuvre plus strictes ⁽¹⁾.

Enfin, l'**action 07** qui regroupe désormais uniquement les subventions pour charges de service public versées au CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), aux ODASEA (organismes départementaux) et à l'ODARC (Office du développement agricole et rural de Corse) est en baisse de 4,3 % à périmètre constant ⁽²⁾. D'après le ministère, cette baisse s'imputerait essentiellement sur les crédits des ODASEA, mais aucun chiffre n'est avancé et la subvention exacte prévue pour le CNASEA, qui était de 32 millions d'euros dans le PLF 2007, n'est pas indiquée dans le projet annuel de performances. Votre rapporteur espère donc que les moyens du CNASEA seront effectivement préservés en 2008 et ce d'autant plus que depuis le 1^{er} janvier 2007, celui-ci assure la fonction d'organisme payeur de l'ensemble des aides du développement rural, après avoir repris à l'Office national de l'élevage la gestion du PMBE (plan de modernisation des bâtiments d'élevage) et à l'AUP (Agence unique de paiement) la gestion de la PHAE (prime herbagère agro-environnementale) et de la mesure agro-environnementale rotationnelle.

A contrario, le ministère de l'agriculture et de la pêche a su préserver ses capacités d'intervention dans certains domaines prioritaires, en concentrant notamment ses efforts sur les dispositifs bénéficiant de cofinancements dans le cadre la nouvelle programmation 2007-2013 de la politique de développement rural, dont la déclinaison nationale a été approuvée par la Commission européenne le 19 juillet 2007. Le PDRH (plan de développement rural hexagonal) a ainsi prévu de concentrer les $\frac{3}{4}$ des crédits communautaires sur quatre mesures : le **soutien aux zones de montagne et défavorisées**, via les ICHN (indemnités compensatoires de handicaps naturels) ; les **mesures agro-environnementales**

(1) Les engagements des agriculteurs bénéficiaires du dispositif seront désormais formalisés et ces derniers devront participer à la restructuration de leur exploitation à hauteur de 25 % des coûts.

(2) Les crédits de personnel et les moyens de fonctionnement correspondant des directions départementales de l'agriculture (DDAF, DDEA et DAF), auparavant retracés dans l'action 07 du programme, ont été transférés au sein de l'action 03 du programme 215 – programme support – afin d'y être regroupés avec les crédits des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF).

(MAE), comprenant à la fois des mesures généralistes (PHAE) et des mesures territorialisées (MAE-T) ; la **politique d'installation**, qui s'inscrit dans un cadre rénové ; la **modernisation des exploitations agricoles**, avec le PMBE et le PVE (plan végétal pour l'environnement). **Les priorités du PDRH apparaissent donc comme les priorités du projet de budget pour 2008.**

1. Un effort financier conséquent sur la modernisation des exploitations, l'installation et les mesures agro-environnementales

a) Une revalorisation attendue des crédits affectés à la modernisation des exploitations agricoles

Les crédits globalisés au sein de la sous action « Modernisation des exploitations agricoles » de l'action 03, qui comprend le PMBE, le PVE et l'aide spécifique aux DOM, aux COM et à la Corse devraient atteindre en 2008 56 millions d'euros en CP, soit une hausse de plus de 16 % par rapport au PLF 2007 ⁽¹⁾. La répartition de ces crédits entre les différents dispositifs est prévue de la manière suivante :

Dispositif	AE	CP		FEADER *
		Dossiers antérieurs à 2008	Dossiers 2008	
PMBE	50 000 000	43 300 000	2 800 000	46 100 000
DOM COM Corse	4 000 000	3 600 000	300 000	3 900 000
PVE	6 000 000	5 350 000	700 000	6 050 000
TOTAL	60 000 000	52 250 000	3 800 000	56 050 000

Source : projet annuel de performances pour 2008

Cette hausse importante de crédits devrait permettre de mettre fin aux phénomènes de file d'attente constatés sur le dispositif du **PMBE** en 2007 (voir *supra*). Elle s'accompagnera en outre d'une **révision des modalités d'intervention financière de l'État**. En effet, selon la dynamique actuelle du plan, avec un maintien du flux de demandes et de l'intensité de l'aide aux niveaux de 2007, l'ensemble des demandes auraient été impossibles à satisfaire. Compte tenu des attentes et des besoins de modernisation exprimés par le secteur de l'élevage et de la volonté du ministère de l'agriculture de résorber au plus vite la file de dossiers en attente, une diminution de l'intensité de l'aide de l'État, de 10 % à 7,5 % ⁽²⁾, a donc été décidée. Le taux maximal d'aide globale (État, Union européenne, collectivités locales) est cependant maintenu à 40 %. Par ailleurs, les plafonds d'investissement éligibles sont désormais en plaine de 50 000 euros pour une rénovation et de 70 000 euros pour une construction neuve. Néanmoins ces taux sont modulés en fonction des priorités initialement fixées : ainsi, les plafonds sont majorés de 10 000 euros en zone de montagne et pour les jeunes agriculteurs.

(1) La dotation en AE est, quant à elle, en diminution par rapport au PLF 2007 de près de 19 %.

(2) Ce taux est fixé à 5 % lorsque l'exploitation a bénéficié du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOAI).

Enfin, pour les nouveaux dossiers déposés à partir du 1^{er} septembre 2007, un processus d'appel à candidatures sera mis en place de manière à gérer le plan en fonction des enveloppes annuelles en évitant la constitution de nouvelles listes d'attente. Ce système novateur permettra par ailleurs d'améliorer la sélection des projets auxquels il convient d'apporter un soutien public et de réduire le temps de réponse de l'administration, ce qui limitera pour les exploitants l'incertitude relative au plan de financement de leurs projets.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013, les modalités de financement du **PVE** évoluent également. Les investissements éligibles aux aides du plan, qui est ciblé sur les exploitations situées dans les zones à fort enjeu au regard de la qualité de l'eau ⁽¹⁾, doivent avoir un montant minimum de 4 000 euros et sont plafonnés en moyenne à 30 000 euros. L'intensité de l'aide de l'État et de l'Union européenne est fixée sur la base d'un taux d'aide de 20 % et le taux plafond d'aide publique, tous financeurs confondus, ne doit pas dépasser 40 %. Une **règle visant à éviter la constitution de files d'attente d'engagement** a par ailleurs été introduite : elle prévoit que les demandes dont les projets ne répondent pas aux critères de priorité définis régionalement ou qui ne peuvent être engagés sur l'exercice en cours faute de crédits font automatiquement l'objet d'une décision de rejet. Toutefois, le commencement des travaux n'étant pas autorisé avant la date de la décision attributive de l'aide, les agriculteurs intéressés ont la possibilité de représenter une demande pour un même projet. Le ministère de l'agriculture prévoit d'accompagner 8 000 dossiers par an. 6 millions d'euros en CP sont prévus à ce titre en 2008, contre 7,4 millions d'euros en 2007.

S'agissant du PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole), suite à la clôture du dispositif le 31 décembre 2006, aucun engagement ne pourra être effectué au-delà du 31 décembre 2007. C'est pourquoi le projet de loi de finances ne prévoit qu'une dotation en crédits de paiement de 33,9 millions d'euros pour 2008. Les paiements afférents au dispositif s'étaleront jusqu'en 2011.

Enfin, les **charges de bonification** concernant les prêts spéciaux de modernisation (PSM), les prêts à moyen terme spéciaux aux coopératives pour l'utilisation de matériel agricole (MTS – CUMA) et aux prêts fonciers dans les départements d'outre-mer continueront en 2008 de réclamer un effort financier important de l'État. Ainsi, 43 millions d'euros sont inscrits dans le PLF cette année, contre 37 millions d'euros l'année dernière. Toutefois, le ministère de l'agriculture a décidé d'arrêter le dispositif des PSM à compter du 1^{er} janvier 2008 : le montant inscrit en AE (3,6 millions d'euros) correspond donc uniquement aux engagements prévus au titre des MTS – CUMA.

(1) Six enjeux ont à cet égard été retenus : la lutte contre les phénomènes érosifs, la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires, la réduction des pollutions par les produits fertilisants, la réduction de la pression des prélèvements de la ressource en eau, le maintien de la biodiversité, et les économies d'énergie dans les serres existantes au 31 décembre 2005.

b) La poursuite de la politique en faveur de l'installation dans un cadre rénové

Dans le cadre de la nouvelle programmation communautaire 2007-2013, le dispositif d'aides en faveur de l'installation est poursuivi sur la base des mesures existantes : dotation jeune agriculteur (DJA) et prêts bonifiés à l'installation. Les conditions de mise en œuvre de la DJA ont toutefois été modifiées afin de répondre aux nouvelles prescriptions communautaires en la matière et dans le but de simplifier certains engagements du jeune agriculteur. Ainsi, désormais :

– l'engagement de rester exploitant porte sur cinq années au lieu de dix auparavant ;

– l'engagement de mettre aux normes l'exploitation doit être réalisé au terme de la troisième année d'installation au lieu de la cinquième précédemment ;

– la viabilité de l'installation est vérifiée sur la base d'un plan de développement de l'exploitation dont le revenu d'objectif est déterminé, à partir du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), au terme de cinq ans au lieu de trois précédemment.

D'un point de vue budgétaire, le ministère de l'agriculture prévoit d'accompagner en 2008 l'installation d'environ 6 000 jeunes agriculteurs. Pour ce faire, il est demandé en loi de finances initiale 52,1 millions d'euros en autorisations d'engagements et **59,6 millions d'euros en crédits de paiements**, ce qui permettra de disposer de 100,2 millions d'euros en AE et 124,4 millions d'euros en CP si l'on prend en compte les crédits du FEADER. On notera cependant que l'enveloppe DJA – stages à l'installation ⁽¹⁾ est en diminution, comparée aux chiffres inscrits dans le PLF pour 2007 (67 millions d'euros globalisés sur les deux mesures, contre 64,6 millions d'euros cette année). Quant aux **charges de bonification** afférentes aux prêts pour les jeunes agriculteurs, elles continuent de représenter un montant très important, bien qu'en léger retrait par rapport à 2007, à hauteur de **57 millions d'euros en CP**. Enfin, les actions des programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL) financées dans le cadre du FICIA (fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture) seront également poursuivies dans le cadre des CPER et de la convention Massif Central. Pour 2008, il est ainsi prévu une reconduction de la dotation à hauteur de **10 millions d'euros**.

(1) Les stages à l'installation, qui devraient également être modifiés afin de mieux prendre en compte le projet d'installation et le profil de chaque candidat, bénéficieront en 2008 d'une dotation de l'État de 5 millions d'euros. En 2007, 8,4 millions d'euros ont été notifiés aux régions pour financer globalement les stages à l'installation, dont 2,3 millions d'euros au titre du CAS-DAR.

Aides à l'installation et renouvellement des exploitations

Un jeune agriculteur qui s'installe obtient en moyenne **une aide de 54 900 euros**, allègements fiscaux et sociaux compris. L'attribution des aides à l'installation, la DJA en particulier, fait en effet naître très souvent d'autres avantages au profit du jeune agriculteur bénéficiaire. En ce sens, la DJA produit un **effet de levier** pour accéder à d'autres aides et dépasse donc le strict cadre d'une aide à la trésorerie. Ces avantages peuvent être progressifs (abattement de 50 % sur les bénéfices agricoles au titre de l'impôt sur le revenu), proportionnels (exonérations de charges sociales) ou forfaitaires (dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties, réduction de la taxe de publicité foncière) en fonction du revenu des jeunes agriculteurs. En comptant les montants des prestations versées aux autres partenaires de l'installation (prétraite, etc), il apparaît que le **coût d'une installation** s'élève à **84 000 euros environ pour la collectivité publique**.

60 % environ des nouvelles installations d'exploitants âgés de 18 à 40 ans s'effectuent avec les aides publiques. Des études régionales ont mis en évidence que seuls 15 % des jeunes agriculteurs installés sans les aides disposent du diplôme requis pour bénéficier des aides et moins d'un tiers d'un projet viable économiquement au sens de la réglementation. L'ensemble des aides à l'installation permet ainsi d'atténuer les risques financiers assumés par les agriculteurs lors de cette étape critique du cycle de vie d'une exploitation que constitue la phase d'installation. À cet égard, le **taux de cessation d'activité agricole** observé 10 ans après l'attribution des aides à l'installation est relativement faible, de l'ordre de **5 %**.

L'impact des aides sur le nombre d'installations demeure cependant, pour une large part, déterminé par les phénomènes liés à la démographie de la population agricole. Ainsi, au cours des dernières années, le nombre d'installations aidées a ainsi baissé sensiblement (de 9804 en 1997 à 5587 en 2004, soit - 43%) ; le rythme de cette baisse s'est toutefois ralenti au cours des dernières années.

Pour pallier cette diminution du nombre d'installations, les pouvoirs publics tentent d'**élargir le recrutement des futurs exploitants au-delà de sa base familiale traditionnelle**. La **loi d'orientation agricole** comporte notamment un certain nombre de mesures en ce sens. La création du fonds agricole et du bail cessible hors du cadre familial vise en effet à faciliter la transmission d'un ensemble cohérent comportant notamment des éléments immatériels, tels les baux ruraux. L'élargissement du régime applicable aux EARL dont tous les associés appartiennent à la famille aux EARL comprenant un associé non familial facilitera également les transmissions hors du cadre familial. Enfin, l'instrument principal instauré par la loi reste le crédit transmission : il consiste à attribuer un avantage fiscal au bénéfice des cédants transmettant progressivement leur exploitation à de jeunes agriculteurs qui s'installent. Les jeunes pourront ainsi étaler le paiement de l'exploitation qu'ils reprennent, évitant un endettement trop important au cours des premières années de réalisation de leur projet.

c) Une enveloppe financière préservée pour les nouvelles mesures agro-environnementales

La mise en œuvre des mesures agro-environnementales dans le cadre de la programmation 2007-2013 est désormais possible à travers trois types de dispositifs :

– des dispositifs de niveau national : la **prime herbagère agro-environnementale 2** (PHAE2) et la **mesure agro-environnementale rotationnelle 2** (MAER2), qui prennent la suite de la PHAE et de la MAE rotationnelle ;

– des dispositifs déconcentrés à cahier des charges national : il s’agit des **six dispositifs** suivants : « systèmes fourragers économes en intrants », « conversion à l’agriculture biologique », « maintien de l’agriculture biologique », « protection des races menacées », « préservation des ressources végétales menacées de disparition » et « amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques pour la préservation de la biodiversité ».

– des dispositifs déconcentrés et « zonés », appelés **mesures agro-environnementales territorialisées** (MAE-T). Sont visées par ces dispositifs les parcelles agricoles situées dans des territoires à fort enjeu environnemental, au premier rang desquels les sites Natura 2000 et les bassins versants prioritaires définis au titre de la directive cadre sur l’eau. Les cahiers des charges agro-environnementaux sont définis de façon spécifique en fonction des enjeux environnementaux du territoire considéré, à partir d’une liste d’engagements unitaires définis au niveau national.

Ces mesures, ainsi que celles issues de la programmation précédente pour lesquelles il n’y a plus d’engagements nouveaux, sont cofinancées par l’Union européenne, à un taux de 55 % pour le territoire continental ⁽¹⁾.

70,9 millions d’euros en crédits de paiement sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, permettant de mobiliser au total 158 millions d’euros, cofinancement communautaire inclus. Ces crédits permettront ainsi de financer les nouveaux **dispositifs déconcentrés et territorialisés** ainsi que les contrats territoriaux d’exploitation (CTE) et les contrats d’agriculture durable (CAD) dont les engagements ont cessé pour les premiers en 2003 et pour les seconds en 2006.

457 millions d’euros en AE sont inscrits dans le PLF au titre de la **PHAE** en raison de l’arrivée à échéance en 2008 des premiers engagements dans ce dispositif conclus en 2003. **122 millions d’euros** sont par ailleurs demandés en **CP**, qui appelleront un peu plus de 149 millions d’euros au titre du cofinancement communautaire, permettant ainsi de verser un montant moyen annuel à l’hectare de l’ordre de 70 euros ⁽²⁾. Rappelons à cet égard qu’en 2006, le montant total des dépenses publiques pour la PHAE s’est élevé à près de 216,5 millions d’euros pour environ 57 000 bénéficiaires.

(1) 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.

(2) En effet, contrairement à ce qui avait été annoncé, des crédits ont pu être trouvés au niveau communautaire afin de poursuivre le cofinancement de cette mesure.

S'agissant en revanche de la mesure agro-environnementale de diversification de l'assolement (**MAE rotationnelle**), le projet de loi de finances pour 2008 ne prévoit pas de financement pour de nouveaux contrats. Le ministère de l'agriculture a en effet estimé qu'en raison de la hausse des cours, **l'augmentation des revenus des producteurs de céréales**, principaux bénéficiaires du dispositif, et la nécessité d'opérer des choix stratégiques au sein des dispositifs en raison d'une enveloppe financière contrainte, pouvaient justifier de ne plus souscrire de nouveaux engagements à ce titre. Aussi les crédits demandés pour 2008 se limitent-ils à 4,46 millions d'euros en CP, permettant au total de verser 9,91 millions d'euros d'aides grâce au cofinancement communautaire.

Enfin, il faut noter que les crédits des **ICHN**, également inscrits au sein de l'action 05 du programme 154, sont stables à **232 millions d'euros** en AE comme en CP. Le gouvernement semble toutefois avoir renoncé à tenir ses engagements concernant la revalorisation à 50 % du taux de majoration applicable aux 25 premiers hectares. Ce taux a atteint 35 % en 2007 et a été mis en œuvre uniquement dans les zones de montagne car, d'après le ministère de l'agriculture, il aurait entraîné dans les autres zones concernées « une surcompensation de revenus ».

2. Une consolidation des crédits en faveur du développement durable de la pêche

À titre liminaire, si votre rapporteur se félicite du maintien des crédits en faveur de la pêche, après leur forte augmentation l'année dernière, à hauteur de **60 millions d'euros**, il déplore néanmoins le manque de clarté dans la répartition de ces crédits au sein de l'action 06, notamment en raison des changements intervenus cette année dans la présentation du **projet annuel de performances** ⁽¹⁾.

Par ailleurs, alors que ce rapport est en passe d'être bouclé, les marins pêcheurs de la façade atlantique ont lancé un mouvement de grève afin de protester contre les **prix du gasoil**. Votre rapporteur estime à cet égard qu'il est urgent de trouver des solutions susceptibles de permettre à la filière de rester compétitive en dépit de l'augmentation des coûts de production. En effet, si la part du poste de dépense relatif au carburant varie selon les techniques et les zones de pêche, elle peut représenter, comme indiqué dans le tableau ci-après, jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires.

(1) Il convient par ailleurs de signaler que l'action connaît un changement de périmètre, les dépenses de personnel relatives au suivi statistique et scientifique pour le compte de l'Union européenne dans le domaine de la pêche étant transférés à l'action 04 du programme 215.

**LE POIDS DU COÛT DU CARBURANT DANS LE CHIFFRE D'AFFAIRES
ÉVOLUTION ENTRE 2004 ET 2005**

Zone de pêche	Segment de flottille	Ratio Coût de carburant / Chiffre d'affaires	
		2004	2005
Atlantique, Manche, Mer du Nord	Chalut et sennes de fond < 12 mètres	10 %	12 %
	Chalut et sennes de fond 12-24 mètres	17 %	19 %
	Engins utilisant des hameçons < 12 mètres	5 %	6 %
	Filets dérivants et filets fixes < 12 mètres	5 %	5 %
Méditerranée	Chalut et sennes de fond 12-24 mètres	29 %	30 %
	Filets dérivants et filets fixes < 12 mètres	9 %	11 %
Ensemble des façades	Moyenne nationale	12 %	13 %

Source : DPMA/DCR (données sur les navires immatriculés en métropole)

L'**utilisation des biocarburants** par les navires de pêche doit donc être encouragée par les pouvoirs publics et votre rapporteur se félicite que la France ait obtenu dans la négociation du Fonds européen pour la pêche (FEP) le cofinancement des aides au changement de moteurs, préalable indispensable à la réalisation d'économies d'énergie⁽¹⁾. S'agissant en revanche de la mise en place d'un mécanisme de compensation, les enseignements qui ont pu être tirés du fonctionnement du fonds de prévention des aléas de la pêche (FPAP) nous conduisent à être prudents eu égard au coût élevé de ce dispositif pour les finances publiques⁽²⁾.

C'est pourquoi les propositions dévoilées par le Président de la République le 6 novembre en faveur d'une exonération totale des cotisations patronales et salariales pour une durée de six mois renouvelable, un plan de modernisation de la flotte et un dispositif permettant de répercuter les hausses de l'essence sur le prix du poisson paraissent les plus à même de répondre aux préoccupations des professionnels sans créer de nouvelle « usine à gaz » pour le gouvernement. Elles s'inscrivent en effet dans la lignée des mesures déjà présentées par le ministre de l'agriculture et de la pêche le 30 octobre 2007 au Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire et dans les orientations générales du ministère en faveur du développement d'une pêche durable.

(1) La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'agriculture a en outre clôturé en 2006 une étude sur la faisabilité de l'utilisation des huiles végétales pures (HVP) dans les navires de pêche et a lancé un appel d'offre sur la mise en place de cahiers des charges concernant les diagnostics énergétiques des navires de pêche dont les résultats devraient être connus fin 2007.

(2) Voir supra note page 19.

**Les mesures annoncées lors du Conseil supérieur d'orientation
des politiques halieutique, aquacole et halio-alimentaire
du 30 octobre 2007**

Afin de répondre aux graves difficultés rencontrées par la filière pêche, le ministre de l'agriculture et de la pêche a annoncé les mesures suivantes :

→ des **plans de sortie de flotte** devraient être signés très prochainement pour un montant total de 25,5 millions d'euros, comprenant :

- un plan spécifique anchois (3,5 millions d'euros) ;
- un plan spécifique thonaille (3 millions d'euros) ;
- un plan général (19 millions d'euros).

→ le **report immédiat pendant un trimestre des cotisations patronales** sera autorisé. Une demande de prorogation sur un trimestre est par ailleurs à l'étude.

→ un **abondement de la caisse chômage intempérie** par l'État est programmé à hauteur de 1,5 million d'euros.

→ le **report du remboursement des avances** perçues dans le cadre du plan de sauvegarde et de restructuration a été décidé.

→ une action auprès des collectivités locales devrait être lancée par le ministère en vue d'un allègement voire d'une **exonération des charges portuaires**.

→ un mécanisme de **réduction des intérêts d'emprunts au bénéfice des jeunes patrons pêcheurs** qui s'installent devrait être instauré sur le modèle de ce qui existe pour les jeunes agriculteurs.

→ une **harmonisation du régime d'assurance chômage des marins** avec le régime de droit commun est à l'étude : des travaux seront engagés en ce sens avec les services du ministère de l'écologie et du développement durable.

Sur la question du gazole, M. Michel Barnier a annoncé le lancement d'un chantier de **réflexion sur l'instauration d'un mécanisme assurantiel** qui pourrait permettre de garantir un revenu minimum aux équipages.

En outre, afin de moderniser dans le long terme la pêche française, le ministre a créé le **Conseil de prospective et de stratégie des pêches maritimes**. Ouvert au-delà des acteurs traditionnels à des personnalités qualifiées venant en particulier du monde scientifique, des ONG et des élus, ce conseil sera chargé de proposer des plans pluriannuels par pêcherie ou par façade maritime. L'élaboration de ces plans devra reposer sur une prise en compte des principaux enjeux concernant l'avenir des pêches maritimes :

- la gestion des ressources au niveau du rendement maximum durable (RMD) ;
- la réduction de la facture énergétique ;
- la valorisation optimale des produits.

Le CPSPM sera constitué dès le début de l'année 2008.

Enfin le lancement d'une mission sur la réforme de la pêche, confiée à M. Paul Roncière, conseiller d'État, et d'une mission sur le développement de l'aquaculture, confiée à Mme Hélène Tanguy, maire du Guilvinec, conseillère de la région Bretagne, a été confirmé.

Le projet de budget 2008 s'inscrit lui aussi dans la perspective d'un développement durable du secteur de la pêche et de l'aquaculture en poursuivant la réalisation du plan de sauvetage et de restructuration (PSR) et en renforçant l'action publique sur deux priorités au niveau national et communautaire : la gestion de la ressource halieutique et la préservation de la qualité sanitaire des ressources aquacoles, d'une part, le contrôle des pêches, d'autre part.

a) Les actions en faveur de la filière

Le plan d'avenir pour la pêche a fixé plusieurs priorités stratégiques pour le développement de la filière halieutique et aquacole :

– **moderniser la filière** pour améliorer la traçabilité des produits, leur qualité gustative et sanitaire ainsi que leur valorisation sur le marché national et international ;

– **réduire la facture énergétique et améliorer la sélectivité de la pêche** dans le respect de l'environnement, ce qui nécessite des travaux de modernisation de la flotte et des engins de pêche, mais également des actions collectives visant au développement et au transfert des nouvelles technologies et techniques de pêche susceptibles de répondre à ces enjeux ;

– enfin, **préserver un tissu socio-économique** suffisamment varié et riche tout le long du littoral français.

Pour ce faire, le projet de loi de finances pour 2008 mobilisera un peu plus de **35 millions d'euros** en CP, permettant notamment la poursuite du plan de sauvetage et de restructuration (10 millions d'euros en AE et en CP) afin d'aider environ 500 navires supplémentaires. Les modalités de mise en œuvre du PSR (audit, allègement de charges, modernisation) restent inchangées.

1,3 million d'euros en CP seront affectés à la modernisation d'environ 400 navires de pêche artisanale et 35 navires de pêche industrielle.

2,8 millions d'euros en CP seront consacrés aux investissements à terre, en léger retrait par rapport au PLF 2007 (3 millions d'euros).

Enfin, 1,8 million d'euros en crédits de paiements seront consacrés en 2008 au développement de l'**aquaculture**, qui devrait en outre bénéficier prochainement d'une **stratégie interministérielle** élaborée conjointement par les ministères de l'agriculture et de l'écologie. L'accompagnement du développement de l'aquaculture passe notamment par la reconnaissance de l'activité aquacole comme une activité par nature agricole, afin que les professionnels de ce secteur puissent bénéficier pleinement d'un régime attractif d'aide à l'installation et que la couverture des risques, économiques, sanitaires et climatiques, puisse être prise en compte, soit par un régime d'assurance, soit par l'intervention de la solidarité nationale. En outre, il faut noter que, dans le cadre de la décision du Comité interministériel de développement et d'aménagement du territoire de renforcer et de mettre en valeur les sites propres aux activités aquacoles, les administrations du ministère de l'agriculture et du ministère de l'écologie ont été chargées de lancer une politique contractuelle de planification de l'utilisation de l'espace côtier destinée à définir des espaces pour ces activités, assurer leur protection et leurs besoins de développement et permettre une meilleure structuration et promotion des filières.

Le secteur halieutique et aquacole français

La flotte de pêche métropolitaine comprend **5 232 navires actifs** à la fin de l'année 2006, soit une baisse de 2,4 % par rapport à 2005. Les régions les mieux dotées sont la Bretagne et la Méditerranée. Cette flottille est majoritairement composée de bateaux de moins de 12 mètres dans toutes les régions maritimes, hormis en Haute-Normandie où la part des navires de moins de 12 mètres est égale à celle des plus de 12 mètres. Encouragée par la politique de l'Union européenne, la réduction du nombre de navires se poursuit, mais à un rythme ralenti au cours des dernières années.

En 2006, **585 000 de tonnes** de poissons, crustacés, coquillages et autres produits de la mer ont été pêchées et débarquées par les navires métropolitains. En quantité, les principales espèces pêchées sont le thon, la sardine, le hareng, la coquille Saint-Jacques, le lieu noir et le merlan bleu.

En 2006, le chiffre d'affaires des ventes des pêches maritimes métropolitaines a atteint **1,04 milliard d'euros**.

Le **déficit de la balance commerciale** française en produits aquatiques destinés à la consommation humaine s'est accru de 3 % en volume et de 11% en valeur en 2006 : il est estimé à 2,7 milliards d'euros.

La **production conchylicole** est réalisée par environ 3700 entreprises dont la plupart sont de petites structures traditionnelles (2800 d'entre elles, soit plus de 75 %, sont des entreprises individuelles). Au total, elles emploient 10 500 équivalents temps plein. La production française commercialisée en 2005 est estimée à 189 300 tonnes dont 119 400 tonnes d'huîtres creuses et plates.

La **pisciculture** regroupe trois secteurs d'élevage bien distincts : la salmoniculture, la pisciculture marine et la pisciculture d'étangs. La production totale de ces secteurs d'activité était de près de 50 200 tonnes en 2005, pour un chiffre d'affaires d'environ 143 millions d'euros. Ce secteur d'activité représente environ 2 000 équivalents temps plein.

b) La gestion de la ressource

La France s'est fixé l'objectif ambitieux d'atteindre le rendement maximum durable des ressources halieutiques d'ici 2015, comme elle s'y était engagée lors du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002. Dans ce contexte, une meilleure connaissance de l'état des ressources halieutiques constitue un élément essentiel. C'est pourquoi le ministère de l'agriculture et de la pêche financera le **recueil de données** statistiques, scientifiques et économiques réalisé par trois opérateurs (l'IFREMER – Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, le Museum d'histoire naturelle et l'IRD – Institut de recherche et de développement) à hauteur de 1,2 million d'euros en CP ainsi que des études obligatoires au niveau communautaire menées par des prestataires privés pour un montant de 2,5 millions d'euros. Les efforts budgétaires sur ce poste de dépenses (+ 256 %) permettront en outre à la France d'éviter des contentieux avec la Commission européenne.

Le renforcement de la surveillance de la qualité sanitaire des ressources aquacoles participe également du respect de nos obligations communautaires et en particulier des dispositions du « Paquet hygiène ». À cet égard, on notera le quasi

doublement des crédits destinés à financer le **suivi de la qualité des ressources aquacoles** assuré par l'IFREMER, au travers d'un réseau de laboratoires côtiers et d'un laboratoire national de référence (LNR), avec 4 millions d'euros en AE et en CP inscrits dans le PLF 2008 contre 2,2 millions d'euros l'an passé.

Enfin, la **gestion des sorties de flotte** des navires les plus en difficulté sera maintenue : elle bénéficiera en 2008 d'une dotation de 6 millions d'euros en AE comme en CP (contre 10 millions d'euros dans le PLF 2007), qui devrait permettre le retrait d'une quarantaine de navires environ. Rappelons à cet égard que le bilan du plan de sortie de flotte 2006 fait état de 85 navires ayant bénéficié d'aides à la cessation définitive d'activité, soit en termes de capacités 23 564 kW et 6 176 GT, correspondant à un montant d'aides global (parts nationale et communautaire) de l'ordre de 25 millions d'euros. Pour l'année 2007, un nouveau plan de sortie de flotte a été mis en œuvre dans le cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP) qui se substitue à l'IFOP pour la période 2007-2013, dont l'objectif prioritaire sera de diminuer les surcapacités sur les pêcheries les plus durablement menacées, sans affaiblir la capacité de pêche sur les pêcheries pouvant être préservées par d'autres mesures ni accroître l'effort de pêche dans d'autres pêcheries.

c) Le contrôle des pêches

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit un doublement des moyens consacrés au contrôle des pêches maritimes dont les crédits passent de 2,7 millions d'euros dans le PLF 2007 à un peu plus de 5 millions d'euros dans l'actuel projet de budget. Ces crédits contribueront à financer :

– d'une part, les programmes d'observateurs embarqués à bord des navires de pêche pour les espèces faisant l'objet de mesures techniques spécifiques. Le projet annuel de performances indique à cet égard qu'en 2008, ces programmes se concentreront sur la pêcherie de thon rouge (1,1 million d'euros) ;

– d'autre part, l'installation de cahiers de bord électroniques, obligatoire en application du règlement 1966/2006 du Conseil du 21 décembre 2006. Cet outil, en partie cofinancé par l'Union européenne, contribuera à moderniser le recueil des données. Le nombre de navires à équiper sur l'ensemble de la période est de l'ordre de 968. Seront concernés en 2008 les seuls navires de plus de 24 mètres, soit 255 navires pour un coût moyen de 15 000 euros par navire et un coût total d'environ 3,4 millions d'euros.

Les contrôles, qui répondent à des obligations communautaires, doivent être mis en œuvre dans un climat de confiance et de partenariat constructif avec les professionnels. Votre rapporteur se félicite donc de la volonté du gouvernement de **renforcer le dialogue entre les pouvoirs publics et les professionnels**, notamment sur cette question des contrôles. À cet effet, notamment, une **charte de contrôle** a été élaborée par le ministère de l'agriculture et de la pêche et largement diffusée. Par ailleurs, un comité sera créé auprès de

chaque directeur régional des affaires maritimes (DRAM) pour organiser des échanges autour des plans de contrôle.

B.— LE PROGRAMME 227 VALORISATION DES PRODUITS, ORIENTATION ET RÉGULATION DES MARCHÉS

En dépit de l'amélioration actuelle de la conjoncture agricole, portée par les prix des céréales, l'État ne doit pas abandonner ses outils de régulation des marchés et d'orientation des productions. En effet, une conjoncture globalement favorable ne met pas à l'abri des crises sectorielles, que celles-ci soient liées elles mêmes à la conjoncture (hausse des coûts de production, taux de change défavorable), à des problèmes sanitaires (maladies animales ou végétales) ou à des difficultés structurelles dans telle ou telle filière.

PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés »

	Numéro et intitulé de l'action	Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PLF 2008	Évolution
227	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	707 257 969	642 102 851	- 9,2 %
01	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	455 001 317	387 252 181	- 14,8 %
02	Gestion des aléas de production	56 726 499	60 000 000	+ 5,7 %
03	Promotion à l'international des produits et du modèle agroalimentaire français	40 820 513	33 264 160	- 18,5 %
04	Gestion des aides nationales et communautaires	154 709 640	161 586 510	+ 4,4 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2008.

Or, à la lecture du tableau ci-dessus, on peut s'interroger sur les moyens dont disposera le ministère de l'agriculture et de la pêche en 2008 pour mener à bien ses interventions de régulation. La **baisse globale des crédits** affectés au programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés de **9,2 %** en crédits de paiement, alors même que le ministère de l'agriculture ne dispose plus de marges de manœuvre financières est en effet inquiétante. Elle l'est d'autant plus si l'on considère que ces restrictions budgétaires affectent en premier lieu les **crédits d'orientation et d'intervention des offices agricoles**.

Des moyens ont toutefois pu être dégagés en faveur de certaines filières. Ainsi, le ministère de l'agriculture a introduit au sein de l'action 01 une **nouvelle ligne de crédits** dotée pour 2008 de **59 millions d'euros** en AE comme en CP afin de financer des **aides aux filières de production des départements d'outre-mer**. Comme l'indique le projet annuel de performances, il s'agit essentiellement d'aides nationales au secteur de la canne et du sucre de canne des DOM, aides autorisées par l'Union européenne en compensation de la baisse des prix du sucre résultant de la réforme de l'organisation commune de marché et destinées à

maintenir les productions locales. Le **secteur de l'élevage** peut également être considéré comme un secteur privilégié dans le cadre de ce budget car il bénéficie à la fois :

– d'une relative préservation des crédits finançant les actions de **génétique animale**, à hauteur de 13 millions d'euros en AE comme en CP (contre 13,4 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP dans le PLF 2007) répartis comme suit :

Objet de la dépense	AE	CP
Instituts techniques et établissements départementaux de l'élevage	4 000 000	4 000 000
Stations d'évaluation génétique des reproducteurs mâles	2 700 000	2 700 000
Systèmes d'information génétique	1 750 000	1 750 000
Unions de sélection et de promotion des races animales (UPRA)	1 150 000	1 150 000
Programme de sélection génétique animale	900 000	900 000
Associations de races	1 000 000	1 000 000
INRA et soutien à la recherche	1 500 000	1 500 000
Total	13 000 000	13 000 000

– du maintien des crédits en faveur de la **part nationale de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)** qui a remplacé la PMTVA, à hauteur de 165 millions d'euros. Le montant de l'aide nationale est actuellement fixé en France à 50 euros par vache pour les quarante premières vaches de l'exploitation et 25,85 euros par tête à partir de la quarante-et-unième et pour les suivantes. Toutefois, les observations formulées dans la première partie de ce rapport sur la régulation budgétaire en 2007 doivent nous amener à être prudent sur ces chiffres.

Enfin, si le soutien au développement de l'**assurance récolte** peut également être considéré comme une priorité avec une hausse de 2 millions d'euros en CP, aucune décision n'a cependant été prise sur l'orientation future de la politique de gestion des aléas climatiques. En outre, cette hausse de crédits contraste avec l'**absence, une nouvelle fois, de dotation sur la ligne du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**.

1. Un budget incertain pour les actions d'adaptation des filières, de valorisation des produits et de régulation des marchés

Incertain le budget affecté aux actions d'adaptation, de valorisation et de promotion l'est à plus d'un titre. La diminution importante des efforts financiers de l'État sur ces actions repose en effet sur l'hypothèse du maintien de la conjoncture actuelle, hypothèse par nature incertaine. Ce budget repose en outre sur des crédits eux mêmes incertains puisqu'une partie d'entre eux ne figure tout simplement pas dans le projet de loi de finances pour 2008. Les moyens des offices, dont les crédits d'orientation et d'intervention contribuent au premier chef au financement de ces actions, devraient en effet être abondés en cours d'année par le produit d'une cession immobilière d'un bien appartenant à l'État, cession qui n'a toutefois pas encore eu lieu. Le chiffre de 60 millions d'euros est avancé,

mais sans aucune garantie. Le procédé, imposé au MAP par le ministère du budget, est pour le moins critiquable du point de vue de l'autorisation budgétaire.

Les crédits affectés aux **offices agricoles** sont répartis sur trois actions du programme 227 :

– les **moyens de fonctionnement** des offices sont retracés au sein de l'**action 04** « Gestion des aides nationales et communautaires » qui globalise les montants correspondant aux subventions pour charges de service public des cinq offices agricoles⁽¹⁾ et de l'Agence unique de paiement des aides (AUP). L'ensemble atteint près de 161,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008, en **hausse d'environ 5 millions d'euros** par rapport à 2007. Ce supplément de crédits doit permettre à la fois de financer le surplus temporaire de charges lié à l'installation de Montreuil-sous-Bois des offices et de procéder à un rebasage partiel des budgets des établissements dont la situation est fortement dégradée, notamment celle de l'ONIGC. On notera par ailleurs que la dotation comprend une subvention de 1,6 million d'euros destinée à compenser pour les offices agricoles et l'AUP l'impact financier de l'augmentation du taux de participation des établissements publics au titre des pensions des fonctionnaires qu'ils emploient de 39,5 % à 50 % (participation au CAS pensions). S'agissant par ailleurs de l'AUP, on signalera que lui a été transférée depuis le 16 octobre 2007 la gestion des aides directes en matière animale ainsi que les aides houblon, tabac et pommes de terre féculière, nouvelle étape dans le processus de concentration du paiement et de la gestion des aides du premier et du second pilier de la PAC au sein d'un seul organisme, prévue par la loi d'orientation agricole au plus tard pour le 1^{er} janvier 2013 ;

– les **crédits d'interventions nationales** des offices, qui financent de multiples actions d'orientation économique (études et panels, soutiens à l'expérimentation, aides à l'investissement, appui technique, promotion des produits), sont en **baisse de plus de 53 %** pour 2008 avec 106,3 millions d'euros en CP inscrits sur l'action 01 du programme 227 contre 230,3 millions d'euros inscrits dans le PLF pour 2007⁽²⁾ ;

– les **crédits de promotion à l'international** des offices (action 03) enregistrent également une **diminution de près de six millions d'euros** en crédits de paiement pour s'établir à 13 millions d'euros en 2008. Ces actions correspondent au financement de campagnes collectives de publicité et de promotion des produits agricoles et agroalimentaires sur les marchés extérieurs. Comme l'indique à juste titre le projet annuel de performances, « ces actions sont fondamentales à la fois pour valoriser les produits à l'étranger mais aussi pour le

(1) Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP), office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM), office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM).

(2) Il convient cependant de signaler que la part des crédits d'intervention des offices s'inscrivant dans le cadre des contrats de projets État-régions est en hausse d'environ trois millions d'euros.

soutien aux filières touchées par les crises dues aux aléas climatiques et sanitaires ».

On notera *a contrario* que les crédits affectés au financement de conventions passées avec des organismes nationaux (Sopexa, Ubifrance, Centre national des expositions et concours agricoles) en vue de la réalisation d'actions collectives de promotion et d'appui à l'exportation sont en légère hausse (18,9 millions d'euros en CP contre 18,6 millions d'euros dans le PLF 2007). De même la subvention pour charges de service public de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), organisme qui participe au premier chef à la politique de valorisation et de promotion des produits agricoles, est en légère hausse à 15 millions d'euros ⁽¹⁾. Celle-ci est globalisée avec la subvention de l'Agence bio qui baisse de 1,2 à 1,1 million d'euros (- 8,3 %). A cet égard, on notera que les crédits finançant la promotion des signes de qualité sont eux aussi en léger recul, ils passent de 258 810 euros en crédits de paiement inscrits dans le PLF 2007 à 246 681 euros prévus dans le PLF 2008 (- 4,7 %).

Il convient toutefois de signaler en contrepoint des baisses de crédit constatées, que les dépenses fiscales concourant à la réalisation du programme 227 devraient quant à elles fortement augmenter en 2008. Ainsi, on anticipe une hausse de 78 % du coût pour l'Etat de l'exonération partielle de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIC) pour les biocarburants qui devrait atteindre 1 milliard d'euros en 2008 (contre 610 millions d'euros en 2007 et 259 millions d'euros en 2006). Rappelons à cet égard que la loi d'orientation agricole a prévu que cette augmentation de la TIC est « modulée en fonction de l'évolution des cours des matières premières agricoles et des énergies fossiles et de la productivité des filières agro-industrielles concernées. Elle doit permettre d'assurer la compétitivité des biocarburants par rapport aux carburants fossiles sans toutefois aboutir à une surcompensation de l'écart de prix de revient entre ces produits. » Quant à l'application du taux réduit de TIC sur le fioul domestique utilisé comme carburant diesel, elle devrait générer une dépense de 1,47 milliard d'euros en 2008. Enfin, le Gouvernement a proposé d'inscrire, comme les années antérieures, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2007, des mesures d'allègement de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers pour les agriculteurs. Ces derniers ont en effet bénéficié en 2005 et 2006 du remboursement partiel de la TIPP applicable au gazole et au fioul lourd, ainsi que celui sur la taxe intérieure de consommation sur le gaz intérieur, à hauteur de 5 euros par hectolitre sur le gazole, de 1,665 euro par 100 kilos de fioul lourd et de 1,071 euro par millier de kwh/heure pour le gaz. L'ensemble de ces mesures représentait un coût pour les finances publiques de l'ordre de 143 millions d'euros en 2006.

(1) Cette subvention est en hausse de 500 000 euros par rapport au PLF 2007. Toutefois, le PAP indique que la subvention initialement prévue par l'État a été augmentée pour financer les nouvelles missions confiées à l'INAO lors de la création de l'Institut de national de l'origine et de la qualité par la loi d'orientation agricole. Au total, c'est une subvention de 15,3 millions d'euros qui a été allouée en 2007 à l'établissement. Sa dotation pour 2008 est donc en réalité en diminution de 1,9 %.

2. La gestion des aléas au milieu du gué

Rappelons à titre liminaire que l'État prend actuellement en charge partiellement, à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs), les primes ou cotisations au titre des assurances couvrant les récoltes sur plusieurs risques climatiques : la sécheresse, le gel, la grêle et l'inondation ou l'excès d'eau. Cet effort financier de l'État s'établissait en 2007 à 30 millions d'euros, il passe cette année à **32 millions d'euros**. Ces crédits supplémentaires devraient notamment être affectés au **développement de l'assurance récolte dans le secteur des fruits et légumes** où elle est encore embryonnaire, comme l'indique le tableau ci-après. Le projet de décret fixant les modalités de soutien à l'assurance récolte en 2008 devrait ainsi prévoir une majoration du taux d'aide à la prime d'assurance dans ce secteur pour les producteurs adhérents à un groupement de producteurs. Ces interventions seront ainsi complémentaires des dispositions prises au niveau communautaire dans le cadre de la réforme de l'OCM fruits et légumes qui dispose expressément que les programmes opérationnels financés à 50 % par des crédits communautaires définis par les organisations de producteurs peuvent comporter une mesure d'incitation à l'assurance récolte.

Toutefois, dans la perspective d'une généralisation de l'assurance récolte à l'ensemble des productions, ces crédits apparaissent encore insuffisants⁽¹⁾. Notons à cet égard que l'Espagne, qui dispose d'un système d'assurance récolte étoffé et ancien, consacre chaque année plus de 200 millions d'euros d'aide publique à l'assurance récolte. Ces aides ont toutefois plusieurs finalités puisqu'elles permettent également à l'État central de conserver un levier d'orientation sur la politique agricole, alors que les aides communautaires sont gérées par les régions autonomes.

Par ailleurs, on notera que dans le projet de budget pour 2008, le **fonds d'allègement des charges (FAC)**, qui permet de pallier les conséquences des crises en prenant en charge une partie des intérêts supportés par les exploitants confrontés à des difficultés conjoncturelles, voit sa dotation diminuer de 1 million d'euros pour 2008, soit une baisse de 20 %. Les charges de bonification des **prêts pour aléas** continuent quant à elle d'augmenter en raison du différentiel avec les taux du marché : 24 millions d'euros en CP sont ainsi prévus pour 2008, contre 22 millions d'euros dans le PLF 2007⁽²⁾.

(1) Le rapport Mortemousque fait notamment état de simulations tendant à montrer que si, à terme, une conversion complète à l'assurance récolte entrerait dans le volume des ressources actuelles du FNGCA, la phase de transition nécessiterait néanmoins des financements supplémentaires, évalués à 50 millions d'euros par an sous réserve que, pour chaque catégorie de cultures, la sortie du régime des calamités agricoles se fasse rapidement, c'est-à-dire en moyenne deux ans après que le taux de diffusion de l'assurance y ait atteint un niveau significatif, de l'ordre de 15 %.

(2) L'accès à ces prêts devrait toutefois être restreint en 2008 et réservé à des publics prioritaires.

a) Cadre juridique et évolutions récentes de l'assurance récolte

Depuis 2005, les assureurs proposent, avec l'aide de l'État, de nouveaux contrats d'assurance récolte, multirisques climatiques et multiproduits, susceptibles de constituer une alternative à l'indemnisation publique. Pour être subventionnées, ces nouvelles assurances doivent couvrir 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.

Selon le type de contrat souscrit, l'exploitant peut choisir entre n'assurer que certaines cultures, voire une seule, mais sur l'intégralité des surfaces de la culture assurée, ou souscrire à une garantie portant sur 80 % au moins des cultures de vente de son exploitation. Dans le premier type de contrat, dit « à la culture », chaque culture assurée et sinistrée est indemnisée individuellement, sans tenir compte des autres productions assurées, et notamment, de celles qui, non sinistrées, ont enregistré des résultats supérieurs à ceux en référence desquels il est prévu de calculer les dommages. Dans le second type de contrat, dit « à l'exploitation », moins répandu et essentiellement proposé par un seul assureur, la perte indemnisable est calculée globalement sur l'ensemble des cultures assurées, les résultats supérieurs aux références obtenus le cas échéant sur certaines cultures venant en déduction des dommages évalués sur les productions sinistrées.

Par ailleurs, afin de favoriser le développement de l'assurance récolte et d'assurer une meilleure articulation entre le régime de calamités agricoles et le dispositif assurantiel, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (articles 62 et 63 et décrets d'application) a, d'une part, créé un comité national de l'assurance en agriculture et modifié les modalités de fonctionnement du FNGCA et, d'autre part, révisé les conditions d'indemnisation des calamités agricoles.

b) Premier bilan du développement de l'offre d'assurance

En 2006, **66 294 contrats** d'assurance récolte ont été souscrits par les exploitants agricoles.

La répartition géographique des contrats d'assurance récolte est relativement homogène sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, le nombre d'exploitants assurés est plus important dans les **zones de grandes cultures**, notamment dans le grand bassin parisien.

Comme indiqué dans le tableau ci-après, la principale évolution à signaler entre 2005 et 2006 est la forte augmentation des surfaces assurées dans le secteur viticole qui passe de 0,5 % en 2005 à plus de 10 % en 2006.

**BILAN DE L'ASSURANCE DE LA PRODUCTION AGRICOLE
EN FRANCE EN 2006**

au 15 février 2007

Culture	Surface assurée en ha		Surface totale en ha (SCEES)		% surface assurée	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
colza	430 312	462 130	1 125 370	1 230 685	38,24%	37,55%
autres oléagineux	16 689	21 665	65 896	68 545	25,33%	31,61%
blé tendre/dur	1 446 342	1 448 882	5 237 405	5 272 493	27,62%	27,48%
orge/escourgeon/triticale	511 928	521 604	1 932 805	1 933 485	26,49%	26,98%
betteraves	94 264	100 896	379 682	379 516	24,83%	26,59%
pois protéagineux	98 256	76 958	357 015	315 867	27,52%	24,36%
tournesol	130 133	148 205	643 729	643 529	20,22%	23,03%
autres protéagineux	32 293	23 449	88 285	107 628	36,58%	21,79%
maïs grain, ensilage et semences	579 870	623 386	3 223 409	3 042 070	17,99%	20,49%
pommes de terre	27 346	29 047	161 400	158 127	16,94%	18,37%
autres grandes cultures	36 645	25 384	167 229	140 081	21,91%	18,12%
avoine	13 844	15 335	126 120	111 163	10,98%	13,80%
vigne	5 342	86 735	944 200	853 911	0,57%	10,16%
autres céréales	15 493	16 612	205 810	194 536	7,53%	8,54%
légumes y c. maïs doux et légumes secs	3 062	6 660	223 700	188 759	1,37%	3,53%
fruits	2 187	4 696	273 300	273 300	0,80%	1,72%
TOTAUX	3 444 006	3 611 644	15 155 355	14 913 695	22,72%	24,22%

c) Les propositions du rapport Mortemousque

Dans le but de faire franchir à l'assurance récolte une nouvelle étape de son développement, un rapport a été confié en novembre 2006 par le Premier ministre à M. Dominique Mortemousque, sénateur de la Dordogne, dont les conclusions ont été rendues publiques en février 2008.

Comme le souligne en introduction de son rapport le sénateur Mortemousque, si on peut se féliciter qu'après deux ans de mise en œuvre du dispositif d'assurance récolte, près de 20 % des exploitations en moyenne aient souscrit une assurance, force est de constater que l'essentiel des contrats concernent les grandes cultures, qui sont aussi les cultures les moins exposées aux risques climatiques. *« Par la suite, on se trouve donc confronté à une impasse budgétaire, soit parce que, pour avancer sur les autres productions, il faut une aide à l'assurance plus forte, soit parce que, faute d'avancer, la coexistence avec le régime des calamités agricoles est inutilement coûteuse et contre-productive ».*

Partant donc du constat de l'impossibilité à terme de laisser coexister deux systèmes concurrents, l'un fondé sur une indemnisation assurée par les pouvoirs publics et l'autre sur une individualisation de la gestion du risque, le rapport évoque plusieurs scénarii de développement de l'assurance récolte reposant sur un

engagement financier constant de l'État et une offre publique de réassurance, indispensable afin de couvrir les aléas climatiques de grande ampleur.

En effet, le régime des calamités agricoles ne répond plus aujourd'hui aux besoins des exploitations agricoles qui doivent en permanence s'adapter aux demandes du marché et donc bénéficier d'une couverture plus forte contre les aléas. Par ailleurs, si l'on veut que la gestion des crises et des risques soit un thème majeur du bilan de santé de la PAC et de la réforme de la politique agricole pour l'après-2013, la France doit montrer l'exemple et s'engager à proposer rapidement une offre assurantielle de base, accessible à tous, pour toutes les productions.

Ainsi, s'agissant des calamités agricoles, le rapport Mortemousque propose notamment d'**introduire une franchise**, à la fois pour réduire l'effet du seuil de déclenchement et éviter une sur-indemnisation par rapport aux assurances, de **minorer le taux d'indemnisation** lorsque l'exploitant n'a pas souscrit d'assurance récolte alors que la culture est considérée comme assurable à terme ou encore de **conditionner le versement de l'indemnité à l'engagement de souscrire une assurance récolte**. Sur l'assurance récolte elle-même, le rapport préconise d'adopter un cadre clair et stable, bénéficiant d'un réel soutien des pouvoirs publics, afin de convaincre l'ensemble des acteurs concernés de s'y engager. À cet égard, le **relèvement du taux d'aide à 45 %** pour les cultures spécialisées et la **mise en place d'une offre de réassurance publique**, payante au cours du marché, devraient être envisagés.

C.— LE PROGRAMME 149 FORÊT

Pour 2008, les crédits du programme Forêt semblent *a priori* épargnés par les restrictions budgétaires puisqu'ils affichent une hausse de 3,8 % en crédits de paiement. Cependant, une fois déduite la dotation de l'État à l'Office national des forêts (ONF) visant à compenser l'augmentation du taux de cotisation des pensions civiles (26,2 millions d'euros) qui, aussi nécessaire qu'elle soit, ne correspond à aucune action nouvelle en faveur du secteur forestier, on s'aperçoit que ce budget est **en réalité en baisse de 4,8 %**.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche parvient toutefois à préserver ses interventions en faveur du **développement économique de la filière**, avec notamment une **hausse de 2 %** en crédits de paiement de l'action 01 et la création de nouveaux dispositifs au sein de l'action 03. En revanche, les crédits destinés à l'amélioration de la **gestion de la forêt**, qui sont indissociables de ces actions de développement de la filière, sont en **baisse de 7,7 %**, en raison, notamment, de la diminution de près de 36 % des crédits consacrés à la réalisation du plan Chablis qui arrivera en 2009 à son terme ⁽¹⁾.

(1) Le plan chablis s'étalait en effet sur dix ans, les aides devant être engagées jusqu'en 2009. Le ministère de l'agriculture et de la pêche estime qu'en 2006 les deux tiers du nettoyage avaient été réalisés et un tiers du reboisement effectué.

Enfin, on ne peut que regretter que les crédits affectés à la **prévention des risques** (action 04) connaissent une **diminution globale de 4,3 %** en crédits de paiement, équivalente à la baisse déjà observée l'an passé. Il apparaît en outre malaisé de suivre précisément les évolutions de chaque dotation entre le PLF 2007 et le PLF 2008 au sein de cette action dont la présentation dans le PAP a été complètement bouleversée⁽¹⁾. On notera toutefois, en lien avec les efforts du ministère de l'agriculture en faveur de la protection des végétaux au sein du programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, le doublement pour 2008 des crédits affectés aux missions de surveillance de la santé des forêts et de la lutte phytosanitaire (2,6 millions d'euros en crédits de paiement).

**PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION
DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« Forêt »**

Numéro et intitulé de l'action		Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PLF 2008	Évolution
149	Forêt	310 048 300	321 891 265	+ 3,8 %
01	Développement économique de la filière forêt-bois	34 232 773	34 930 930	+ 2 %
02	Mise en œuvre du régime forestier	161 648 171	179 984 761	+ 11,3 %
03	Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt	66 112 692	60 969 687	- 7,7 %
04	Prévention des risques et protection de la forêt	48 054 664	46 005 887	- 4,3 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2008.

(1) Ainsi, les mesures pour lesquelles nous disposions de chiffres précis dans le PLF 2007 (restauration des terrains en montagne, défense des forêts contre l'incendie) sont désormais globalisées au sein d'une sous action « Missions d'intérêt général » comprenant par ailleurs d'autres dispositifs dont on ne connaît pas le coût en 2007 puisqu'ils étaient alors globalisés au sein de la sous action « Conventions diverses » (convention DAF-DOM, convention dunes domaniales). Un suivi précis de l'évolution des crédits est donc impossible.

a) Un effort financier très important de l'État en faveur de l'ONF

En application du contrat d'objectifs et de moyens qu'il a signé avec l'État, l'Office national des forêts reçoit un **versement compensatoire** de 144 millions d'euros destiné à couvrir les dépenses engagées par l'établissement public au titre de la mise en œuvre du régime forestier.

L'État donnera en outre en 2008 à l'ONF une **compensation** de plus de 26 millions d'euros pour l'augmentation du taux de cotisation des établissements publics au CAS – pension au titre des personnels fonctionnaires qu'il emploie.

Enfin, l'État versera également à l'ONF une **subvention pour charges de service public** inscrite dans l'action 04 et dotée de **14 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2008. Cette subvention correspond au financement des missions d'intérêt général (MIG) confiées par l'État à l'établissement en application du contrat d'objectif et de moyens de l'ONF. Ces MIG sont : les travaux d'investissement sur les **dunes littorales**, la restauration des terrains de montagne (RTM), l'exercice des missions des **services forestiers de l'État dans les DOM** et la protection des forêts contre les incendies en région méditerranéenne (DFCI). Si le projet annuel de performances précise que les montants inscrits à ce titre sont prévus en application du contrat d'objectifs, force est de constater que la somme globale de 14 millions d'euros sur ces quatre MIG apparaît d'emblée inférieure aux sommes précédemment consacrées à ces actions. Ainsi dans le PLF 2007, la RTM bénéficiait à elle seule de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement et la DFCI de 12,3 millions d'euros. Toutefois, des crédits destinés à financer la RTM sont également inscrits cette année au titre des transferts aux collectivités territoriales pour un montant de 5 millions d'euros en crédits de paiement et 7,5 millions d'euros en AE et en CP sont également prévus au titre de la participation du Conservatoire de la forêt méditerranéenne aux missions de protection de la forêt contre les incendies. Difficile donc d'établir des comparaisons avec les crédits inscrits en 2007 ⁽¹⁾.

b) Des aides ciblées en faveur du développement de la filière bois

Les actions 01 « Développement économique » et 03 « Amélioration de la gestion » du programme 149 comprennent les actions de l'État en faveur de la filière bois-forêt. Pour 2008, ces actions connaissent des évolutions contrastées. Les efforts financiers du ministère de l'agriculture et de la pêche varient en effet selon les dispositifs et les opérateurs.

Ainsi, la hausse de l'action 01 profite essentiellement au **plan de relance de la compétitivité des scieries**, maillons essentiels de la valorisation des produits forestiers (+ 45 % en CP, à 8,7 millions d'euros) et aux crédits destinés aux

(1) D'une manière générale, si la nouvelle ventilation des crédits entre les différents titres doit permettre d'en faciliter l'utilisation pour les gestionnaires, elle ne contribue pas à une meilleure lisibilité de l'engagement financier de l'État sur chaque politique ou chaque dispositif.

actions en faveur du **développement des usages de la biomasse** qui n'apparaissent plus toutefois sous l'intitulé « Promotion des initiatives collectives pour la valorisation de la biomasse » mais qui sont retracés en fonctionnement courant (+ 58 % en CP, à 1,9 million d'euros). Au sein de l'action 03, on notera également une forte hausse de l'aide à la **création de dessertes forestières**, qui passe de 2,3 millions d'euros en CP dans le PLF 2007 à 8,7 millions d'euros dans le PLF 2008. Deux nouveaux dispositifs sont en outre créés :

– le premier, qui relève du PDRH, concerne des mesures d'**investissements sylvicoles** (conversion de taillis, amélioration des peuplements) est doté de 3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008 ;

– le second vise à apporter un soutien de l'État aux **chartes forestières de territoire** qui permettent d'encourager les initiatives locales en vue du développement de la contractualisation dans les domaines de la forêt et de la filière bois, pour un montant de 300 000 euros.

Enfin, il convient également de signaler la hausse de la subvention pour charges de service public versée au Centre national professionnel et aux centres régionaux de la propriété forestière qui interviennent en faveur du développement et de l'orientation de la gestion forestière des forêts privées (19,1 millions d'euros).

A contrario, les subventions aux micro-entreprises au titre de la mécanisation de la récolte de bois ainsi qu'à certains centres techniques et associations assurant des fonctions de recherche, d'assistance et de formation, pour les premiers, et de promotion du bois, pour les seconds sont en diminution.

On doit cependant ajouter aux crédits retracés dans le projet annuel de performance ceux contenus dans le PITE (voir *supra*). En effet, l'**action 05 du programme des interventions territoriales de l'État** est consacrée au développement de la filière bois en Auvergne et Limousin, dotée de **5,8 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2008. Par ailleurs, il conviendrait également de prendre en compte les **dépenses fiscales** en faveur de la filière bois-forêt, résultant principalement des dispositions de la loi d'orientation pour la forêt du 9 juillet 2001. Le coût de ces mesures pour l'État est estimé à environ **77 millions d'euros pour 2008** (contre 82 millions en 2007), dont 3 millions d'euros au titre du DEFI forêt (réduction d'impôt sur le revenu pour investissements et travaux forestiers).

D.— LE PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Avec une hausse de 0,6 % en crédits de paiement, les moyens affectés au programme 215, programme support de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, peuvent être considérés comme stables. En effet, si l'évolution du budget semble essentiellement marquée par la hausse exponentielle (+ 124,2 %)

des crédits de l'action 02 « Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique », celle-ci résulte en réalité d'un transfert au sein du programme des actions 03 et 04 vers l'action 02. D'une manière générale, ce programme est touché cette année par de nombreux changements de périmètre.

Ce projet de budget témoigne en réalité essentiellement de la poursuite des efforts du MAP en termes de rationalisation des effectifs, conformément aux objectifs fixés par le gouvernement. Parallèlement, le ministère a entamé une réflexion globale sur son organisation et la rénovation de ses structures, témoignant ainsi de sa volonté d'inscrire pleinement son action dans la démarche de **révision générale des politiques publiques**.

**PRÉSENTATION ET ÉVOLUTION PAR ACTION
DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »**

Numéro et intitulé de l'action		Crédits de paiement LFI 2007	Crédits de paiement PLF 2008	Évolution
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	860 345 889	865 509 638	+ 0,6 %
01	Moyens de l'administration centrale	214 243 060	201 659 565	- 5,8 %
02	Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	9 375 675	21 024 486	+ 124,2 %
03	Moyens des directions régionales de l'agriculture et de la forêt	546 755 725	554 556 449	+ 1,4 %
04	Moyens communs	89 971 429	88 269 138	- 1,9 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2008.

a) Principales évolutions budgétaires

Le programme 215 connaît cette année d'importants **changements de périmètre** entraînant des changements d'affectation des crédits :

– les dépenses de personnel relatives au **suivi statistique et scientifique** pour le compte de l'Union européenne **dans le domaine de la pêche** y sont transférées sur l'action 02 depuis le programme 154 (action 06) : elles représentent 50 000 euros en AE comme en CP dans le projet de loi de finances pour 2008 ;

– l'action 02 comprend également à partir de 2008 les **personnels de l'INSEE** affectés dans les services du MAP (qui relevaient en 2007 de l'action 04 de ce même programme) et les moyens d'ajustement statistiques auparavant retracés dans l'action 03. Elle est ainsi dotée de 15,7 millions d'euros supplémentaires pour financer 153 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ;

– les **crédits de personnel et les moyens de fonctionnement des DDAF, DDEA et DAF** y sont transférés depuis le programme 154 (action 07) et regroupés au sein de l'action 03 du programme avec les moyens des DRAF : il s'agit de 380,4 millions d'euros en AE comme en CP de crédits de personnel et de

41,5 millions d'euros en AE et 40 millions en CP de crédits de fonctionnement pour 2008 ;

– 385 000 euros de crédits de **formation continue** exécutés au bénéfice des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) sont en revanche transférés du programme 215 au programme 206 Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, qui regroupe les moyens en personnel et de fonctionnement des DDSV ;

– enfin, l'intégration de nouveaux immeubles domaniaux dans le périmètre des loyers budgétaires du MAP contribue à augmenter les crédits de **gestion immobilière** à hauteur de 5,5 millions d'euros, répartis sur les actions 01 (1,4 million d'euros) et 03 (4,1 millions d'euros sur l'action 03).

Les principales hausses de crédits à relever pour 2008 concernent les **dépenses d'investissement en matière informatique** (renouvellement du parc), qui sont multipliées par trois, alors que les dépenses de fonctionnement sur ce même poste diminuent de près de 37 % (action 04).

A contrario, en 2008, la **masse salariale** du ministère devrait représenter 715 millions d'euros, **en baisse de 17 millions d'euros**. Conformément aux directives gouvernementales de maîtrise de l'emploi public, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est engagé à réduire ses effectifs de 375 emplois de titulaires (176 ETP) et de 200 emplois de vacataires. Les suppressions d'emplois de titulaires seront réalisées grâce au **non remplacement de deux départs à la retraite sur trois**, à l'exception des enseignants du technique pour lesquels un départ sur trois n'est pas remplacé et des enseignants du supérieur dont les départs à la retraite sont tous remplacés. Rappelons cependant que le ministère réalise des efforts de maîtrise des effectifs depuis des années. Ces économies ont déjà permis de dédier davantage de moyens à la politique salariale, notamment pour la mise en œuvre des accords du 25 janvier 2006 relatifs à la promotion professionnelle et à l'amélioration des carrières dans la fonction publique ainsi qu'à des mesures de revalorisation indemnitaire.

b) Les chantiers de modernisation ouverts par le ministère de l'agriculture

Les principaux projets du ministère de l'agriculture et de la pêche en termes de rénovation et de rationalisation de son organisation ont été inscrits dans sa « feuille de route de modernisation » en septembre 2006 et sont en cours de réalisation. Ils devraient être renforcés à l'issue du processus de révision générale des politiques publiques (RGPP), prévue pour le mois de mai 2008.

On compte ainsi au nombre de ces projets la **restructuration des opérateurs de la politique agricole**, au premier rang desquels les offices, mais aussi l'agence unique de paiement (AUP). Cette restructuration a ainsi permis de regrouper sept des neuf offices agricoles en trois pôles et les rassembler dans un siège commun situé à Montreuil (déménagement effectif depuis juillet 2007).

Parallèlement, fin 2006, l'ACOFA (agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole) a été supprimée et ses missions ont été transférées à l'AUP. Enfin, la **réorganisation territoriale** des offices a été engagée début 2007, visant à regrouper autour des directions régionales de l'AUP le maximum de moyens de contrôle mis en œuvre au titre du 1^{er} pilier de la PAC. Cette réforme est actuellement expérimentée dans quatre régions (Auvergne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Provence Alpes Côtes d'Azur).

Autre chantier majeur : la réorganisation de la structure du ministère et en particulier de ses échelons déconcentrés, avec la **promotion de l'échelon régional** et la **recherche de synergies au niveau départemental**.

Ainsi, alors que l'administration centrale s'est repositionnée sur sa fonction de pilotage, l'**échelon régional** se trouve renforcé dans son rôle d'animation et de coordination des politiques de l'État, avec notamment un rôle accru des DRAF autour du pôle régional « économie agricole et monde rural ». La mise sous autorité unique des DRAF et des DDAF dans les chefs-lieux de régions a ainsi été achevée à la fin de l'année 2006. Trois réformes contribueront en outre à ce renforcement : la création des services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE) ; le développement des partenariats avec les échelons régionaux de l'Agence unique de paiement, du CNASEA et des offices agricoles ; la responsabilité budgétaire de gestion des budgets opérationnels de programmes (BOP) d'intervention, dont beaucoup ont été déconcentrés à l'échelon régional. Deux inflexions confortent également le niveau régional. En matière éducative, la DRAF représente l'autorité préfectorale et académique, et met ainsi en œuvre l'action éducative. Dans le domaine de l'alimentation, le DDSV en charge du chef-lieu de région se voit confier des missions d'harmonisation technique, de mutualisation et, en tant que de besoin, de coordination régionale des actions des services vétérinaires.

Quant à l'**échelon départemental**, il est à la fois conforté dans son rôle de mise en œuvre des politiques publiques au plus près des territoires et des usagers, avec des missions d'expertise, d'animation, d'instruction, de contrôle, et incité à rechercher des synergies avec d'autres administrations. Ainsi, depuis janvier 2006, le ministère en charge des transports et de l'équipement (actuellement MEDAD) et le MAP ont engagé la fusion des directions départementales de l'équipement (DDE) et des DDAF dans 8 départements : Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise. Cette réforme vise à tester les rapprochements possibles notamment dans les champs de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'ingénierie d'appui territorial, la gestion de systèmes d'informations géographiques et la mutualisation des fonctions support. Ces fusions sont opérationnelles depuis le 1^{er} janvier 2007 avec la création par décret en date du 23 décembre 2006 de huit directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Une évaluation interministérielle de ces fusions est en cours : les résultats préliminaires sont encourageants.

Parallèlement, l'évolution de la politique de l'État en matière d'**ingénierie publique** se traduit par un recentrage des missions sur un appui aux politiques prioritaires de l'État dans le domaine de la prévention des risques, de la protection de l'environnement et du développement équilibré des territoires dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le développement des territoires ruraux. Elle est exprimée dans une directive nationale d'orientation publiée conjointement par les ministres de l'agriculture et de l'équipement le 7 février 2005. Cette réorientation sur des missions prioritaires est conforme aux objectifs du programme qui vise notamment à favoriser l'attractivité des territoires ruraux et à concilier activité économique et préservation des milieux dans le cadre de la politique sur l'eau.

Enfin, depuis janvier 2006, dans le cadre de la réforme de l'État, le rapprochement, à titre expérimental, des inspections du travail du régime général et de l'agriculture dans les départements de la Dordogne et du Pas-de-Calais a été engagé. Il conduit à la création, au sein des directions départementales du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP), de sections agricoles regroupant les services départementaux de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles (ITEPSA) qui demeurent placées sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture. Une évaluation de ces rapprochements est actuellement conduite.

On signalera enfin que le ministère de l'agriculture a produit d'importants efforts en faveur du **développement de l'administration électronique**. Ces cinq dernières années, l'offre de téléprocédures et téléservices mise en place par le MAP s'est ainsi notablement étendue.

À titre d'exemple, TéléPAC, qui permet aux exploitants de réaliser en ligne leur déclaration de surface et de mettre à jour leur registre parcellaire graphique dans le cadre de leur demande d'aides agricoles communautaires, a connu une montée en charge très rapide : utilisé par 1,5 % des agriculteurs en 2005, puis par 6,5 % en 2006, il l'est désormais par 18,5 % d'entre eux, avec un taux de déclaration atteignant plus de 50 % dans certains départements (près de 80 % dans l'Yonne ; 73 % dans le Lot). Ce dispositif a en outre été étendu aux demandes relatives à la PMTVA et l'ICHN en 2007. Cette application a en effet vocation à inclure progressivement tous les régimes d'aides agricoles.

Plus globalement, les systèmes d'information sont au cœur des stratégies et des programmes de la modernisation du ministère de l'agriculture et de la pêche, bien au-delà des approches strictement techniques. Plusieurs projets structurants sont en cours. En particulier, dans la mise en œuvre de la PAC, la refonte complète du système d'information des aides en un outil unique de gestion partagée a été entreprise. Elle offrira un outil accessible à tous les acteurs gestionnaires de cette politique et permettra des gains de productivité.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 16 octobre 2006, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2007, sur le rapport de MM. Antoine Herth et Gilles d'Ettore, rapporteurs pour avis.

Le président Patrick Ollier a accueilli M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, en soulignant que, en raison du contexte budgétaire délicat, les marges de manœuvres étaient réduites et que le ministre avait dû faire des choix difficiles, en mettant l'accent sur certains dispositifs, au premier rang desquels ceux qui contribuent au développement d'une agriculture durable, respectueuse de l'environnement – notamment la prime herbagère agro-environnementale, les mesures agro-environnementales prises dans le cadre du plan de développement rural et le plan « nitrates » en Bretagne.

Les choix opérés paraissent pertinents dans la perspective du Grenelle de l'environnement, au sujet duquel le président Patrick Ollier a demandé au ministre de préciser ses intentions s'agissant de l'utilisation des produits phytosanitaires et du développement des nouvelles valorisations agricoles (biocarburants, bois énergie, chimie verte).

M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, a dit sa satisfaction de retrouver la commission des affaires économiques.

Soulignant qu'un budget ou une administration ne constituaient pas un projet, que ce n'étaient que des outils au service d'un projet, il a décrit le projet alimentaire, agricole et rural auquel il entend s'attacher, en prenant en compte plusieurs rendez-vous : tout d'abord le Grenelle de l'environnement, sur lequel l'ensemble des acteurs agricoles ou ruraux se sont engagés de manière proactive, et non pas défensive. On aurait pu craindre une confrontation brutale et une mise en accusation du secteur agricole. Ce ne fut pas le cas. On le doit à l'intelligence et aux propositions de l'ensemble des acteurs du secteur agricole et des fonctionnaires du ministère.

Deuxième rendez-vous : le bilan de santé de la politique agricole commune (PAC). La Commission européenne présentera une communication au mois de novembre. Dans cette perspective, le ministre a réuni les Assises de l'agriculture qui se tiennent dans le cadre du CSO (Conseil supérieur de coordination et d'orientation de l'économie agricole et agroalimentaire). Il a suggéré que les parlementaires soient associés à ces travaux et a proposé que l'Assemblée et le Sénat désignent chacun cinq de leurs membres pour siéger aux Assises de l'agriculture. Ainsi le Parlement participera à la réflexion sur le bilan de santé de la PAC.

Troisième rendez-vous : les négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui réclament que l'on fasse preuve de vigilance.

Un grand débat doit donc s'ouvrir pour bâtir un projet européen et national, alimentaire, rural et agricole, un projet d'agriculture et de pêche durables.

Le premier outil pour mettre en œuvre ce projet, le budget 2008, est assez contraint. Il est en très légère baisse : de 2,4 % en autorisations d'engagement (AE), avec 5,192 milliards d'euros ; et de 1,5 % en crédits de paiement (CP). La mission Agriculture, pêche, forêt, affaires rurales s'établit quant à elle à 3,118 milliards d'euros en AE.

La capacité d'intervention du ministère est ainsi assez correctement préservée. Cinq priorités se sont imposées :

Premièrement, l'enseignement et la recherche.

L'effort national en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche augmente de 2 % ; il n'y aura pas de suppressions d'emplois. Quant à la baisse sensible que l'on peut observer sur les crédits de l'enseignement technique agricole, elle s'explique en réalité par une mesure de transfert des personnels techniques ouvriers et de service, les TOS, vers les régions. Si l'on ne tient pas compte de cette mesure de transfert, l'enseignement technique agricole bénéficie d'une hausse de 1,3 %.

Deuxième priorité : les actions qui concourent au développement d'une agriculture durable.

Certaines mesures spécifiques sont poursuivies ou amplifiées : hausse des crédits en faveur de la prime herbagère agro-environnementale (avec 457 millions d'euros en AE) ; maintien des enveloppes consacrées aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (232 millions d'euros en AE et en CP) et à la part nationale de la PNSVA (prime nationale supplémentaire à la vache allaitante) que d'aucuns auraient voulu supprimer, alors que ces dispositifs sont indispensables pour maintenir les activités d'élevage dans l'ensemble des territoires ruraux les plus fragiles ; doublement, enfin, des crédits consacrés aux mesures agro-environnementales territorialisées (avec 54 millions d'euros en AE), contribuant au respect de la directive-cadre sur l'eau et de Natura 2000.

S'agissant du plan « Nitrates » en Bretagne, les parlementaires et les collectivités locales ont été associés pendant deux mois et demi au travail de restauration de la confiance entre les agriculteurs et Bruxelles. Les acteurs professionnels ont obtenu quelque chose d'assez rare : la Commission, qui avait décidé formellement de saisir la Cour de justice – la France encourant 28 millions d'euros de pénalités immédiates et 117 000 euros d'astreinte par jour - a renoncé à son recours, considérant qu'elle pouvait leur faire confiance. Le prix de ce plan « Nitrates » est de 86 millions d'euros, mobilisables sur cinq ans, dans un cadre

interministériel, afin de ramener à la norme le taux en nitrates des eaux de neuf bassins versants.

Troisième priorité : la sécurité alimentaire.

Les crédits qui lui seront consacrés s'élèveront à 546 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 1,1 %. Dans ce chapitre figure notamment la lutte contre les maladies animales. Il faut faire très attention aujourd'hui, car les pathogènes émergents, qu'il s'agisse de maladies végétales, animales ou humaines, explosent partout et n'importe comment : le virus numéro 8 de la fièvre catarrhale ovine, prévalant dans le sud, est ainsi arrivé directement aux Pays-Bas. Cette année, l'accent sera mis plus particulièrement sur l'influenza aviaire et la fièvre catarrhale ovine.

Les crédits alloués à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) sont maintenus pour préserver son niveau d'expertise au standard international. L'effort portera également sur les contrôles sanitaires à l'importation, particulièrement dans les aéroports, conformément à la demande du chef de l'État.

Lors d'une rencontre ce matin avec les producteurs de bananes avec lesquels le ministère avait travaillé après le passage du cyclone Dean, ces derniers ont fait remarquer que si la cercosporiose, maladie qui touche les bananes, était arrivée jusqu'à Grenade, elle n'avait pas touché la Martinique et la Guadeloupe grâce au niveau des contrôles et à l'interdiction d'importer des végétaux. D'où l'importance des contrôles sanitaires à l'importation.

Quatrième priorité : la pêche et l'aquaculture.

Les moyens qui leur sont alloués ont été consolidés à 60 millions d'euros, afin de poursuivre l'effort engagé en 2007 où les crédits avaient augmenté de plus de 50 %. Il faut en effet répondre aux défis environnemental, économique et réglementaire et donner à l'État les moyens de jouer son rôle de protecteur de la ressource en renforçant les moyens de contrôle des pêches.

Dans quelques jours sera annoncée la création de deux missions : l'une, sur la pêche et plus précisément sur la structuration de la profession, la gestion de la ressource, les droits à produire, le contrôle des pêches, sera confiée à M. Paul Roncière, conseiller d'État ; l'autre, sur l'aquaculture, sera confiée à Mme Hélène Tanguy, ancienne députée du Finistère. Leurs rapports seront brefs et ils permettront, au bout de six mois de travail, d'aborder les négociations européennes en ayant une meilleure vision de la situation.

Cinquième priorité : le dispositif de gestion des aléas ou crises.

Les risques peuvent être économiques, climatiques ou sanitaires, parfois les trois. Depuis 2005, le ministère prend en charge 30 % des primes d'assurances récolte – 35 % pour les jeunes agriculteurs. Dans le domaine des céréales, plus de

25 % des surfaces sont aujourd'hui couvertes par ce mécanisme. C'est le principal secteur couvert, et il conviendrait de réfléchir à une extension. Les crédits en faveur du développement de l'assurance récolte sont en hausse, avec 32 millions d'euros en AE comme en CP.

S'agissant du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), il a bien rempli sa mission jusqu'à présent. Il n'est pas doté habituellement en loi de finances initiale, car c'est une dépense qui s'établit sur la durée, à parité entre la participation des professionnels et celle de l'État, à environ 80 millions d'euros par an. Toutefois cet outil est limité, dans la mesure où l'aide accordée est forfaitaire et où il n'indemnise pas à un taux suffisant les aléas climatiques.

Le chef de l'État a fixé des objectifs dans son discours au Salon international de l'élevage de Rennes : apporter aux agriculteurs des outils qui leur permettent de se prémunir contre les risques climatiques et sanitaires. La Commission européenne doit se saisir de ce sujet. Parallèlement, le ministère de l'agriculture et le ministère de l'économie s'attacheront à mettre en place un mécanisme de généralisation de la gestion des risques à partir de l'expérience assez positive de l'assurance récolte. Cette initiative sera au cœur des propositions françaises développées à la fois lors du bilan de la PAC et de sa prochaine réforme.

Ces sujets sont importants et la matière est vaste. Députés et sénateurs ayant déjà travaillé dessus, la question justifierait vraisemblablement que l'on se réunisse avec des experts pour faire le point de ce qui existe aujourd'hui et étudier ce qui pourrait être créé au titre de la prévention des crises économiques et de la réparation des crises sanitaires et climatiques.

S'agissant du budget, le plafond d'emplois du ministère est de 37 663 équivalents temps plein, hors mesure de transfert des TOS. Il a été procédé à 375 suppressions d'emplois de titulaires, dont 198 sur la mission Agriculture au titre de la mesure générale de non remplacement de l'ensemble des départs en retraite. Cela représente donc près de 38 000 personnes ETP, dont la moitié dans le grand secteur de l'éducation agricole qui fait fonctionner près de 847 établissements privés ou publics.

Au titre du programme 154, qui concerne la DGFAR (la direction générale de la forêt et des affaires rurales), a été maintenue la priorité en faveur de l'installation des jeunes avec 60 millions d'euros en CP pour la dotation jeunes agriculteurs (DJA) et 57 millions d'euros pour les prêts bonifiés.

S'agissant de ces derniers, le ministère est confronté à un problème de ciseau en raison de l'augmentation des taux. Le niveau garanti étant de 20 %, ce qui est très faible, toute la différence doit en effet être absorbée par le budget du ministère. Ainsi, plus les taux augmentent, plus le budget est pressuré. En conséquence, au mois d'août, on avait presque consommé 37 % de plus sur

l'enveloppe prêts bonifiés que l'année précédente à la même époque, non pour donner plus d'argent, mais pour faire face à cette prise en charge automatique.

Les crédits des ICHN ont été maintenus à hauteur de 232 millions d'euros. En revanche, les agriculteurs ne pourront plus souscrire de nouveaux contrats d'aide rotationnelle : le ministère assume cette décision qui est justifiée car ce dispositif était devenu assez peu incitatif, notamment dans le secteur des grandes cultures. La création de mesures équivalentes plus équivalentes sera recherchée au niveau européen.

Le programme 227 Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés, qui correspond aux soutiens directs à l'agriculture et comprend notamment les crédits affectés aux offices agricoles et à la gestion des crises, s'établit à 642 millions d'euros en CP, soit une baisse de 9,2 %. Cette diminution s'explique par une mesure très conjoncturelle : le ministère de l'agriculture étant en mesure de vendre un immeuble bien placé dans un quartier réputé de Paris –il s'agit de l'ancien siège de l'ONIC, Office national interprofessionnel des céréales–, le ministère du budget a estimé que l'affectation du produit de la vente aux offices agricoles permettrait en 2008 de baisser les moyens de fonctionnement de ces derniers, dans le cadre de la politique de maîtrise générale des dépenses. Certes, la procédure est particulière et elle n'a été acceptée parce que par le ministère du budget a garanti que, l'année prochaine, on partirait d'une masse rétablie pour calculer le budget des offices.

Le programme 149 intéresse la forêt. Il est doté de 312 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 3,6 %, liée principalement à la revalorisation des cotisations retraites des agents de l'Office national des forêts (ONF).

Le ministère de l'agriculture de la pêche est le second outil dont nous disposons pour mener à bien notre projet alimentaire, rural et agricole.

Le chef de l'État attache beaucoup d'importance à la révision générale des politiques publiques. Personne ne peut contester l'idée qu'il faut moderniser l'administration. Ce fut le cas déjà par exemple, en 1982, au moment de la loi Defferre, une très grande loi, où on a coupé les préfectures en deux et fait basculer la moitié des services sous la tutelle du conseil général. Le mouvement doit être permanent. Sinon, le ministère de l'agriculture et de la pêche risque d'être marginalisé, tout comme la cause qu'il sert.

Le ministre a ainsi précisé que, dans le cadre de cette révision générale des politiques publiques, il avait tenté d'imaginer ce que pourrait être un nouveau ministère de l'alimentation, des affaires rurales et de l'agriculture, puis a indiqué aux commissaires les quelques points qu'il avait déjà présentés aux syndicats et aux directeurs généraux et départementaux de l'agriculture et qui préfigurent la réalisation de ce grand ministère.

Premièrement, la création d'une agence interministérielle unique de paiement des aides, en rapprochant le CNASEA (centre national pour

l'aménagement des structures des exploitations agricoles) de l'AUP (agence unique de paiement) actuelle, mais tout en respectant les implantations géographiques actuelles à Montreuil et à Limoges.

Deuxièmement, le regroupement de l'ensemble des offices dans une seule structure, tout en préservant leurs conseils d'administration, symboles de l'identité des missions de chacun des offices.

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

Quatrièmement, sur la base des neuf expériences en cours, globalement réussies, la poursuite du mouvement de fusion des directions départementales de l'agriculture (DDA) et des directions départementales de l'équipement (DDE) dans tous les départements, sur les trois prochains exercices. Parallèlement, il conviendrait de renforcer l'échelon régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt en confiant aux directeurs régionaux l'ensemble des missions déconcentrées, afin qu'ils aient un véritable pouvoir de coordination, de mutualisation et de transmission. La consolidation de l'échelon régional s'accompagnerait d'un effort de déconcentration supplémentaire des tâches accomplies à Paris, mais qui pourraient l'être plus efficacement sur le terrain régional, voire départemental.

Enfin, à Paris, un travail de restructuration de l'administration, avec la création éventuelle de missions transversales, par exemple sur les agro et biocarburants ou sur l'Europe, et le regroupement des cinq ou six sites du ministère sur deux seulement, en conservant bien sûr le site historique du ministère, rue de Varenne.

Ce ministère rénové et ce budget maîtrisé seront donc mobilisés au service d'un projet, dont il ne faut pas oublier qu'il est totalement européen depuis 1957 et 1961. À cet égard, M. Michel Barnier a salué la figure d'Edgar Pisani, grand acteur, en 1961, de la première grande politique économique agricole et qui, le matin même, s'était rendu au ministère de l'agriculture et de la pêche où l'on donnait son nom à une nouvelle salle de réunion. Aujourd'hui, la politique agricole est principalement européenne et seulement complémentirement nationale, avec 9 milliards d'euros d'un côté, et 5 milliards d'euros de l'autre. C'est pourquoi il est impératif de reconnecter le débat européen au débat public national.

C'est dans cet esprit que, il y a trois semaines, le ministre a envoyé, depuis Bruxelles, le compte rendu du conseil des ministres européens, qui venait de se terminer, aux 900 parlementaires français, comme aux directeurs régionaux de l'agriculture, aux préfets et aux présidents des chambres d'agriculture. C'est une

initiative qu'il compte poursuivre pour chaque conseil des ministres. D'autres initiatives, qui pourront surprendre, seront prises en ce sens à l'avenir.

M. le président Patrick Ollier a remercié le ministre et donné la parole aux rapporteurs et aux responsables des groupes.

M. Antoine Herth, rapporteur pour avis, a tout d'abord remercié le ministre puis, renonçant à aborder la question des offices qui avait fait l'objet d'un développement dans les propos de M. Michel Barnier, a fait remarquer que le budget du ministère était sous tension, et ce d'autant plus qu'il fallait affronter régulièrement de nouvelles crises sectorielles.

Il a donc demandé au ministre si celui-ci disposerait d'une marge de manœuvre suffisante pour mener à bien l'ensemble de ses missions en 2008, alors que son budget est en baisse, et tout particulièrement le programme 227 relatif à la valorisation des produits, à l'orientation et à la régulation des marchés, qui perd 9,2 %.

Dans le programme consacré à la forêt, la promotion des initiatives collectives pour la valorisation de la biomasse n'a, semble-t-il, pas pu trouver sa place dans le budget pour 2008. Qu'en est-il exactement ?

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles n'est pas doté, ce qui est normal. Néanmoins quel est l'avenir de ce fonds ? Pourra-t-on durablement conserver deux systèmes en parallèle, celui de l'assurance récolte et celui du FNGCA ?

L'an dernier, on avait annoncé la renationalisation du financement de la prime à l'herbe sur le budget national. Or, on constate que l'enveloppe prévue dans le projet de budget pour 2008 comprend encore un cofinancement communautaire dans le cadre du FEADER. Quelles sont les raisons de ce changement de stratégie ?

Enfin, le rapporteur a indiqué que, dans le cadre de la mission de contrôle de l'application de la loi d'orientation agricole de la Commission des affaires économiques, un certain nombre de sujets seraient examinés et qu'il conviendrait notamment d'approfondir à cette occasion la question de l'orientation de l'enseignement agricole.

M. Gilles d'Ettore, rapporteur pour avis, a félicité le ministre pour le maintien des crédits affectés au budget de la pêche pour 2008, ce qui montre sa volonté de poursuivre une activité de pêche durable, tant du point de vue de la ressource que du tissu socio-économique.

Les crédits consacrés au recueil des données statistiques, scientifiques et économiques augmentent de près de 90 %, ce qui est une excellente nouvelle. En revanche, le doublement des moyens concernant le contrôle des pêches maritimes ne semble pas une nécessité absolue. Certes, ce régime de contrôle est imposé par

Bruxelles dans le cadre de la politique commune des pêches et la majeure partie de la hausse sera affectée à l'informatisation des journaux de bord des navires, mais l'accent mis sur le contrôle des pêches témoigne une fois de plus du climat de suspicion qui prévaut à l'encontre des pêcheurs.

Ne pourrait-on pas mettre au point des politiques de contrôle différentes, plus souples, plus responsabilisantes, en instituant par exemple une charte avec les pêcheurs, qui n'impliquerait pas l'embarquement d'un observateur par navire de pêche ?

S'agissant des dépenses d'intervention du ministère cofinancées dans le cadre de la programmation communautaire 2007-2013 et des contrats de projets État région, on constate une baisse des moyens engagés. La poursuite du plan de sauvetage et de restructuration, doté de 10 millions d'euros en crédits de paiement est une bonne nouvelle. Néanmoins on peut regretter que la modernisation de la flotte de pêche ne mobilise que 1,3 million d'euros en crédits de paiement.

La réduction de la facture énergétique est également l'une des priorités affichées, mais il serait important de mobiliser davantage de crédits sur l'expérimentation des biocarburants, compte tenu de l'impact du prix du gasoil sur le chiffre d'affaires des navires, notamment des chalutiers, ainsi que sur la mise en œuvre d'une politique d'immersion de récifs artificiels destinés à la reproduction des espèces comme c'est le cas au Japon, où cela fonctionne très bien.

Enfin, la participation de l'État aux caisses de chômage intempéries et avaries, gérées par le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNP MEM) et destinées à compenser la baisse d'activité des navires liée à la diminution des quotas et à la diminution et à la limitation des jours de mer, passe de 9 millions d'euros en CP en 2007 à 6 millions d'euros dans le projet de budget pour 2008. Est-il prévu qu'elle prenne en compte la situation des marins pêcheurs qui, dans la pêcherie du thon rouge notamment, ne sont pas sortis en mer un nombre de jours suffisants, en raison des restrictions de pêche qu'on leur a imposées, pour prétendre au versement des allocations chômage ? Une solution équitable doit être trouvée pour les marins concernés.

M. Jean Gaubert, au nom du groupe socialiste, a remercié le ministre de l'agriculture et de la pêche, pour ses explications et son intention d'associer le Parlement aux réflexions en cours. Toutefois, sans mettre en doute son engagement, il a estimé qu'on pouvait s'interroger sur les moyens dont il disposait pour le remplir.

L'augmentation des prix d'un certain nombre de produits agricoles ne doit pas justifier qu'on baisse la garde à l'OMC. Par ailleurs, certains secteurs souffrent, y compris sur le territoire français. C'est le cas du porc et du veau de boucherie, qui est très dépendant du cours des matières premières.

De même, on ne peut pas continuer de considérer que la pêche va vivre longtemps sans qu'on puisse faire de nouveaux investissements. Toutes les

questions qui se posent méritent d'être examinées, même si tout ne dépend pas du ministre, mais de mesures européennes.

La recherche est une priorité. En d'autres temps, avec 2 % d'augmentation du budget de la recherche, on aurait parlé de stagnation. En l'occurrence, le ministre a réussi à sauver l'essentiel pour la recherche et l'enseignement technique agricole, ce qui est un bon point pour lui, mais il ne saurait en tirer une grande gloire.

On peut également s'interroger sur les moyens consacrés à la sécurité sanitaire, en particulier aux points d'entrée communautaires et aux frontières. Au port du Havre, il y a un seul vétérinaire, qui, lorsqu'il est en congé, se fait remplacer par quelqu'un de la DDSV. Or ce port va connaître une augmentation de 20 à 30 % du trafic cette année et l'année prochaine. Avec si peu de moyens, sera-t-il possible de continuer à contrôler avec la rigueur qui convient les produits arrivant en France au moins autant que nous contrôlons ce que nous produisons nous-mêmes ?

On ne peut plus considérer que l'adaptation des filières à l'évolution des marchés soit encore une priorité pour le ministère de l'agriculture, puisque les crédits sont en baisse. Ceux des offices diminuent de 9 %. Quant à la vente du bâtiment de l'ONIC pour les financer, c'est une solution à courte vue et c'est une des premières fois qu'on accepte qu'un produit d'investissement serve pour le fonctionnement. Certaines rumeurs prétendent même qu'il n'est pas sûr que l'État soit vraiment propriétaire du bâtiment.

Les crédits alloués à l'appui au renouvellement des exploitations agricoles baissent de 10 millions d'euros. La promotion internationale des produits et du modèle agroalimentaire français perd 7,5 millions d'euros. On parle de priorités. Il faut les assumer, mais visiblement, ce budget ne le permet pas.

Il y aura davantage de temps pour discuter en séance publique où, au-delà des satisfécit, il sera possible de souligner les points qui font mal. Et il y en a beaucoup, dans ce budget qui baisse de 4 % en euros constants.

M. Michel Raison, pour le groupe UMP, a remercié le ministre pour la clarté de ses explications, soulignant que la grande priorité de ce budget tient dans l'effort que doit accomplir le pays pour assainir ses finances.

Le ministère de l'agriculture y participe. Le groupe UMP l'en félicite, même s'il s'interroge sur certains choix.

Ainsi, les crédits des offices devront peut-être être réalimentés en cours d'année afin de mieux assumer leur rôle d'orientation et de régulation des marchés. Le niveau de la PHAE, notamment pour les zones les plus fragiles et les exploitations les plus petites, est également source d'inquiétude. Il faudra peut-être également revoir les crédits en faveur des ICHN, qui doivent être revalorisés depuis plusieurs années, sans que l'on y parvienne jamais.

De même, on a coutume de consacrer, chaque année, dans le budget primitif, beaucoup moins de crédits que l'année précédente au dispositif Agridiff (agriculteurs en difficulté) et au fonds d'allègement des charges (FAC). Le ministre doit cependant veiller à réalimenter ces dispositifs éventuellement en cours d'année.

Ce budget comporte toutefois de nombreux points très positifs, notamment sur la promotion de la qualité des produits et la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, très importante, en particulier sur le plan de l'aménagement du territoire.

En outre, avant même la constitution du budget, des mesures ont été prises pour éviter que le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) ne continue de « déborder ». Deux autres dossiers sont essentiels : celui de l'installation – il est notable que les crédits soient renforcés – et celui des « filets de protection » pour les producteurs, qui doivent être eux aussi consolidés sur le plan européen. Il faut mettre en place un système unique, peut-être à la carte et sans doute obligatoire, visant à remplacer celui, obsolète, des calamités agricoles. A cet égard, la rigidité du fonctionnement des aides publiques est dommageable, car elle ne permet pas d'adaptation face aux problèmes conjoncturels.

M. André Chassaigne, pour le groupe de la gauche démocrate et républicaine, a commencé son propos en s'interrogeant sur la formule de « projet maîtrisé », les seuls crédits de la mission spécifiquement agricole étant en baisse de 2 %.

Quid, par ailleurs, de la longue liste d'attente dans le cadre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage ?

S'agissant des prêts bonifiés, le ministre a omis de signaler la disparition budgétaire des prêts de modernisation, ce qui ne manquera pourtant pas d'accroître les difficultés des jeunes agriculteurs. Sur les ICHN, M. Hervé Gaymard s'était engagé en 2003 à revaloriser les 25 premiers hectares de 50 % sur cinq ans ; en 2007, la revalorisation était de 35 %. Qu'en est-il aujourd'hui ?

En ce qui concerne la PHAE, les conditions environnementales sont considérées par les éleveurs comme étant de plus en plus contraignantes. Celles-ci seront-elles révisées ? En outre, seuls 30 % de l'enveloppe pour la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes pour 2006 ont été versés aux éleveurs concernés.

La crise de la filière ovine est bien connue, la profession demande une aide d'urgence de 100 euros par UGB : sera-t-elle accordée ? Dans la filière bovine, la baisse des prix étant de 15 % à 20 % pour les jeunes bovins et les broutards et de 10 % pour les gros bovins, des mesures urgentes doivent être prises.

S'agissant de la production laitière, M. le ministre défendra-t-il une suppression ou une modulation des quotas ?

Sur les retraites agricoles, quel sera le niveau de revalorisation ?

Quel soutien sera apporté pour le financement du vaccin contre la fièvre catarrhale ovine ?

Que devient le fonds national de garantie des calamités agricoles ?

Qu'en est-il enfin de la mise en œuvre de la préférence communautaire que souhaite promouvoir le Président de la République ?

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du Nouveau Centre, a noté que le projet de budget pour 2008 s'inscrivait dans la perspective d'un grand rendez-vous européen qu'est le bilan de santé de la PAC. Ce dernier sera-t-il l'occasion, comme le souhaiterait le Président de la République, d'une « remise à plat » dans l'ensemble des productions afin de décider comment faire face au double défi de nourrir la planète et de préserver l'environnement ?

Le ministère de l'agriculture a plutôt bien géré la crise de la fièvre catarrhale, qui est un problème économique majeur, mais à quoi peut-on s'attendre en termes de délai d'accès au vaccin ? Demeure par ailleurs la question des tests de sérologie et de virologie, qui sont actuellement effectués animal par animal. Si leur mise en œuvre a permis de desserrer la contrainte pesant sur les zones de production, ils posent néanmoins problème dans le cadre de l'export des jeunes broutards vers l'Italie. Un groupage est-il envisageable ?

Comment évoluera l'assurance récolte ? Quelles sont les conditions concrètes de sa mise en œuvre ? Est-il possible de nous présenter un premier bilan d'étape ?

S'agissant du PMBE, il ne se pose pas uniquement des problèmes d'enveloppe, mais également de file d'attente. L'intervention de l'État, avec une enveloppe contrainte, a parfois été perçue par les collectivités locales, très impliquée sur ce dossier, comme un facteur de retard dans la réalisation de ce programme.

Il faut féliciter le ministre pour avoir fait de l'enseignement agricole et de la recherche la priorité des priorités. Néanmoins, il serait opportun de réaliser un audit, secteur par secteur, des formations afin de s'assurer que les enseignements proposés dans les cursus correspondent bien à des filières complètes de formation.

La sécurité sanitaire constituant un enjeu majeur, il apparaît bon de lier à l'avenir, comme envisage de le faire le ministre, alimentation, affaires rurales et agriculture.

Enfin, quel est le niveau de la mobilisation de la ressource dans les forêts ? Où en est l'amélioration des comptes de l'Office national des forêts ?

M. Michel Barnier a remercié M. Antoine Herth pour ses propos et a reconnu que les marges de manœuvre pour faire face à la gestion des crises étaient inexistantes. Il s'est cependant félicité dans ce contexte de l'existence des aides directes découplées et de l'assurance récolte, qui constituent tout de même des formes de garanties pour les agriculteurs. Tous les ministres, depuis trente ans, ont été sur la défensive en matière de gestion de crises, générant d'importants reports de charges qu'il faut aujourd'hui assumer.

La gestion des aléas économiques est donc un sujet fondamental, sur lequel il faut travailler car l'alimentation ne doit en aucun cas être soumise à la spéculation mondiale sur les prix des matières premières, phénomène auquel on assiste aujourd'hui avec la hausse des cours. Des outils de stabilisation sont nécessaires, peut-être à travers des stockages de précaution, même si la Commission européenne est difficile à convaincre sur le sujet.

L'augmentation moyenne du prix des matières premières - dont le bois - a été de 10 % sur l'année, ce qui sans doute peut justifier un effort d'amélioration de la gestion et de la mobilisation de la ressource. L'ONF a fait quant à lui un très gros effort de restructuration. L'Office est aujourd'hui sollicité pour des opérations internationales, comme en Grèce après les ravages des incendies de cet été (230 000 hectares brûlés). Le problème majeur demeure cependant celui de la mobilisation de la ressource dans les forêts privées, qui nécessiterait vraisemblablement de passer d'une fiscalité très patrimoniale à une fiscalité plus économique.

S'agissant de la biomasse, le petit crédit de 50 000 euros prévu en 2007 sera maintenu, même s'il n'apparaît pas tel quel dans le projet de budget.

Le fonds national de garantie des calamités agricoles, qui ne couvre que les risques climatiques, n'est pas doté puisqu'il n'est pas possible de prévoir exactement la nature et l'intensité des crises éventuelles, mais cette imprévision pose problème. On sait que le fonds dépense en moyenne 80 millions d'euros chaque année, mais il a été doté de 600 millions en 2003 pour faire face à la sécheresse et de 100 millions en 2006. Il serait donc bon de mettre en place un fonds de provision pour risques exceptionnels.

A ce jour, 75 départements - ainsi que les départements d'outre-mer - sont concernés par les ICHN qui bénéficient au total à 101 000 agriculteurs. Pour 2008, aux 232 millions d'euros inscrits dans le projet de budget, s'ajoutent 284 millions de crédits communautaires versés dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui vont principalement aux exploitations d'élevage dans les zones de montagne et les zones défavorisées.

S'agissant du financement de la PHAE évoqué par Antoine Herth, il a en effet été possible de mobiliser une réserve de crédits disponibles au niveau communautaire afin de poursuivre le cofinancement en 2008, selon le même principe que pour l'opération réalisée en faveur du système européen de

navigation par satellite, Galileo, c'est-à-dire sur la base de crédits non consommés au titre de la PAC et qui, sans cela, n'auraient pas été utilisés au niveau communautaire.

Sur la pêche, le ministre a affirmé qu'il n'avait aucune opposition de principe à une évolution des méthodes de contrôle, sous réserve du respect des règles européennes et qu'en conséquence, il conviendrait de négocier avec le commissaire européen responsable de la pêche et des affaires maritimes, M. Joe Borg.

S'agissant des biocarburants, le financement des recherches sera poursuivi.

Par ailleurs, le Gouvernement est favorable au développement des récifs artificiels.

Les crédits affectés à la modernisation des navires s'élèvent à 1,3 million et des aides à la construction sont débloquées pour l'outre-mer.

La vente de l'immeuble de l'ONIC avenue Bosquet, évoquée par M. Jean Gaubert, constitue une opération exceptionnelle qui vise seulement à réduire la dépense publique. Par ailleurs, il convient de souligner que ce bâtiment n'a pas été acheté grâce au produit de la taxe parafiscale payée par les céréaliers, mais bien antérieurement à la mise en place de cette taxe.

Dans les postes d'inspection aux frontières, 66 000 lots de produits animaux sont contrôlés chaque année et 1 lot sur 200 est rejeté ; 30 000 contrôles sont effectués sur les végétaux chaque année. Au total, 145 agents des services vétérinaires sont mobilisés ainsi que 60 agents des services phytosanitaires. Le Président de la République a demandé que les contrôles soient renforcés, ce qui participe d'ailleurs à la préférence communautaire.

Pour ce qui est de la gestion des risques, l'expérimentation de l'assurance récolte était prévue initialement pour trois ans : elle continuera avec un budget en hausse de 5 millions d'euros et un bilan sera fait en vue d'une généralisation du dispositif. De nouveaux outils seront également proposés, soit sous la forme d'une couverture individuelle des risques, comme l'assurance récolte ou la dotation pour aléas, soit par le biais de dispositifs communautaires de régulation des marchés avec l'intervention ou la constitution de stocks de précaution, mais aussi grâce une meilleure organisation des interprofessions.

Répondant à M. André Chassaigne, le ministre de l'agriculture et de la pêche a indiqué que le budget public pour l'agriculture s'élevait à 5 milliards d'euros auxquels s'ajoutaient les 8 milliards d'euros d'aides européennes au titre du premier pilier et 1 milliard d'euros pour le second. La France est donc bénéficiaire net au titre de la PAC jusqu'en 2013.

Des propositions sur le plan de modernisation des bâtiments d'élevages ont été faites pour résorber les 9 000 dossiers encore en attente : les aides ont été ajustées, la priorité pour les jeunes réaffirmée ; l'État a rajouté un financement de 23 millions d'euros par le biais de décrets d'avance et de mesures de dégel, et 23 millions d'euros de crédits communautaires ont également été débloqués.

Les conditions d'attribution de la PHAE ont été harmonisées sur le plan national, alors qu'elles étaient déclinées régionalement jusqu'à présent.

La filière ovine a bénéficié de 12 millions d'euros et 6,8 millions d'euros ont été dégagés pour la filière veaux de boucherie.

S'agissant des quotas laitiers, des réflexions sont encore nécessaires avec l'ensemble de la filière. La production est inférieure de 600 000 tonnes au quota national, qui a été augmenté de 10 %. De même, sur le plan européen, les capacités de production devraient être augmentées entre 2 % et 5 % pour faire face à la demande. Toutefois, il convient d'être vigilant : un rapport d'évaluation a été demandé à la Commission européenne afin d'examiner les conditions du marché et ne pas subir un éventuel retournement de conjoncture. En outre, si la suppression des quotas semble faire consensus, il convient néanmoins de s'interroger sur les conséquences que cette mesure pourrait avoir, notamment en termes de dépaysement des unités de transformation, les quotas étant aujourd'hui gérés par département. Or il importe aussi de préserver une implantation territorialement équilibrée.

Quoi qu'il en soit, la période est plutôt favorable en raison de la conjoncture et de l'augmentation des prix des matières premières, du lait et du bois, même si elle est défavorable au secteur de l'élevage. Selon l'INRA, il faudra en outre doubler l'offre alimentaire d'ici quarante ans pour satisfaire la demande. Parallèlement, les problèmes climatiques diminuent, voire anéantissent, les capacités de production de certains pays, comme la sécheresse en Australie, le froid puis la sécheresse en Ukraine. Les prix devraient donc rester assez élevés et l'idée fondamentale selon laquelle il faut d'abord produire pour nourrir a de l'avenir. Toutefois, si produire pour nourrir aura toujours la priorité sur les autres finalités de production, produire plus doit désormais aller de paire avec produire mieux.

S'agissant de la fièvre catarrhale ovine, un protocole sanitaire a été obtenu il y a quinze jours à la majorité qualifiée du groupe technique à Bruxelles conduisant à une période de désinsectisation des exploitations, au-delà de laquelle un test virologique pourra être effectué afin de vérifier que l'animal est sain et peut être exporté. Seul problème : ce nouveau règlement communautaire n'est pas opérationnel faute d'être encore traduit dans toutes les langues officielles de l'Union. Une fois le règlement publié, les tests pourraient peut-être être réalisés de manière collective, par groupage, ce qui permettrait de gagner encore du temps.

Le président Patrick Ollier, compte tenu de l'emploi du temps du ministre et avec l'accord de l'ensemble des membres de la commission, a proposé que les parlementaires posent leur question à M. Michel Barnier et que celui-ci y réponde par écrit.

M. Germinal Peiro a interrogé le ministre sur l'évolution des retraites agricoles, l'extension de la retraite complémentaire obligatoire (RCO) et la résorption du déficit du FFIPSA (fond de financement des prestations sociales agricoles).

Mme Corinne Ehrel a rappelé que dans les bassins versants concernés par le contentieux « nitrates », les nouvelles mesures agro-environnementales (MAE) étaient signées ou en passe de l'être. *Quid*, dans ces conditions, des agriculteurs qui s'étaient précédemment engagés dans des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) ou des contrats d'agriculture durable (CAD) herbagés comportant des préconisations environnementales et des indemnisations plus fortes ? Pourront-ils bénéficier d'une attention particulière ?

M. Alfred Trassy-Paillogues s'est interrogé sur l'avenir de l'industrie sucrière française alors que les deux réformes successives du règlement « sucre » semblent pénaliser les grosses PME et favoriser les grands groupes comme Saint-Louis, Béghin Say et Tereos. Par ailleurs, comment envisager la fusion entre DDA et DDE ? Outre que le désengagement de l'ingénierie publique pénalise les collectivités, les communes et les intercommunalités sont très attachés à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) qu'apportaient ces deux administrations.

M. Jacques Le Guen a demandé s'il était envisageable d'utiliser à nouveau les graisses et les farines animales dans l'alimentation animale. Il a souligné par ailleurs combien le travail accompli dans les bassins versants est remarquable. Enfin, qu'en est-il de la réforme des organisations professionnelles et des associations d'organisations professionnelles dans le cadre d'une remise à plat des filières fruits et légumes ? Les comités économiques existeront-ils encore et continueront-ils à financer la prévention ainsi que la gestion des crises ?

Mme Geneviève Gaillard s'est interrogée sur la latitude financière du ministère de l'agriculture pour financer certaines propositions issues du Grenelle de l'environnement : agriculture biologique, agro-carburants etc. Les crédits de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) seront certes maintenus, mais comment envisager un nouvel accroissement de l'activité de l'agence sans revaloriser ses crédits ? Enfin, quels sont les moyens mis à disposition des services vétérinaires afin de développer les contrôles ?

Mme Chantal Robin-Rodrigo a indiqué que les éleveurs ovins étaient les plus défavorisés et que le plan de 12 millions d'euros était insuffisant. En 2005, un plan de soutien à l'économie montagnarde avait été mis en place mais il n'est toujours pas appliqué. Des moyens complémentaires seront-ils mis en œuvre ? Qu'en est-il de la gestion du foncier en montagne ?

M. Jean-Marie Morisset a indiqué que trois programmes devaient être améliorés : le PMBE (plan de modernisation des bâtiments d'élevages), le PMPOA (plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole) et la politique en faveur des jeunes agriculteurs. Il s'est ensuite demandé si la diminution de 13 millions de tonnes de farines animales était due à l'élimination du stock de Châtillon sur Thouet ?

M. Philippe Plisson s'est demandé s'il était encore possible de s'opposer à la réforme européenne de l'organisation commune du marché viti-vinicole entraînant la suppression de la distillation des sous-produits et donc la fermeture d'un certain nombre de distilleries. En Gironde, les milieux viticoles sont également inquiets s'agissant du plan arrachage et de la suppression des droits de plantation. Par ailleurs, des actions sont-elles prévues afin de sauvegarder l'anguille et la civelle ? Le plan chablis suite à la « tempête » de 1999 a pris beaucoup de retard en Gironde, sera-t-il mené à son terme ? Enfin, qu'en est-il réellement de la nouvelle PAC qui, jusqu'à présent, a favorisé l'agriculture productiviste quand elle devait plutôt soutenir l'agriculture extensive, respectueuse de l'environnement ?

M. Jean Dionis du Séjour, après avoir associé M. Dino Cinieri à sa question, a interrogé le ministre sur le Grenelle de l'environnement et a estimé que le monde agricole devait y prendre une part active. Il a demandé un bilan sur les crédits dans les domaines de l'eau et des systèmes hydrauliques. Le Gouvernement soutiendra-t-il un amendement qui sera proposé visant à transférer une part des crédits alloués aux prêts bonifiés aux crédits en faveur de l'hydraulique agricole ? Se refusera-t-il par ailleurs à préconiser une baisse aveugle de l'utilisation de 50 % des produits phytosanitaires sur 12 ans ? Sera-t-il, enfin, favorable à un débat parlementaire sur les OGM et à la création d'une haute autorité des biotechnologies ?

M. Olivier Dussopt s'est associé à la question de M. Germinal Peiro sur l'évolution des retraites agricoles et a exprimé des inquiétudes concernant les projets de fusion entre DDA et DDE. Puis il s'est interrogé sur l'évolution des ICHN : les engagements de revalorisation pris antérieurement seront-ils tenus ?

M. Jean-Marc Lefranc est intervenu sur les crédits de la pêche, soulignant l'importance des coûts de fonctionnement des navires avec un baril de pétrole à 86 dollars, alors que le carburant représente environ 30 % du chiffre d'affaires des marins pêcheurs. Quelles solutions apporter ? Comment par ailleurs faciliter l'installation des jeunes ? Quand le Fonds européen pour la pêche (FEP) sera-t-il opérationnel ? Quel est le devenir de l'OFIMER (Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture) ?

Mme Annick Le Loch a rappelé les termes de sa question du 24 juillet 2007 pour laquelle elle n'a à ce jour reçu aucune réponse : *quid*, donc, de la vente des bateaux à l'étranger, du renouvellement de la flottille, de l'installation des

jeunes, de l'abattement supprimé sur les revenus des pêcheurs dans le Finistère et de la restructuration de la filière ?

M. Francis Saint-Léger a indiqué, s'agissant de la PHAE, que le passage de l'aide de 119 à 76 euros par hectare aura de graves conséquences sur les petites exploitations de moins de 200 hectares. Ainsi, en Lozère, avec 2 500 exploitations, la perte sera de 3 à 4 millions d'euros sur les 12 millions touchés actuellement. Comment compenser cette diminution de revenu ? Est-ce possible de prélever des fonds sur les crédits des mesures agro-environnementales territorialisées (MAE-T) ? Les lignes MAE-T et PHAE sont-elles fongibles ?

M. François Brottes a souligné que le ministre de l'agriculture et de la pêche avait pour habitude de répondre précisément aux questions qui lui sont posées : il regrette d'autant plus qu'il ne lui soit pas possible de le faire aujourd'hui et espère qu'il n'en ira pas de même l'an prochain. Néanmoins, il émet également le souhait que les réponses écrites du ministre soient publiées dans un compte rendu de réunion de la Commission des affaires économiques.

La disparition du mot « forêt » de l'intitulé du ministère est un mauvais signal pour cette filière. Le marché de cette filière, précisément, est aujourd'hui porteur mais il demeure déficitaire. Trois sujets sont importants : l'interprofession – qui doit être confortée -, la formation – un bac technologique «Bois et matériaux associés » est supprimé, ce qui est dommageable – et, enfin, la coopération forestière, qui permettra de mobiliser les ressources dans les forêts privées.

M. le président Patrick Ollier a remercié le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, pour son intervention et les commissaires pour leurs questions concises. Les réponses de M. le ministre seront jointes au procès-verbal de la commission.

◇

◇ ◇

La Commission a ensuite procédé à l'examen pour avis des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2008.

Conformément aux conclusions des rapporteurs, elle a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales pour 2007.*

◇

◇ ◇

La commission des affaires économiques a reçu le 23 octobre 2007 les réponses écrites suivantes du ministre de l'agriculture et de la pêche :

En réponse aux questions de MM. Germinal Peiro, député de la Dordogne et Olivier Dussopt, député de l'Ardèche, sur les retraites agricoles et le déficit du FFIPSA, les éléments suivants peuvent être apportés.

Des avancées ont déjà permis d'améliorer la situation des agriculteurs retraités.

Tout d'abord, le seuil d'accès aux revalorisations a été progressivement réduit. C'est ainsi que les pensions de 300 000 anciens agriculteurs à carrière incomplète ont été revalorisées en janvier 2007, pour un coût de 162 millions d'euros et le seront encore au 1^{er} janvier 2008. Ces améliorations correspondent à un effort budgétaire de 205 millions d'euros par an à partir de 2008.

Comme tout régime de retraites, le régime agricole est en partie financé par les cotisations, mais aussi, en raison du déséquilibre de la démographie agricole (1 actif pour 3 retraités), par une participation financière de l'État qui s'élève à 145 millions d'euros en 2007. Le taux de la cotisation n'a pas été augmenté depuis l'entrée en vigueur du régime en 2003 et reste fixé à 2,97 %.

Quant au régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire (RCO), sa création répond à l'objectif de garantir, après une carrière complète de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, un montant total de pension de retraite de base et de retraite complémentaire au moins égal à 75 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance net. La retraite complémentaire assure un complément de revenu d'environ 1000 euros par an à plus de 450 000 retraités dont la majorité, qui a fait valoir ses droits à pension avant le 1^{er} janvier 2003, perçoit la prestation sans avoir cotisé au régime.

Je vous confirme donc que la retraite complémentaire obligatoire est revalorisée chaque année pour respecter l'objectif de 75 % du salaire minimum.

Il reste cependant des situations très difficiles pour lesquelles de nouveaux efforts sont souhaitables. Je veillerai ainsi à l'amélioration de la situation des anciens agriculteurs les plus modestes, et plus particulièrement des agricultrices, dans le cadre de la préparation du rendez-vous sur les retraites de 2008.

Quant au déficit cumulé du FFIPSA, celui-ci atteint cette année 5,5 milliards d'euros. Il ne provient pas d'une mauvaise gestion ou de l'insuffisance des cotisations, mais d'un changement dans la nature des recettes apportées par l'État introduit par la loi de Finances de 2004.

Le gouvernement a engagé un travail interministériel pour définir les conditions de son retour à l'équilibre. Dès cette année, l'apurement des 619 millions d'euros de la dette qu'avait l'État vis-à-vis du BAPSA sera inscrit en loi

de finances rectificative. Le solde des déficits cumulés (4,9 milliards d'euros) sera traité en lien avec les dettes du régime général.

Dès 2008 nous soumettrons à la concertation des mesures de retour à l'équilibre qui devront assurer des recettes pérennes et suffisantes à la branche maladie comme à la branche vieillesse du régime de protection sociale des agriculteurs, tout en maintenant sa spécificité.

En réponse aux questions de Mme Corinne Erhel, députée des Côtes-d'Armor, sur le plan « Nitrates » et les contrats CTE et CAD, les éléments suivants peuvent être apportés.

Le nombre d'exploitations ayant conclu des contrats territoriaux d'exploitation et des contrats d'agriculture durable dans les bassins versants est proportionnellement faible, il s'agit d'environ 2 % des exploitations des bassins concernés. Toutes les mesures se rapportant à la gestion de la fertilisation devront être basculées dans l'indemnité compensatoire de contraintes environnementales (ICCE), ce qui conduira à procéder à des avenants pour ces mesures agro environnementales souscrites dans les bassins versants. L'avenant au contrat précédent se fera sans pénalité ni demande de remboursement. Seules les parcelles situées sur le bassin versant et engagées dans une mesure agro-environnementale liée à la fertilisation seront concernées par cet avenant.

Un nombre réduit de parcelles était engagé dans une mesure agro environnementale spécifique dont le niveau de contrainte était sensiblement équivalent à celui de l'ICCE sur son volet fertilisation. Cette mesure dont le cahier des charges va au-delà de la fertilisation est mieux rémunérée que l'ICCE. Un travail au cas par cas est engagé actuellement pour apporter une réponse adaptée à ces cas particuliers.

En réponse aux questions de M. Alfred Trassy-Paillogues, député de Seine Maritime, les éléments suivants peuvent être apportés.

S'agissant de l'avenir de l'industrie sucrière en France, le Conseil des ministres de l'Agriculture de l'Union Européenne, réuni le 26 septembre 2007 à Bruxelles, est parvenu à un accord à la majorité qualifiée sur des ajustements à apporter à la réforme de l'organisation commune du marché (OCM) du sucre engagée en 2005. Tirant les leçons des résultats décevants des deux premières années d'application de la réforme, la France a soutenu les propositions de renforcement du Fonds de restructuration de l'industrie sucrière rendues nécessaires pour atteindre l'objectif initialement fixé d'un passage des quotas sucriers de l'UE de 18 à 12 millions de tonnes. Les mesures décidées le 26 septembre vont permettre d'encourager davantage en 2008/2009 la réduction volontaire des capacités de production sucrière en Europe, de manière à atteindre l'objectif d'abandon de 6 millions de tonnes de quotas sucriers d'ici 2010. Compte tenu du volume important de quotas restant à éliminer, de l'attractivité des nouvelles aides et de la crainte de devoir subir une réduction obligatoire et non

indemnisée des quotas en 2010 en cas de nouvelle insuffisance du régime de restructuration, ces mesures vont inciter les entreprises et les planteurs de betteraves à abandonner des capacités de production, y compris dans les États membres les plus compétitifs, comme la France.

Il ne fait plus aucun doute, dans ce contexte, que la réforme aura un impact dans notre pays et pourra se traduire par une profonde réorganisation des bassins betteraviers et des sociétés sucrières sur le territoire national. Dans notre pays, un retard important a été pris dans la restructuration et l'amélioration de la compétitivité des outils industriels, face à une concurrence qui ne va cesser de se renforcer sur le marché intérieur comme sur celui des importations. J'appelle donc les organisations de planteurs et de producteurs de sucre à cette discussion, qui doit être menée rapidement, efficacement, et avec le souci constant d'un impact minimal sur l'emploi.

Les décisions qui devront être prises dans les mois à venir par les industriels français suscitent légitimement de vives inquiétudes de la part des salariés et des planteurs de betteraves. Cependant, il nous appartient d'apprécier ces décisions à l'aune de la défense de l'intérêt général de la filière et du risque qui pèsera en 2010 de la voir condamnée à de lourds abandons de quota sucrier et de droits de livraison de betteraves sans aucun accompagnement financier communautaire.

Le Gouvernement sera très vigilant sur les conditions dans lesquelles se réaliseront les efforts de restructuration, à la fois du point de vue social et du point de vue environnemental. Les entreprises concernées devront présenter un « plan de restructuration », qui sera tout particulièrement examiné sous ces deux aspects. Les projets de restructuration devront s'inscrire pleinement dans le cadre du droit national, en particulier lorsque celui-ci est plus contraignant que le droit communautaire, et *a fortiori* lorsqu'il existe des accords de branche.

Sur la fusion des DDAF et des DDE, je suis favorable à la poursuite de cette fusion, sur la base de l'expérimentation qui a été menée dans 8 départements, et dont les résultats sont globalement positifs. Cette décision gouvernementale pourrait être prise à l'occasion du conseil de la modernisation des politiques publiques dans la seconde partie du mois de novembre et prendra en compte les divers schémas d'évolution des services déconcentrés départementaux.

L'activité d'ingénierie publique assurée par les services des DDAF s'exerce principalement au profit des petites communes ou groupements de communes en zone rurale, dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. Ces missions sont menées en concertation avec celles des DDE. Une instruction commune des ministères MAP - MEDAD aux DDAF et DDE (février 2005) met en avant les priorités d'actions pour ces services : l'action en appui des politiques de l'État ; le renforcement des interventions d'assistance « amont » aux collectivités et une réduction des interventions de maîtrise d'œuvre ou de pilotage

direct des chantiers. Le cas échéant, ces orientations seront modifiées à l'issue de la révision générale des politiques publiques.

En réponse aux questions de M. Jacques Le Guen, député du Finistère, les éléments suivants peuvent être apportés.

Sur l'éventualité d'une reprise de l'utilisation des graisses et farines animales dans l'alimentation porcine, il est vrai que, dans le contexte actuel de hausse des prix des matières premières végétales, les professionnels du secteur de l'alimentation animale envisagent d'ouvrir leur éventail de matières premières aux sous-produits animaux, et notamment aux graisses animales.

Sur le plan réglementaire, les conditions d'utilisation des sous-produits animaux en alimentation animale sont fixées, au niveau communautaire, par les règlements (CE) n° 999/2001 et (CE) n° 1774/2002 et, au niveau national, par l'arrêté du 18 juillet 2006.

En particulier, peuvent être utilisées actuellement en alimentation des porcs les protéines animales suivantes : farines de poissons ; protéines hydrolysées ; gélatines de toutes espèces autres que les ruminants ; produits sanguins, et les graisses animales suivantes : graisses d'espèces autres que les ruminants (volailles, porcs, poissons) sans restriction et certaines graisses de ruminants.

La possibilité d'autoriser de nouveau certaines farines animales, comme les farines de volailles, dans l'alimentation des porcs ne peut être évaluée qu'au niveau communautaire, par une modification du règlement (CE) n° 999/2001.

Lors de la révision du règlement (CE) n° 999/2001 par procédure de codécision lancée en 2006, le Parlement Européen s'était opposé vigoureusement à la proposition de la Commission visant à autoriser à nouveau les farines de volailles dans l'alimentation des porcs et les farines de porcs dans l'alimentation des volailles, pour des raisons éthiques.

Sur la gouvernance dans le secteur des fruits et légumes, ce secteur connaît aujourd'hui une organisation économique à la fois complexe et insuffisante du point de vue de la structuration et du regroupement de l'offre. Or, pour ces secteurs extrêmement sensibles aux variations de l'offre et de la demande, et pour lesquels cette offre et cette demande sont extrêmement volatiles, la structuration est une condition indispensable de stabilisation et de meilleure maîtrise des marchés.

Les filières fruits et légumes seront confrontées en 2008 à plusieurs modifications majeures de leur environnement économique et réglementaire, qui nécessiteront une évolution de leur gouvernance. La nouvelle organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes, qui entrera en vigueur au 1er janvier prochain, renforcera les moyens d'actions des organisations de producteurs et de leurs fédérations de second niveau, en leur permettant d'échanger des

informations sur la connaissance de la production et de gérer des mesures de prévention et de gestion de crise.

Parallèlement, l'avènement de la logique de « gouvernance interprofessionnelle par produit », introduite par la loi d'orientation agricole de 2006, doit permettre la formation de « sections interprofessionnelles de première mise en marché » par produit ou groupe de produits, et l'extension par les pouvoirs publics d'accords « produits » conclus en leur sein.

Le découpage de l'organisation économique en « comités de bassin » répond à une logique géographique qui a sa pertinence mais qui s'avère être un cadre pas forcément adapté, notamment pour les productions que l'on peut rencontrer dans différentes régions françaises.

Enfin, les efforts de rationalisation de l'utilisation des crédits publics conduisent à s'interroger sur le niveau des subventions de fonctionnement allouées aux différentes structures du secteur : interprofession, centre technique, réseau d'expérimentation et comités économiques de bassin. Le rôle de ces différents acteurs devra être clarifié et ils devront veiller à l'efficacité de la dépense publique.

Il est donc plus que jamais nécessaire de se pencher sur la question de la gouvernance de ces filières. J'ai mandaté pour cela une mission d'expertise du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux. Son rapport me sera remis dans les prochaines semaines.

En réponse aux questions de Mme Geneviève Gaillard, députée des Deux-Sèvres, les éléments suivants peuvent être apportés.

Sur la latitude financière du ministère de l'agriculture et de la pêche pour mettre en œuvre les mesures qui seront décidées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, et notamment celles concernant l'agriculture biologique, les agro et bio-carburants, il convient de rappeler que le Grenelle de l'environnement est avant tout un processus permettant de dégager un consensus sur les mesures nécessaires et efficaces pour la préservation de l'environnement et le développement durable.

L'ensemble des secteurs de l'économie ont été abordés et lorsqu'un panel de mesures sera dégagé, la question du financement devra être abordée collectivement, avec des solutions publiques et privés, reposant aussi sur les consommateurs et les entreprises.

Pour les agro et bio-carburants, le dispositif actuel, qui n'est pas remis en cause, prévoit, d'une part, une exonération de la taxe intérieure de consommation (TIC) en fonction du biocarburant incorporé. Cette exonération est actuellement de 59 % pour le biodiesel et de 55 % pour l'éthanol, sur la part incorporée. Cette exonération fiscale est accordée à des unités de production agréées à l'issue d'avis d'appel à candidature publiés au Journal officiel de l'Union européenne. C'est

donc une recette en moins pour l'État, à travers une moindre taxation du carburant d'origine végétale. D'autre part, le dispositif prévoit, en cas de non-respect des taux d'incorporation définis par la loi (3,5 % en 2007 – 5,75 % en 2008 – 6,25 % en 2009 – 7 % en 2010), de soumettre les distributeurs à un prélèvement supplémentaire au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

En matière d'agriculture biologique, un dispositif de crédit d'impôt existe, et je demanderai sa reconduction sous une forme rénovée. Il conviendra de prévoir le financement de la conversion des agriculteurs, et donc des mesures agro-environnementales territorialisées. Il faudra trouver des solutions hors de l'enveloppe du PDRH qui est contrainte. Le calcul des coûts doit être mis en regard des bénéfices attendus. La généralisation de l'agriculture biologique sur les zones de protection de captage se traduira par une diminution du coût du traitement des eaux brutes avant distribution dans les réseaux d'eau potable.

S'agissant de la situation de l'AFSSA, la subvention versée par le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments augmente de 6,6 % en 2008. Cette hausse permet au gouvernement de tenir les engagements pris dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFSSA, et notamment de réaliser les investissements nécessaires dans les laboratoires afin de garantir à la France le maintien d'un niveau d'expertise reconnu internationalement.

Sur les moyens des services vétérinaires pour mener à bien un nombre plus important de contrôles, il faut rappeler que l'intervention des gestionnaires publics de la sécurité et de la qualité alimentaires s'inscrit dans un contexte dominé par l'accroissement des échanges. Les produits alimentaires et leurs matières premières, les animaux et les plantes, circulent d'un continent à l'autre, provoquant une mondialisation des risques et des alertes. La veille sanitaire est devenue une composante majeure de la sécurité. La mondialisation touche également les règles sanitaires applicables aux produits échangés qui ne sont plus déterminées par les seules autorités françaises. L'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation mondiale de la santé animale, le Codex alimentarius, la Convention internationale pour la protection des végétaux deviennent des prescripteurs incontournables. Le droit communautaire est devenu, en matière de sécurité sanitaire alimentaire, le fondement juridique unique depuis l'entrée en application du nouveau dispositif juridique européen dénommé « paquet hygiène », instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Les contrôles y sont normalisés dans leur quantité comme dans leur nature. Leur réalisation, selon ces standards, est la condition de la crédibilité des garanties sanitaires que la France donne à ses produits alimentaires exportés. Ces mêmes exigences doivent être respectées dans les pays tiers qui souhaitent exporter vers l'Union européenne. L'Office alimentaire et vétérinaire est chargé, par les États membres, d'assurer ces missions de contrôle. Ce sont ainsi plus de 50 missions qui sont réalisées chaque année dans ce cadre.

Un accent particulier sera mis en 2008, conformément à la demande du Président de la République, sur le contrôle sanitaire des importations. Des initiatives sont prises par la France pour renforcer le dispositif communautaire et pour s'assurer des garanties apportées par les pays tiers. Au niveau des postes d'inspection aux frontières français, qui relèvent de la compétence nationale, ce sont près de 66 000 lots de produits animaux qui sont contrôlés chaque année. Le taux de refus est de 1 pour 200 lots contrôlés, démontrant la nécessité d'une présence vigilante. Près de 9 000 lots d'animaux vivants sont également contrôlés annuellement, avec un taux de refus de 1,5 pour 200 lots contrôlés. Près de 500 000 euros sont consacrés aux seules analyses des denrées d'origine animale importées de pays tiers. Ce chiffre est consolidé en 2008. En matière de contrôle des produits végétaux, près de 30 000 contrôles sont réalisés chaque année à l'importation, donnant lieu à près de 6 interceptions chaque jour. Près d'un million d'euros seront consacrés en 2008 aux analyses réalisées dans le cadre des contrôles phytosanitaires aux échanges internationaux, représentant une hausse de 31 % par rapport à 2007. Au total, 145 agents des services vétérinaires et près de 60 agents des services phytosanitaires sont mobilisés dans le secteur des contrôles aux échanges internationaux.

Les dix enquêteurs de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires, commissionnés et assermentés pour l'ensemble du territoire national sont en charge de la lutte contre la délinquance organisée dans les domaines de compétence de la DGAL. Ils s'attachent, en s'appuyant sur leurs réseaux d'information, à détecter les pratiques frauduleuses. Leur participation, en tant que sachant, aux enquêtes menées par la gendarmerie, la police et les douanes judiciaires, sous l'autorité des parquets, construit leur compétence et développe leurs connaissances des pratiques et milieux délinquants. Il a ainsi pu être établi que les importations illégales de volailles de Chine ne se limitaient pas à ces seuls produits. La France est la seule en Europe à s'être dotée d'une telle unité.

En réponse aux questions de Mme Chantal Robin-Rodrigo, députée des Hautes-Pyrénées, sur la filière ovine, l'agriculture et la gestion du foncier en montagne, les éléments suivants peuvent être apportés.

La filière ovine traverse de graves difficultés et je reste très attentif aux préoccupations des responsables professionnels du secteur de l'élevage ovin quant à l'avenir de leur profession. En effet, 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.

Le maintien d'un élevage ovin professionnel est un de mes objectifs. Cet élevage présente aujourd'hui des opportunités pour l'installation des jeunes que je souhaite encourager avec les professionnels concernés. Dans ce but, une mission avait été confiée à M. Yves Simon, alors député de l'Allier, afin d'explorer les mesures les plus pertinentes à mettre en œuvre pour donner une nouvelle impulsion à la relance de l'élevage ovin.

Des mesures en faveur de l'élevage ovin sont certes en place depuis plusieurs années afin de le conforter, mais elles se sont révélées insuffisantes en dépit de l'effort financier important qu'elles représentent. Ainsi, face à la crise du secteur ovin, j'ai décidé de mettre en place, dès le 30 août dernier, un plan de soutien supplémentaire en faveur de cette filière. Ce plan associe à la fois des mesures conjoncturelles en faveur des éleveurs les plus en difficulté et des mesures structurelles, préconisées par M. Yves Simon, destinées à dynamiser et renforcer sur le long terme les élevages ovins sur le territoire national.

Les mesures conjoncturelles d'urgences allient une prise en charge des intérêts d'emprunts à long et moyen terme des éleveurs les plus en difficulté à hauteur de 3 millions d'euros à une aide « *de minimis* » basée sur la perte de marge brute des éleveurs spécialisés, dotée d'une enveloppe de 12 millions d'euros. Les mesures structurelles, négociées avec la profession, visent notamment à renforcer l'organisation de l'offre et de la qualité des produits dans la filière ovine et à mettre en œuvre une politique de limitation des effets de distorsion de concurrence.

J'engagerai par ailleurs, dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune et à l'occasion de la présidence française, un débat au niveau communautaire sur l'avenir de la filière ovine et sur le régime de soutiens au secteur.

S'agissant de l'agriculture de montagne, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est engagé en 2006 dans la mise en place d'un plan de développement agro-sylvo-pastoral du massif pyrénéen. Ce plan, élaboré pour des raisons économiques, sociales et environnementales, compte tenu des retards que connaît ce massif par rapport aux autres massifs de montagne, doit rester déconnecté du plan de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées françaises.

En 2006, les actions les plus urgentes ont pu être entièrement financées sur le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche (programme 154, action 1, sous-action 16), pour un montant de 857 246 euros. Les crédits ont été délégués en AE et en CP entre les 3 régions intéressées (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon). Le programme d'action du volet « pastoralisme » a ainsi permis de prolonger pour un an le soutien au gardiennage des troupeaux dans l'attente de la mise en place d'une action adaptée dans le cadre de la programmation du FEADER, de conforter les moyens d'animation nécessaires à la création et au renouvellement des associations foncières pastorales, de mettre en œuvre des diagnostics pastoraux et d'accompagner la création d'un groupement d'employeurs.

A partir de 2007, le Plan de soutien à l'économie de la montagne (PSEM) s'inscrit dans la durée, sur la programmation 2007-2013 du FEADER. LE PSEM est à la hauteur des attentes identifiées par les services déconcentrés en partenariat avec les représentants de la profession agricole du massif. Les besoins de financement 2007-2013 ont été évalués à 46,36 millions d'euros (dont 80 % de

financement public). Le MAP participe à hauteur de 10 millions d'euros sur la période de la programmation.

Les principaux axes d'intervention du PSEM visent à conforter la maîtrise foncière, amplifier le soutien à la modernisation des exploitations et des infrastructures au titre de l'amélioration des conditions de travail, consolider le revenu des exploitants par la prise en compte du coût du gardiennage, inciter à une meilleure valorisation des productions en dynamisant ou en créant des outils de transformation et de commercialisation et en identifiant des produits porteurs de valeurs ajoutées et conforter l'exploitation forestière en incitant à une gestion plus rationnelle et une mécanisation plus aisée.

En 2007, le MAP a programmé 1,4 million d'euros pour cette action. La programmation 2008, en lien avec les acteurs locaux, n'est pas achevée mais permettra, dans le respect de la maquette financière, de financer les actions du plan.

Enfin, le contexte foncier est particulièrement tendu dans les zones de montagne où le pastoralisme est une pratique ancienne. Les acteurs du pastoralisme évoquent, souvent de façon indifférenciée, les problèmes fonciers auxquels ils sont confrontés que ce soit ceux du domaine pastoral ou ceux rencontrés à proximité des sièges d'exploitation, montrant l'imbrication des deux localisations. Le soutien aux formes extensives d'agriculture prônées par l'Union européenne et la recherche d'une taille critique augmentent aujourd'hui la pression sur le foncier. Elle est très forte dans certains secteurs.

Cette pression se produit alors qu'une extrême atomisation de la propriété privée mais également la faible taille des parcelles et leur grande dispersion caractérisent les territoires. Une gestion rationnelle du domaine pastoral appelle des unités de taille suffisante, ce qui ne peut être obtenu que par regroupement. Les outils existants notamment les Associations Foncières Pastorales (AFP) répondent bien à la problématique d'un foncier atomisé. Créées par la loi de 1972, les AFP avaient pour objectif initial la gestion d'alpages et le lancement de programmes d'équipement. Aujourd'hui, les AFP ne concernent plus seulement les domaines pastoraux des communes, mais également des zones agricoles définies dans le cadre des documents d'urbanisme. En effet, de nombreuses collectivités locales de montagne sont confrontées aux problèmes d'entretien et de valorisation de leur espace « naturel » avec pour principales motivations, l'agriculture, le pastoralisme, la lutte contre les friches, la lutte contre les risques naturels et les incendies, le développement touristique local et la conservation des paysages. Bien vulgarisées dans certains départements, les AFP peinent cependant à être utilisées ailleurs. L'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et son décret d'application du 3 mai 2006 auxquelles sont rattachées les AFP semble globalement satisfaire les utilisateurs de cet outil.

La gestion du domaine pastoral appelle cependant une réflexion d'ensemble en matière d'aménagement et d'organisation des territoires de montagne. Des arbitrages s'imposent entre raréfaction des surfaces agricoles, extension des domaines ludiques, mise en défense de chasse, création de réserves biologiques intégrales, reforestation ou exploitation forestière, fermeture des espaces intermédiaires.

Les collectivités des zones de montagne peuvent cependant s'appuyer sur différents outils législatifs et réglementaires de protection et de mise en valeur des territoires ruraux et du foncier agricole. Les pouvoirs publics ont développé un ensemble d'outils réglementaires visant à mieux maîtriser la pression foncière et à protéger les espaces agricoles et naturels. La première étape de protection du foncier passe par la mise en place de documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU, en particulier) : ces dispositifs dépendent principalement du ministère en charge de l'urbanisme, mais le MAP a également introduit des outils spécifiquement dédiés à la protection d'espaces agricoles (les ZAP et les PAEN). Ces outils sont issus notamment des lois sur le développement des territoires ruraux de 2005 et d'orientation agricole de 1999 et 2006.

En réponse aux questions de M. Jean-Marie Morisset, député des Deux-Sèvres, sur les difficultés apparues dans le cadre du financement des dispositifs PMPOA, PMBE et des aides aux jeunes agriculteurs ainsi que sur les opérations de déstockage des farines animales, les éléments suivants peuvent être apportés.

Le Programme de maîtrise de la pollution d'origine agricole (PMPOA) a permis d'accompagner les éleveurs dans leurs efforts d'adaptation de leur outil de production aux normes environnementales. Depuis 2002, plus de 190 millions d'euros ont été mobilisés et ont permis d'apporter un appui à plus de 52 000 exploitations. Le bilan est très satisfaisant et il dépasse les engagements pris par la France à l'égard de la Commission européenne. L'échéance communautaire de ce programme était fixée au 31/12/2006. En concertation avec le ministère de l'environnement, un délai supplémentaire a été accordé pour engager les dossiers qui n'avaient pas encore pu être traités sur l'année 2007. Je tiens à ce que tous les dossiers déposés puissent trouver un financement en 2007. Une enveloppe complémentaire de 20 millions d'euros a été débloquée pour couvrir la totalité des besoins.

Le Plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) assure le relais du PMPOA en ce qui concerne la prise en compte des investissements liés à la gestion des effluents. Le PMBE a connu un grand succès ces dernières années et a répondu à un réel besoin de modernisation des exploitations. Pour 2005 et 2006, 11 000 subventions ont été accordées pour un montant de 200 millions d'euros apportés par l'État et l'Europe. Ce financement a été complété par une participation des collectivités portant le financement total à 300 millions d'euros. Malgré cet effort financier sans précédent, plus de 9 000 dossiers se sont retrouvés en liste d'attente. Un effort financier exceptionnel a aussi été fait pour ce plan en 2007 afin de résoudre le problème de la liste d'attente. Ce plan reste en effet une

priorité du ministère. En plus des 52 millions d'euros prévus dans le budget 2007 appelant autant de financements européens, une enveloppe nationale supplémentaire de 23 millions d'euros a été obtenue par décret d'avance, qui appellera autant de crédits communautaires. C'est donc 150 millions d'euros, apportés par l'État et l'Europe, qui sont engagés en 2007 pour le plan bâtiments d'élevage.

Cet effort considérable a été mis en place en contrepartie d'une politique de régulation concertée avec les représentants professionnels. La contribution moyenne de l'État par dossier est diminuée mais cette évolution des règles de subvention tiendra compte des négociations qui avaient pu avoir lieu au niveau régional ainsi que des réalités économiques des agriculteurs en attente, en particulier les jeunes agriculteurs. Pour les nouveaux dossiers, un processus d'appel à candidature sera mis en place de manière à gérer le plan en fonction des enveloppes annuelles. Un premier appel à candidature sera lancé fin 2007.

S'agissant des aides en faveur des jeunes agriculteurs, je suis attentif à une répartition équitable et fluide des crédits de bonification des prêts. En effet, les jeunes agriculteurs sont désormais les principaux bénéficiaires de ces aides et il est légitime que les décisions sur les demandes de financement soient prises le plus rapidement possible, afin de ne pas retarder ou perturber la création des entreprises agricoles. Le contexte de la distribution des prêts a été marqué en 2007 par la mise en place en tout début d'année des nouvelles conventions entre l'État et les banques, puis pendant l'été, par le changement d'outil informatique du CNASEA - organisme qui paie les bonifications aux banques. Ceci a pu, localement, entraîner des délais de quelques semaines.

Cependant, je souligne que les crédits sont mis en place très majoritairement dès le début de l'année. Ainsi, sur un montant total de 58 millions d'euros, la première délégation de crédits aux régions représentait 51 millions d'euros, soit 88 % du total. Le solde a été réparti en septembre dans les régions où la consommation était la plus importante. Le rythme de mise à disposition des crédits est donc aussi rapide qu'en 2006, où l'enveloppe mise à disposition en début d'année représentait 50 millions d'euros, un montant équivalent à celui de 2007. Pour 2008, j'envisage même une mise à disposition intégrale de l'enveloppe dès le début de l'année, pour donner d'emblée aux responsables locaux une visibilité complète sur les crédits dont ils disposeront.

Enfin, sur les farines animales, la nette accélération des opérations de déstockage à partir de 2006 produit ces effets depuis cette année puisque le montant annuel des loyers est en diminution de 4 millions d'euros, passant de 25,7 millions d'euros à 21,8 millions d'euros. Cette baisse est la conséquence de la libération progressive des entrepôts. Ainsi, au cours de l'année 2007, 7 sites auront été libérés : Plénée-Jugon (22), Fougères (35), Montoir-de-Bretagne (44), Sainte-Geneviève-des-Bois (45), Saint-Saturnin-du-Limet (53), Saint-Gérand (56) et Lizio (56), représentant plus de 160 000 tonnes de farines animales.

La montée en puissance des opérations d'élimination se poursuit en 2007 avec la signature des deux derniers marchés de déstockage concernant près de 570 000 tonnes de farines réparties entre 7 sites : Somsois (51), Lyon (69), Quincieux (69), 2 sites à Rogerville (76), Châtillon sur Thouet (79) et Coulombiers (86). Compte tenu de l'importance des quantités à déstocker, la libération des entrepôts doit intervenir progressivement jusqu'à l'été 2010. Les sites de Lyon et de Quincieux devraient être libérés en premier, respectivement, selon les délais fixés dans le marché, en mars et septembre 2008. Les opérations concernant les autres sites débiteront de manière progressive à partir de décembre 2007.

Si la baisse du coût des loyers est en partie compensée par une hausse du poste de dépenses lié à l'accélération de la destruction des farines, il n'en demeure pas moins que le montant de la dépense globale est en diminution grâce à une concurrence plus importante constatée dans les derniers appels d'offre. L'intérêt croissant pour la valeur énergétique des farines animales brûlées en cimenterie en substitution du fioul a permis de faire jouer la concurrence entre les candidats et d'obtenir ainsi une nette diminution des tarifs d'élimination.

En réponse aux questions de M. Philippe Plisson, député de la Gironde, les éléments suivants peuvent être apportés.

Sur les modalités de la réforme de l'OCM vitivinicole, la Commission européenne a rendu publique, le 4 juillet 2007, sa proposition de réforme de l'organisation commune de marché. Si les principaux objectifs de cette réforme sont partagés par le Gouvernement, à savoir redonner de la compétitivité à la filière et reconquérir des parts sur le marché mondial, d'importantes divergences apparaissent quant aux moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Concernant la mise en œuvre d'un plan d'arrachage massif à hauteur de 200 000 hectares, ce dispositif doit se faire sur une base volontaire, avec, en complément, la mise en place d'un arrachage temporaire. Cet arrachage doit être raisonné et encadré, afin de préserver la vitalité économique de nos régions viticoles et de renforcer la compétitivité de nos exploitations.

La libéralisation des droits de plantation après 2013 serait totalement inopportune et pourrait aggraver la crise structurelle qui affecte la filière viticole. Elle n'est pas acceptable.

De plus, en supprimant brutalement et sans alternative crédible, les mécanismes de gestion de marché, la Commission européenne prend le risque de laisser les inévitables variations de production se transformer en crises graves. Il est impératif de disposer d'un éventail de mesures permettant d'anticiper les crises, notamment à travers les interprofessions, mais aussi de les gérer, via une distillation totalement rénovée, pouvant être rendue obligatoire.

La Commission ne prend pas non plus en compte les exigences qualitatives et environnementales de la filière. Le régime actuel de valorisation des

sous-produits doit être maintenu, même s'il est sans doute nécessaire de le rénover et de le rendre moins coûteux.

Par ailleurs, de nouvelles dispositions doivent être introduites dans la réforme, notamment en faveur de l'investissement dans les entreprises d'aval et du regroupement de l'offre. Cela devra faire partie intégrante du budget de l'OCM et ne pas être renvoyé vers d'hypothétiques mesures de développement rural. En effet, la nature du besoin de restructuration est spécifique à la filière viticole.

Le Gouvernement est attaché au maintien des règles actuelles de production et d'élaboration des AOC viticoles dans l'aire, ainsi qu'à la protection de l'ensemble des mentions traditionnelles existantes, qui font de la viticulture française la référence mondiale.

Enfin, plusieurs propositions de la Commission (règles d'étiquetage, pratiques œnologiques, signes de qualité) devront être fortement amendées pour aller dans le sens d'une plus grande protection des consommateurs, et notamment d'une meilleure lisibilité de l'offre.

Sur la réorientation de la PAC en faveur d'une agriculture extensive, respectueuse de l'environnement, le défi que doit relever aujourd'hui l'agriculture, et c'est vrai pour toutes les agricultures du monde, est plus fondamental : elle doit produire plus et produire mieux. Produire plus pour répondre à une demande alimentaire mondiale qui va être multipliée par deux d'ici 2050 et produire mieux pour préserver les ressources naturelles qui sont aussi ses facteurs de production. La conjoncture sur les marchés mondiaux des matières premières agricoles, nous ramène à une réalité toute simple : notre alimentation a un prix et notre agriculture doit être durable.

Dans ce nouveau contexte, la France, premier producteur européen, doit être offensive. C'est le sens de la démarche que j'ai engagée dans le cadre des Assises de l'agriculture avec l'ensemble des représentants du monde agricole, des filières agroalimentaires, des représentants des consommateurs et des associations de protection de l'environnement : refonder une politique agricole en réponse aux défis de la planète. Le calendrier communautaire nous le permet : la France assure la présidence au cours du second semestre 2008 et le débat sur le budget de l'Union européenne interviendra en 2009-2010, avant la révision des politiques communes de l'Union, dont la PAC, en 2013. Mon ambition est, lors du conseil informel de septembre, d'ouvrir un débat sur les orientations de la politique agricole après 2013 et de mettre à profit le bilan de santé de la PAC en 2008 pour tracer le chemin de l'adaptation afin d'éviter les ruptures.

Sur la mise en œuvre du plan chablis après la tempête de 1999, je rappelle que la priorité, dans le domaine de la forêt, est donnée à la reconstitution des forêts sinistrées. Fin 2006, 756 millions d'euros, soit plus de 80 % des 915 millions d'euros prévus par le plan chablis auront été consacrés à la

reconstitution des forêts privées et publiques sinistrées par les tempêtes de 1999. Le plan chablis, selon le rythme prévu, sera mené à son terme fin 2009.

Enfin, sur les mesures de protection des anguilles, il est vrai que des dangers pèsent sur les poissons migrateurs et plus particulièrement sur l'anguille. Cette préoccupation est partagée depuis plusieurs années par la Commission européenne, qui a relancé, en début d'année 2007, les discussions pour l'adoption d'un règlement communautaire pour la reconstitution des stocks d'anguille. Ce règlement a fait l'objet d'importantes négociations pendant le premier semestre 2007. La France y a activement participé et a ainsi pu obtenir des avancées notoires sur plusieurs points majeurs du texte. Un accord politique a finalement été trouvé au Conseil des Ministres du 11 juin 2007 et la parution de ce règlement est aujourd'hui imminente. Ce règlement fixe des objectifs de reconstitution ambitieux, qui exigeront des efforts importants de la part de tous les États membres, afin de réduire la mortalité de l'anguille à tous les stades de son cycle de vie, que ce soit en rivière ou en mer. La lutte contre la pêche illégale est également un objectif majeur de ce texte et la réglementation sera renforcée afin de faire disparaître le braconnage.

Les services du MAP définissent actuellement, en collaboration avec le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, une organisation de travail pour la mise en œuvre de ce règlement. Ce travail associera les professionnels de la pêche, les acteurs socio-économiques et l'ensemble des acteurs de bassin concernés par la gestion de l'anguille, dont l'association française des établissements publics territoriaux de bassins, que vous représentez. Dans ce cadre, les différentes propositions pouvant contribuer à un meilleur encadrement de la pêche et une réduction des autres facteurs de mortalité de l'anguille seront examinées.

Concernant spécifiquement la Gironde, ce département dépend du comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI) Adour-Garonne : c'est un COGEPOMI en pointe dans la gestion de l'anguille, des mesures spécifiques sur la pêche de la civelle y ont été prises et des expérimentations de repeuplement sont menées.

En réponse aux questions de MM. Jean Dionis du Séjour, député du Lot-et-Garonne, et Dino Ciniéri, député de la Loire, les éléments suivants peuvent être apportés.

Les crédits d'hydraulique sont regroupés sur la sous-action 10 du programme 154 « utilisation de l'eau et ouvrages domaniaux ». En 2006, les autorisations d'engagement se sont élevées à 5 795 414 euros. 12 240 923 euros de crédits de paiement ont été consommés. En 2007, la prévision actuelle d'exécution est 14 500 000 euros d'autorisations d'engagement et 19 082 000 euros de crédits de paiement. Le décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement témoigne de la volonté du ministère de l'agriculture et de la pêche de réduire le report de charges lié à cette mesure.

Pour 2008, le montant projeté des autorisations d'engagement s'élève à 12,55 millions d'euros. Les crédits du programme 162 (programme des interventions territoriales de l'État - PITE) ne sont pas inclus. Les actions du PITE financent en effet de l'hydraulique agricole en Poitou-Charentes à hauteur de 0,5 million d'euros et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur à hauteur de 0,3 million d'euros. La dotation en crédits de paiement de 21,9 millions d'euros, supérieure à l'enveloppe d'AE, permettra de réduire le report de charges, évalué à 38,4 millions d'euros au 31/12/2007, et de couvrir une partie des dépenses liées aux opérations déjà engagées. Il est souhaitable que le MAP puisse obtenir en loi de finances rectificative des crédits complémentaires afin de diminuer plus rapidement ces reports.

L'essentiel des crédits sera réservé aux investissements de mobilisation de la ressource en eau (stockage et adduction) et de modernisation des réseaux (canalisations), prévus dans les contrats de projet État-Région. L'annuité moyenne annuelle de ces contrats est de 7,55 millions d'euros. La dotation 2008 sera de 8,37 millions d'euros, afin de tenir compte des besoins spécifiques de La Réunion.

Sur les OGM, il est impératif en la matière de pacifier le débat, de sortir de positions radicales souvent trop réductrices et de créer un cadre accepté par tous pour les décisions futures sur ce sujet. Les propositions du groupe spécifique OGM au sein du Grenelle ont été soumises au débat public. Des tables rondes auront lieu les 24 et 25 octobre et seront conclues par le Président de la République. Une future loi et la création d'une haute autorité semblent se dégager, propositions auxquelles je suis favorable, mais attendons les résultats de ce débat.

En réponse à la question de M. Olivier Dussopt, député de l'Ardèche, sur les ICHN, les éléments suivants peuvent être apportés.

Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) concernent un peu plus de 95 000 bénéficiaires, pour un montant total de 520 millions d'euros en 2007 dont 232 millions d'euros de crédits d'État. Elles sont cofinancées par le budget européen à 55 %, sauf dans les DOM où ce cofinancement est plus important (jusqu'à 85 %).

Environ 60 % des bénéficiaires de l'ICHN sont en zone de montagne et de haute montagne : ils représentent 56 % des surfaces primées à l'ICHN et perçoivent près de 80 % du montant total distribué à ce titre. Le reste est représenté par les exploitants en zone défavorisée simple et piémont. En 2006, les surfaces fourragères déclarées ont porté sur 6,7 millions d'hectares. Néanmoins, en raison du plafonnement à 50 ha, les surfaces primées ne représentent que 4,2 millions d'hectares.

En 1997, le montant moyen perçu par un agriculteur bénéficiaire de l'ICHN était d'environ 2650 euros, il a doublé en 2007, atteignant environ 5300 euros, alors que le montant moyen était encore de 3763 euros en 2001. Une revalorisation de la majoration pour les 25 premiers hectares en zone de montagne

et de haute-montagne a été engagée en 2002. En 2007, elle est augmentée de 5 % portant ainsi la revalorisation à 30 % en zone de piémont et zone défavorisée simple et 35 % en montagne et haute-montagne. La revalorisation de 50 % reste un objectif à atteindre pour le ministère de l'agriculture et de la pêche.

En réponse aux questions de M. Jean-Marc Lefranc, député du Calvados, sur le secteur de la pêche, les éléments suivants peuvent être apportés.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a déployé d'importants efforts pour aider les professionnels de la pêche à surmonter dans les meilleures conditions possibles les hausses successives des prix du carburant. Dès l'automne 2004, le ministère a accompagné la création par les professionnels du fonds de prévention des aléas de pêche (FPAP).

Ses efforts se sont poursuivis avec le lancement, le 26 avril 2006, d'un plan de sauvetage et de restructuration (PSR) des entreprises de pêche maritime en difficulté. Ce plan est, notamment, destiné à aider les entreprises de pêche à faire face aux difficultés qu'elles rencontrent et reçoit un accueil favorable des professionnels. Sa mise en œuvre s'articule en trois phases. La première phase correspond à l'audit : la circulaire ministérielle du 5 juillet 2006 permet la prise en charge d'audits économiques des entreprises de pêche. À ce jour, 1000 audits ont été réalisés et déposés auprès des commissions régionales d'attribution des aides. Dans une deuxième phase, la circulaire ministérielle du 26 septembre 2006 définit les mesures destinées à assurer le sauvetage des entreprises concernées, en particulier la cession d'avances remboursables et la prise en charge d'intérêts. Enfin, la troisième phase sera la phase de restructuration : la circulaire ministérielle est en cours de finalisation, son contenu sera présenté aux professionnels lors de la prochaine séance du Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutiques (CSO-pêche), le 30 octobre prochain. Elle rappellera que pour valider l'étape « sauvetage », les entreprises concernées devront avoir présenté un plan de restructuration aux commissions régionales d'attribution des aides qui devront l'avoir validé. Elle détaillera également les mesures minimales qui devront figurer dans les plans de restructuration. Certaines de ces mesures pourront bénéficier d'un cofinancement grâce, notamment, à la mise en œuvre du Fonds européen pour la pêche.

Sur le FEP, la négociation actuellement en cours avec les services de la Commission doit aboutir au mois de novembre, ce qui permettra une mise en œuvre effective du fonds au début de l'année 2008. Les enveloppes régionalisées ont été soumises aux collectivités par l'intermédiaire des préfets. Le plan de sortie de flotte, qui fait partie des enveloppes nationales est actuellement doté de 27,8 millions d'euros au sein du FEP sur la période 2007-2013. Des mesures permettant l'achat de navires d'occasion par les jeunes existent également dans le cadre de ce fonds.

Enfin, s'agissant de l'OFIMER, je rappellerai qu'à la demande du Président de la République, le gouvernement travaille, sous l'autorité du Premier

ministre, à la revue générale des politiques publiques. L'État doit, en effet, se réformer pour conserver son efficacité au service de l'intérêt général. Dans ce cadre, le ministère de l'agriculture et de la pêche travaille à la réorganisation de ses propres structures, tant au plan déconcentré qu'au plan central. Les offices agricoles, dont l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) font partie de la réflexion d'ensemble et plusieurs scénarii sont aujourd'hui à l'étude. Il est bien entendu que les particularités des marchés de la pêche maritime et de l'aquaculture sont pleinement prises en compte. Le principe d'efficacité du service public présidera aux choix d'organisation qui seront faits dans les prochaines semaines.

En réponse à la question de M. Francis Saint Léger, député de la Lozère, sur la PHAE, les éléments suivants peuvent être apportés.

La PHAE représente un effort très substantiel de la part de l'État en faveur de la gestion extensive des herbages. Les montants qui lui sont consacrés sont très supérieurs à ceux de l'ancienne « prime à l'herbe », la PMSEE (prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs). En 2008, une grande partie des contrats arrivent à échéance. Leur renouvellement constitue une charge importante dans le contexte budgétaire serré que vous connaissez. L'État assumera et, conformément à ses engagements, maintiendra inchangé le montant consacré à cette politique.

Compte tenu de l'érosion habituelle du nombre de dossiers lors des renouvellements, cette stabilité offrira au niveau départemental des marges qui permettront, en fonction des priorités locales, de proposer à certaines catégories prioritaires, notamment les jeunes récemment installés, de bénéficier également de ce dispositif.

De 2003 à 2007, la PHAE a été déconcentrée et les cahiers des charges étaient arrêtés régionalement. C'est ainsi que le montant payé à l'hectare a pu varier d'une mesure souscrite à une autre. En Lozère, les agriculteurs ont pu percevoir jusqu'à 119 euros par hectare. Lors de la négociation du programme de développement rural hexagonal (PDRH) en 2006, les organisations professionnelles nationales ont souhaité que l'on revienne à une mesure unique au plan national, plafonné à 76 euros/ha. Cette mesure entre en vigueur en 2007.

En 2007, le ministère de l'agriculture a affecté à la PHAE 2 l'ensemble des crédits libérés par l'arrivée à terme des anciennes mesures contractuelles (CTE, CAD). En Lozère, à l'enveloppe initiale affectée au département, 200 000 euros supplémentaires ont été accordés, complétés par plus de 300 000 euros de redistribution régionale, afin d'ouvrir le dispositif aux jeunes agriculteurs. C'est un effort important compte tenu des contraintes budgétaires, même s'il n'est pas complètement à la hauteur des attentes locales.

Pour 2008, la situation spécifique de la Lozère justifie la mise en place de mesures territorialisées sur une partie de son territoire. Celles-ci compléteront la PHAE 2 et devront toutefois respecter les règles propres à ces mesures,

notamment porter chaque année sur des territoires précis et d'une superficie limitée, pour lesquels la problématique est particulièrement importante. Des territoires différents pourront être proposés au cours des années successives, afin de couvrir au final une zone plus importante. L'effort budgétaire très important que représente la mise en place de ces mesures nécessitera d'être étalé sur plusieurs années et d'exclure les zones pour lesquelles cette problématique est moins essentielle.

En réponse aux questions de M. François Brottes, député de l'Isère, sur la forêt, les éléments suivants peuvent être apportés.

S'agissant de la suppression de certaines formations, cette question concerne le ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos et je m'attacherai à le sensibiliser sur ce dossier en demandant que cette préoccupation soit étudiée dans le cadre de la réforme des bacs technologiques relatifs aux sciences et technologies de l'ingénieur. Plus généralement, je suis d'accord pour qu'une réflexion soit menée sur ce sujet avec le ministère de l'éducation nationale, dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

En ce qui concerne la coopération forestière, la loi d'orientation forestière de 2001 prévoyait un statut particulier pour les organismes de gestion et d'exploitation en commun dont font partie les coopératives, avec à la clé des dispositifs d'aides spécifiques. Si des aides nouvelles n'ont pas été mises en place depuis, une modulation positive de certaines aides a cependant été introduite dans le nouveau plan de développement rural hexagonal 2007-2013 pour encourager l'organisation économique du secteur et au premier rang aujourd'hui les coopératives. Ainsi, les investissements comme la desserte forestière en bénéficient. Pour d'autres, comme la reconstitution de la forêt après la tempête de 1999, il n'est pas possible d'ajouter un bonus aux dossiers collectifs, le plafond d'aide publique étant atteint.

Par ailleurs, une vaste réflexion pour le secteur forestier va être engagée le 21 novembre prochain, comme je l'ai annoncé le 5 septembre dernier, lors du Conseil Supérieur de la Forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois. Quatre groupes de travail seront mis en place pour dégager un projet réaliste et opérationnel pour la forêt et la filière bois : un groupe climat et développement économique, un groupe biodiversité et risques, un groupe gouvernance et un groupe sylviculture. Ils traduiront en acte les attentes du programme forestier national 2006-2015 et du Grenelle de l'environnement, avec notamment un plan d'adaptation et de mobilisation pour faire face aux enjeux du changement climatique. Dans ce cadre, la fiscalité sera un des leviers d'action étudiés. La réflexion, qui intéresse les coopératives et d'autres acteurs, porte sur les moyens d'encourager la réalisation effective de coupes et de travaux en forêts et la commercialisation des produits qui en sont issus.