

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

– Suite de l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127) :

Examen et vote sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture ; examen et vote sur l'article 59, rattaché, et sur le compte spécial Développement agricole et rural (M. Nicolas Forissier, Rapporteur spécial) 2

– Informations relatives à la Commission..... 7

Mercredi

22 octobre 2008

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. le président Didier Migaud. Nous allons entendre le rapport spécial de Nicolas Forissier sur les crédits relatifs aux politiques de l'agriculture, au sein de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*, sur l'article 59, rattaché, ainsi que sur le compte spécial *Développement agricole et rural*.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. Les crédits relatifs aux politiques de l'agriculture représentent plus de 3 milliards d'euros, mais ils ne constituent qu'une part de l'effort public consacré à l'agriculture et plus globalement au monde rural, qui est évalué à 25 milliards d'euros. Il convient en effet d'ajouter à ces 3 milliards d'euros la totalité des crédits du ministère, ceux de l'enseignement et du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* : celui-ci sera réintégré à partir de 2009 à la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* tout en demeurant rapporté par mon collègue Bruno Le Maire. Aux 5 milliards d'euros de crédits du ministère, il faut ajouter les dépenses fiscales à hauteur de 3 milliards, la protection sociale agricole pour 6 milliards, les 10 milliards de crédits européens, et plus de 1 milliard d'euros provenant des collectivités territoriales ou d'autres ministères. Le présent rapport spécial concerne également le CASDAR, c'est-à-dire le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*. Le budget du ministère de l'agriculture reste le principal instrument de la politique dans ce domaine : il coordonne les moyens et les rééquilibre. Je souhaite souligner l'effort remarquable fourni en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche qui augmentera, en crédits de paiement, de 5,6 %.

Concernant le CASDAR, les recettes devraient progresser d'une dizaine de millions d'euros en raison du dé plafonnement de la taxe affectée au compte, pour atteindre 113,5 millions d'euros.

S'agissant des programmes de la mission *Agriculture*, je souhaite m'attarder sur quatre points.

Premièrement, il faut donc le recul du prix de moitié des reports de charges. Ils atteignaient presque 1 milliard d'euros l'an dernier. Depuis de nombreuses années, le budget du ministère de l'agriculture n'est pas suffisamment doté alors même qu'il doit faire face régulièrement, et seul, aux conséquences économiques des crises climatiques et sanitaires qui affectent l'agriculture nationale. Il faut donc prendre en cours d'année des mesures de gestion, qui ne permettent pas d'éviter l'accumulation des retards de paiement. Cette année, un effort particulier a été fourni grâce à une amélioration de la gestion à la rationalisation de certains dispositifs, dits « à guichet ouvert », de façon à mieux sélectionner les dossiers et à mieux gérer la dépense. Même si nous avons fait la moitié du chemin, il en reste autant à parcourir. La question est essentielle parce que le budget est amputé dès le début de l'exercice.

J'ai la conviction, et je le répéterai en séance publique, qu'il y aurait tout intérêt à mieux doter le budget de l'agriculture pour préserver des marges de manœuvre. Je proposerai donc au Gouvernement, si vous en êtes d'accord, que, par exception, la réserve de précaution soit préaffectée au financement des crises, afin de ne pas pénaliser le ministère de l'agriculture. Ce serait une première réponse au problème.

Deuxièmement, les crédits de paiement augmentent de 2 % et les autorisations d'engagement diminuent de 12 %, baisse qui tient essentiellement à la très forte chute des financements destinés à la PHAE, la prime herbagère agro-environnementale, compte tenu des montants exceptionnels prévus au titre de 2008 pour lancer une nouvelle campagne de cofinancement de cette prime. Dans une perspective triennale, à l'horizon de 2011, les crédits

de paiement devraient baisser de 10 % et les autorisations d'engagement de 13 %. Ce résultat prévisible tient, d'une part, aux effets attendus du bilan de santé de la PAC, qui pourrait conduire à la prise en charge par l'Union européenne d'aides actuellement financées par le budget de l'État, en particulier la montée en puissance de l'assurance récolte et la réorientation de certaines aides vers l'élevage et les productions fragiles ; d'autre part, aux conséquences bénéfiques de la RGPP.

De ce point de vue, le ministère de l'agriculture a été extrêmement actif, et soucieux de la bonne utilisation de l'argent public. Dès 2009, les résultats seront tangibles, notamment avec la suppression des préretraites agricoles, qui représente une économie de 17 millions d'euros en AE, et de la ligne destinée à financer les associations agissant en faveur du monde rural, soit 7,5 millions d'euros. Nous serons désormais limités dans ce domaine aux engagements communautaires du FEADER, le Fonds européen agricole pour le développement rural, mais les associations seront dorénavant éligibles aux appels à projet du CASDAR, ce qui devrait leur offrir des compensations. Cette mesure me semble néanmoins trop brutale. C'est pourquoi je proposerai un amendement pour assurer la transition.

Troisièmement, le principal programme, intitulé *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, qui résulte de la fusion des programmes *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable* et *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, comporte quatre priorités.

Il prévoit d'abord des mesures en faveur des secteurs fragiles. Les crédits de la PNSVA, la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante, destinée à lutter contre la déprise agricole et qui vient compléter la PMTVA prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, financée par l'Union européenne, sont maintenus. L'effort en faveur des zones fragiles est préservé puisque 230 millions d'euros continueront d'être inscrits au titre de l'ICHN, l'indemnité compensatrice de handicap naturel. Par ailleurs, les crédits en faveur de la pêche seront en très forte hausse : + 170 % en AE et + 124 % en CP en raison du plan pour une pêche durable et responsable, annoncé par le Président de la République le 16 janvier 2008. Cette évolution explique pour partie l'augmentation globale du budget.

Ensuite, le programme prépare l'avenir. L'installation des jeunes est une priorité du Gouvernement, qui maintient le niveau de la dotation aux jeunes agriculteurs et augmente fortement l'enveloppe de prêts bonifiés. Des mesures sont également prises pour mieux former, hors cadre familial, les jeunes qui veulent s'installer grâce aux plans de professionnalisation personnalisés. Corollaire du Grenelle de l'environnement, le plan *Agriculture biologique, horizon 2012* bénéficiera de crédits multipliés par huit. L'Agence Bio recevra ainsi 3 millions d'euros. L'effort consenti est très important.

Par ailleurs, le programme entend promouvoir la « ferme France ». C'est l'un des objets des offices agricoles, dont les crédits d'intervention ont été partiellement rétablis. En 2008, et de façon peu orthodoxe, leurs crédits avaient été réduits de 50 millions d'euros, en contrepartie de la promesse d'une rallonge équivalente en cours d'année, après la vente du siège de l'ONIGC, l'Office national interprofessionnel des grandes cultures. C'est ce qui a été fait, ou à peu près. Le budget pour 2009 part sur de bonnes bases, comme s'y était engagé le ministre.

La promotion de la « ferme France » passe aussi par le soutien aux industries agroalimentaires, premier secteur exportateur et deuxième employeur du pays. Le soutien direct, notamment par l'intermédiaire du FISIAA, le Fonds d'intervention stratégique pour les

industries agroalimentaires, est en baisse du fait des nouvelles règles communautaires, mais le dispositif de soutien à l'export est renforcé, dans le cadre de la délégation de service public qui a été confiée à la SOPEXA et des actions conduites par UBIFRANCE. Le partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires sera opportunément relancé et nous jugerons des résultats sur pièces.

Je suis plus circonspect quant à la forme à donner à la communication. Les moyens sont très dispersés, y compris sur le plan national. Aucune image n'émerge. L'agence nationale d'information et de communication agricole et rurale, l'AFICAR, n'a pas réussi à mobiliser de financements extrabudgétaires. Le ministère, les offices et les filières conservent leurs propres budgets de communication. Aucune avancée n'a donc été ? et l'AFICAR sera dissoute le 31 décembre.

Quatrièmement, il s'agit de réformer la gestion des crises, notamment en incitant au développement de l'assurance récolte. À cet égard, les conclusions du bilan de santé de la PAC seront décisives. Néanmoins, le présent projet de loi de finances anticipe la possibilité d'utiliser des crédits communautaires pour développer cette assurance, par des incitations, en réaffectant une partie des taxes affectées pour l'heure au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, qui n'est d'ailleurs toujours pas doté pour l'année 2009. Le mouvement qui est en train de s'opérer sera positif si l'accompagnement public, tant national qu'euro-péen, se poursuit en 2009 et 2010. Ces mesures ne dispensent pas de réfléchir à la prise en charge par la solidarité nationale, de crises qui soit aujourd'hui financées par le seul ministère de l'agriculture. De deux choses l'une : soit le ministère les gère seul, mais il faut lui en donner les moyens ; soit on fixe des règles claires de partage et de solidarité.

En ce qui concerne ensuite le programme *Forêt*, il s'adapte lui aussi au Grenelle de l'environnement et s'attache également à développer la chimie verte, qui sera relancée en 2009. L'Inventaire forestier national sera intégré à l'Office national des forêts à qui des efforts importants de productivité seront demandés par le Gouvernement. L'objectif est d'accroître l'exploitation et la commercialisation du bois avec des crédits budgétaires stables.

Enfin, des modifications importantes seront prévues dans l'organisation institutionnelle du ministère, dans le sillage de la RGPP. Les offices agricoles seront, si les délais peuvent être respectés, fusionnés en un établissement unique : FranceAgriMer au 1^{er} janvier 2009. En revanche, la spécificité de l'ODEADOM sera respectée. De même, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles et l'Agence unique de paiement seront fusionnés pour donner naissance à un interlocuteur unique : l'Agence des services et de paiement.

La réorganisation du ministère sera menée à trois échelons. À l'échelon central, la fusion de certaines directions a déjà été engagée. L'échelon régional va monter en puissance avec la création des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, aux compétences élargies, qui coordonneront mieux les actions du ministère. À l'échelon départemental, l'expérience des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture sera progressivement généralisée.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie pour la qualité de votre synthèse.

M. Michel Bouvard. Notre rapporteur spécial a mis à juste titre le doigt sur le financement des calamités agricoles, qui ne fait pas l'objet de provisions annuelles. Plutôt que de créer un régime spécifique pour la réserve de précaution, qui constituerait en quelque sorte

une exception à la règle, il vaudrait mieux isoler soit une action, soit un programme, dont la dotation serait évaluée chaque année selon la moyenne des besoins constatés les années précédentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. le rapporteur spécial. Compte tenu des contraintes budgétaires, j'émet un avis défavorable. La dotation demandée pour les ICHN en 2009 reste stable à 230 millions et

l'indemnité est majorée dans les zones de montagne. Le ministère ne pourra pas faire un effort supplémentaire, en 2009 du moins. Par ailleurs, un très gros effort de rationalisation a été entrepris dans le cadre de la RGPP et le ministère pourrait difficilement renoncer à ses crédits de pilotage.

La Commission adopte successivement ces deux amendements.

M. le président Didier Migaud. La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur spécial, tendant à transférer 1,4 million d'euros, correspondant à la dotation de l'AFICAR, vers le programme *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, afin d'abonder à hauteur de 700 000 euros les crédits de bonification des prêts aux coopératives d'utilisation de matériel agricole, et d'attribuer le même montant aux associations œuvrant en faveur du développement rural.

La Commission adopte cet amendement.

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

Elle adopte également le compte spécial Développement agricole et rural, avec l'avis favorable du rapporteur spécial, ainsi que l'article 59, rattaché.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 231 *Vie étudiante* du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, vers le programme 148 *Fonction publique* du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique pour un montant de 2 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'une part du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* vers le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* et d'autre part du programme 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense* vers le programme 134 *Développement des entreprises et des services* de la mission *Développement et régulation économiques*. Ces mouvements, d'un montant de 506 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement correspondent aux contributions du ministère de la Défense à l'exploitation et à la maintenance de la station Loran d'Edje par le Danemark pour les besoins de la marine nationale (400 000 euros) ainsi qu'au financement d'études diligentées par le PIPAME (Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques) notamment en matière aéronautique dans son programme de travail pour 2008 (106 000 euros) ;

– un projet de décret portant transfert de crédits du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* vers le programme 192 *Recherche industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Ce mouvement, d'un montant de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement représente la contribution du ministère de la Défense au fonds unique en faveur des pôles de compétitivité ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 5 552 677 euros d'autorisations d'engagement et de 8 347 205 euros de crédits de paiement. Ce transfert va être effectué entre les programmes

212 *Soutien de la politique de défense* et 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*. Il est destiné à financer les projets de systèmes d'information des ressources humaines des armées, notamment le projet Concerto, réalisés en liaison avec la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) ;

– un projet de transfert en gestion des programmes contributeurs des différents ministères vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*. Le montant total du transfert 2008 s'élève à 20 900 001 euros en autorisation d'engagement et 24 879 999 euros en crédits de paiement ;

– un projet de virement en gestion des programmes contributeurs du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*. Le montant total du virement 2008 s'élève à 1 200 000 euros en autorisations d'engagement et 400 000 euros en crédits de paiement ;

Afin de soutenir l'attractivité et la compétitivité des territoires ruraux, le Gouvernement a lancé le 9 décembre 2005 un appel à projets national avec l'objectif de labelliser et de soutenir des projets innovants, favorisant le développement de partenariats publics-privés structurants, et contribuant au développement des territoires ruraux. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement des actions engagées dans le cadre du CIADT de septembre 2003 puis dans celui de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

