

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) :

Examen et vote sur les crédits des missions :

- Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation (M. Gérard TERRIER, Rapporteur spécial) 2
- Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales :
 - Sécurité alimentaire (M. Éric ALAUZET, Rapporteur spécial) 7
 - Politiques de l'agriculture ; sur le compte spécial *Développement agricole et rural* et sur les articles 60 et 61, rattachés (M. Charles DE COURSON, Rapporteur spécial) 10
- Sécurité civile (M. Patrick LEBRETON, Rapporteur spécial) 18
- Amendement examiné par la Commission 24
- Présences en réunion 24

Jeudi

11 octobre 2012

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de
Mme Valérie Rabault,
Vice Présidente**



La Commission examine d'abord, sur le rapport de M. Gérard Terrier, les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

M. Gérard Terrier, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». Avec 3,07 milliards d'euros, les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », quoiqu'en diminution de 2,55 % à périmètre constant, ont la qualité de préserver intégralement les droits des anciens combattants ainsi que ceux des victimes d'actes de barbarie ou de persécutions antisémites pendant la Seconde Guerre mondiale. Ils traduisent aussi un effort en faveur de la mémoire et du lien entre la Nation et son armée.

Le programme 169, doté de 2,84 milliards d'euros, soit la quasi-totalité des crédits de la mission, finance l'ensemble des mesures en faveur des anciens combattants. Certes, ses crédits diminuent de 75,28 millions d'euros, soit 2,58 %. Cette évolution n'a cependant – et malheureusement – qu'une cause : la diminution, chaque année, du nombre des anciens combattants. Ainsi, les montants consacrés au paiement de la dette viagère baissent de 84,47 millions d'euros. Cette réduction est supérieure à celle de l'ensemble du programme, ce qui signifie que les crédits de certaines actions sont augmentés.

Les droits des anciens combattants sont maintenus, voire améliorés.

La retraite du combattant a été portée à 48 points avec effet au 1^{er} juillet 2012 ; le présent projet de loi de finances assure l'extension de cette mesure en année pleine, pour un montant de 54 millions d'euros.

Par ailleurs, le ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants est attentif à transposer aussi vite que possible, dans la réglementation des retraites du combattant et des pensions d'invalidité, les augmentations du point de la fonction publique, qui en constitue la référence.

Enfin, les dépenses fiscales consenties au profit des anciens combattants, notamment la demi-part dont bénéficient ceux âgés de plus de 75 ans et leurs veuves, ainsi que les exonérations des pensions militaires d'invalidité et des retraites du combattant sont maintenues. Cela représente un coût de 500 millions d'euros environ.

Malgré un nombre d'invalides en diminution, les crédits consacrés aux soins qui leur sont prodigués connaissent une légère progression de 1,2 million d'euros. Cette augmentation traduit les progrès techniques des appareillages, qui se répercutent dans leurs coûts.

Les crédits destinés aux prestations de solidarité sont, eux aussi, en progression. À partir de 2013, les crédits destinés à l'aide différentielle au conjoint survivant, de l'ordre de 5 millions d'euros aujourd'hui, seront abondés de 500 000 euros par an, et ce de manière cumulative jusqu'en 2015 ; ainsi, 3 millions d'euros de crédits supplémentaires lui seront consacrés. Elle continuera ensuite à être, autant que possible, augmentée. Au 1^{er} avril 2012, elle a atteint les 900 euros, ce qui est encore inférieur au seuil mensuel de pauvreté. Si des reliquats au sein des dotations étaient constatés, le ministre s'est engagé à étudier la possibilité de porter le montant de cette aide au niveau du seuil de pauvreté, soit 964 euros.

Les militaires envoyés en opérations extérieures, en OPEX, forment la quatrième génération du feu. Le ministère est attentif à leur reconnaître la qualité de combattant. Ils sont aujourd'hui près de 50 000 à être détenteurs de la carte du combattant. Un décret a étendu,

le 28 juin 2012, la liste des théâtres d'opération qui ouvrent droit à ce statut. Le nombre d'anciens combattants au titre des OPEX pourrait, en conséquence, progresser de 25 % à 50 %.

Enfin, débat récurrent lors de la discussion des crédits de cette mission, va être mise à l'étude l'extension, jusqu'en 1964, de la période pendant laquelle le fait d'avoir passé quatre mois sous l'uniforme en Algérie donne droit à la carte du combattant.

La suppression de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense a parfois provoqué de sérieux allongements des délais de règlement des demandes de prestations. Ce retard est aujourd'hui en voie de résorption ; les demandes sont désormais traitées à coût moindre et à plus grande vitesse.

Les crédits nécessaires à l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et d'actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale, qui font l'objet du programme 158, apparaissent suffisants pour satisfaire les demandes d'indemnisation. Sauf dossier particulièrement complexe, les indemnisations sont versées dans un délai de quatre mois et demi pour les résidents français et de cinq mois et demi pour les résidents à l'étranger, après l'avis favorable prononcé par la commission d'indemnisation.

J'en viens maintenant au lien entre la Nation et son armée et à la politique mémorielle qui font l'objet du programme 167.

Avec 119,37 millions d'euros, les crédits de ce programme sont en hausse de 1,15 %.

Avec 102,16 millions d'euros, les crédits relatifs à la Journée défense et citoyenneté (JDC) sont encore en diminution, de 3,6 millions d'euros. Cette évolution tient à l'achèvement de la restructuration de la direction du service national dont le format est désormais adapté à sa mission essentielle, à savoir l'organisation de la JDC.

La rénovation du contenu de la JDC semble avoir été appréciée par les jeunes. Plus de 85 % d'entre eux en ressortiraient avec une vision améliorée de la défense et des armées. Son éventuel allongement serait à l'étude.

La politique de la mémoire, qui était jusqu'ici le parent pauvre de cette mission, voit ses crédits augmenter de plus de 5 millions d'euros, soit 43 %. Il s'agit d'abord de préparer le centenaire de la Grande Guerre en 2014. À ce titre sont notamment conduites des actions de rénovation des cimetières militaires, en France et à l'étranger.

Toujours dans la continuité de la mémoire combattante, un monument nominatif dédié aux militaires décédés en OPEX est actuellement en construction place Vauban devant les Invalides. Il devrait être inauguré l'an prochain.

Enfin, on me permettra d'évoquer ici les « malgré-nous » d'Alsace-Moselle, envoyés sur le front de l'Est par l'Allemagne nazie et qui ont ensuite été internés en tant que soldats allemands par les Soviétiques dans des camps au régime particulièrement sévère. Seuls les prisonniers des camps situés à l'est des frontières de l'Union soviétique du 22 juin 1941 ont bénéficié de l'imputabilité à la détention de certaines maladies. Ceux qui avaient été internés dans l'un des 118 camps implantés à l'ouest de cette ligne ont été exclus de cette reconnaissance. Les survivants sont environ 200 aujourd'hui. Ne serait-il pas temps d'unifier le statut des « malgré-nous » envoyés sur le front de l'Est et internés par les Soviétiques ? Ainsi serait reconnue leur souffrance commune.

En conclusion, j'ai l'honneur de proposer à la Commission d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Jean-Louis Dumont. Vous avez insisté, monsieur le rapporteur spécial, sur le lien entre l'armée et la Nation et nous devrions concentrer notre attention sur les nouvelles relations entre la population et les régiments qui découlent de la suspension du service national. Il convient de s'assurer que l'armée reste totalement républicaine.

Les personnels inemployables dans d'autres services ont été affectés au bureau du service national. La Cour des comptes avait pointé le caractère pléthorique des effectifs de ce bureau. Ils ont beaucoup diminué mais ne reste-t-il pas des gains de productivité à réaliser ? Si tel était le cas, certains agents pourraient être redéployés vers d'autres secteurs du ministère.

S'agissant des OPEX, je tiens à attirer votre attention, monsieur le rapporteur spécial, sur la nécessité pour la Nation de reconnaître ceux qui les effectuent – même si ce sont des engagés – et dont certains sont tués, notamment en Afghanistan. Le projet d'élever un monument à leur intention à Paris devrait être discuté entre nous.

Au-delà des liens entre l'armée et la Nation que promeut la JDC, le renforcement des liens citoyens devrait constituer un sujet de réflexion particulier.

Est-ce bien le ministère qui pilote la préparation du centenaire de la Première Guerre mondiale ? Nous nous réjouissons que des moyens soient affectés à cette opération mais cette dernière doit s'inscrire dans le cadre d'une politique mémorielle et citoyenne globale. Les anciens combattants expriment une attente forte quant au respect de la mémoire et de la diversité de ceux qui composent leurs rangs.

M. Régis Juanico. L'évolution des crédits de la mission est relativement positive car la diminution de 80 millions d'euros est plus faible que celle de 100 millions d'euros enregistrée l'année dernière. Au cours des cinq dernières années, plus de 500 millions d'euros ont été retirés au financement de cette mission.

L'engagement d'augmenter de quatre points la retraite du combattant pour la porter à 48 devait être honoré. Il représente 54 millions d'euros en année pleine.

Le nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant baisse de plus en plus vite. Au 1^{er} janvier 2012, 1 280 000 personnes la percevaient ; ils ne seront plus que 1 200 000 à la fin cette année.

Certaines mesures restent à prendre. Elles sont très importantes pour les anciens combattants et ne représenteraient pas un coût très élevé. Il s'agit de porter le plafond de l'allocation pour le conjoint survivant à 964 euros, ce qui engendrerait une dépense supplémentaire limitée à quelques millions d'euros ; d'étendre la délivrance de la carte de combattant à ceux qui sont arrivés avant le 2 juillet 1962 en Algérie et qui y sont restés plus de quatre mois, ce qui coûterait entre quatre et cinq millions d'euros à l'État ; de poser la question de la campagne double et de l'équité du droit à réparation. De vos échanges avec le ministre et ses services, avez-vous eu, Monsieur le rapporteur spécial, l'impression que des amendements parlementaires déposés sur ces questions au cours de la discussion budgétaire pourraient recevoir l'appui du Gouvernement ?

Mme Marie-Christine Dalloz. L'ensemble des associations d'anciens combattants soulèvent un même sujet depuis deux ans. Parmi les anciens combattants, ceux qui vivent seuls se retrouvent souvent, notamment dans les milieux ruraux, avec des revenus de retraite inférieurs au seuil de pauvreté. Serait-il envisageable de leur accorder l'allocation différentielle au conjoint survivant ? La disparité de traitement entre une veuve disposant de revenus faibles mais percevant l'aide différentielle et l'ancien combattant vivant seul et ne pouvant pas bénéficier de cette allocation alors que ses revenus sont inférieurs à son montant est injuste. Comptez-vous, monsieur le rapporteur spécial, satisfaire cette demande forte des anciens combattants ?

M. Jean Launay. L'élargissement de la qualification d'ancien combattant aux militaires ayant participé aux OPEX est une décision logique. Il faudra donc prévoir d'augmenter la dotation financière en proportion de l'accroissement de cette population.

La réouverture de la réflexion sur l'opportunité d'élargir l'octroi de la carte de combattant à ceux qui ont porté l'uniforme en Algérie pendant au moins quatre mois jusqu'en 1964 est très positive.

S'agissant de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, je suis surpris de constater que seulement dix dossiers ont été déclarés recevables. Cela ne représente que 290 000 euros alors que l'enveloppe ouverte s'élève à 10 millions d'euros. En outre, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) travaille, depuis sa création en 2010, à un élargissement de la liste des maladies radio-induites et les dossiers des demandes d'indemnisation peuvent être réexaminés. Quelle appréciation portez-vous, monsieur le rapporteur spécial, sur ce dispositif qui semble ouvert mais qui est très peu employé ?

M. Charles de Courson. Je suis également très étonné des chiffres avancés pour l'indemnisation des conséquences sanitaires des essais nucléaires. Des échanges que j'ai eus avec des habitants de ma circonscription, il apparaît que l'application de la loi aboutit à une absence d'indemnisation. Alors que le texte de la loi avait créé une présomption de causalité entre le développement d'une maladie inscrite sur la liste et la présence dans une région où des essais nucléaires avaient eu lieu, il est très difficile d'apporter la preuve de sa présence au moment d'un essai. Ne faudrait-il pas prendre une initiative pour faire évoluer ce mécanisme ?

Monsieur le rapporteur spécial, seriez-vous enclin à redéposer l'amendement que j'avais rédigé concernant l'indemnisation des orphelins du fait de la déportation ? Cette indemnisation peut se liquider sous forme de rente ou de capital. Dans le cas de la rente, son produit est exonéré d'impôt sur le revenu. En revanche, le capital est imposé. Cette différence de traitement est injustifiable et l'extension de l'exonération fiscale au capital serait d'un coût très faible.

Le texte ouvrant droit à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale n'est pas adapté à la variété des situations recensées. Un projet de décret devait l'améliorer mais il serait actuellement bloqué. Êtes-vous disposé, monsieur le rapporteur spécial, à agir en ce sens ?

Mme Monique Rabin. Les crédits du programme 167 connaissent certes une légère hausse mais cette augmentation est presque entièrement affectée à la politique de mémoire du fait de la préparation du centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale.

Compte tenu de l'engagement résolu du Président de la République et de la majorité envers la jeunesse, il me paraît opportun de donner plus d'ampleur à la JDC. Monsieur le rapporteur spécial, ce transfert de crédits du financement de la JDC à celui de la politique de mémoire est-il conjoncturel ou a-t-il vocation à perdurer ? La société a besoin d'être restructurée autour de la jeunesse si bien qu'une action forte devrait être conduite dans sa direction, au cours des cinq prochaines années, afin de nourrir son sentiment d'appartenance à la collectivité nationale.

Les crédits dévolus à l'intégration des personnes handicapées rejoignant la fonction publique n'apparaissent pas dans le rapport. Or, il me semblait que l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) était responsable de cette action. Qui l'assume à présent ?

M. le rapporteur spécial. Ces crédits ne sont pas dans la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et ce n'est pas l'ONAC qui est chargé de cette intégration.

Quelle que soit la majorité, la politique dans le domaine de cette mission tâche d'être consensuelle. Nous avons tous été confrontés aux justes revendications et demandes de réparation du monde combattant ainsi qu'à la nécessité de maîtriser les dépenses de l'État. Nous avons donc avancé par petits pas et il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de revenir sur les progrès effectués dans le passé. Cet esprit animait déjà les précédentes majorités.

L'armée a toujours été républicaine, monsieur Dumont ! Les JDC contribuent à renforcer le lien entre l'armée et les citoyens et à faire disparaître chez les jeunes les clichés qui peuvent encore subsister.

La réorganisation de la direction du service national se poursuit mais ne devrait s'achever qu'en 2015. L'effectif, en équivalents temps plein, qui était prévu à 1 600 en 2013, sera en fait de 1 475 et de 1 370 en 2015.

Le pilotage du centenaire du début de la Première Guerre mondiale et des 20 millions d'euros qui lui ont été affectés est assuré par le Gouvernement. Une commission de pilotage sera néanmoins instituée qui fera le lien avec les lieux où seront célébrées ces commémorations.

L'aide différentielle au conjoint survivant est désormais fixée à 900 euros. Le ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, va travailler à la porter à 964 euros. Le nombre des ayants droit diminuant, l'augmentation à 964 euros sera financièrement indolore.

Les nouveaux bénéficiaires du statut d'ancien combattant en OPEX sont moins nombreux que les anciens combattants qui disparaissent. Cette tendance est donc favorable pour les indemnisations. Cette quatrième génération du feu dispose des mêmes droits que ses aînés.

S'agissant des interrogations relatives à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires, la loi prévoit que la charge de la preuve incombe à l'État. Or, il semblerait que l'application du texte diffère de sa lettre. Je me permettrai donc en votre nom, mes chers collègues, de poser une question sur ce sujet en séance publique.

Je souscris à l'idée qui sous-tend votre amendement, monsieur de Courson. La différence de régime fiscal entre la perception sous forme de rente ou de capital de l'indemnisation des orphelins du fait de la déportation n'est pas équitable. En outre, l'exonération du capital n'entraînerait qu'une dépense fiscale très faible. Je suis d'accord pour reprendre cet amendement au titre du rapporteur et de le proposer en séance.

La quasi-totalité du budget de cette mission était traditionnellement consacrée au droit à réparation. Il s'agissait de répondre à la demande constante des anciens combattants en la matière. Une inflexion a déjà été opérée. Des améliorations restent à mettre en œuvre mais l'essentiel est réalisé. La diminution du nombre d'ayants droit permet de réorienter les dépenses vers la JDC et la politique mémorielle. Une double contrainte conjoncturelle existe pour les crédits de 2013 : celle, globale, de restriction des dépenses publiques et celle, liée au calendrier, de financement des commémorations du centenaire de la Première Guerre mondiale. Cependant, le ministre a lancé une étude sur l'extension de la durée de la JDC. Vous pourrez d'ailleurs l'interroger sur ces sujets en séance. Malgré ces exigences, ce budget traduit la justesse de la direction qui a été arrêtée dans le domaine des anciens combattants, de la mémoire et des liens avec la Nation.

Madame Dalloz, je n'ai pas répondu à votre question sur l'extension du bénéfice de l'aide différentielle – normalement allouée au conjoint survivant – aux anciens combattants vivant seuls et disposant de ressources inférieures à son montant parce que le ministre n'a pas précisé sa position sur ce sujet.

Satisfaire la demande que vous formulez, monsieur de Courson, sur l'extension du droit à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la Seconde Guerre mondiale coûterait deux milliards d'euros. Certes, il s'agit d'une estimation portant sur une amplification globale. Il serait peut-être possible de réduire le champ de cette augmentation afin d'en limiter le coût mais, à l'heure actuelle, la piste que nous avons étudiée avec le ministre entraînerait une dépense de deux milliards d'euros, qui ne peut être engagée.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».*

*

* *

La Commission passe à l'examen des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – Sécurité alimentaire (M. Éric Alauzet, rapporteur spécial).

M. Éric Alauzet, rapporteur spécial pour la sécurité alimentaire. J'ai, pour la première fois, l'honneur de présenter ce rapport sur la sécurité alimentaire, sans avoir pu, hélas, procéder à toutes les auditions que j'aurais souhaitées. Je n'ai en effet rencontré que le directeur de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), ce qui limite un peu ma perception du dossier.

Depuis plusieurs années, mon prédécesseur l'avait déjà souligné, la direction générale de l'alimentation (DGAL) peut être considérée comme une administration exemplaire, tant dans sa gestion que dans ses demandes de crédits. Son budget représente aujourd'hui 0,13 % des crédits de l'État, soit un peu plus d'un demi-milliard d'euros, en augmentation de 4 %.

Elle assure la transcription et la mise en œuvre de la réglementation européenne, la traçabilité de l'ensemble de la chaîne alimentaire – animaux et végétaux –, le respect sur le terrain de la réglementation relative aux OGM, les contrôles sanitaires dans les exploitations animales – vaccinations, contrôles et décisions portant sur les animaux malades – ainsi que dans les abattoirs, enfin les contrôles à l'importation. Pour remplir efficacement ces tâches au meilleur coût, elle a développé des liaisons, d'une part avec les institutions européennes spécialisées, d'autre part avec les professionnels. Nombre de ses tâches sont accomplies, sous son contrôle étroit, par les professionnels du secteur, les vétérinaires ou encore les agriculteurs et leurs groupements.

Dans certains secteurs, comme l'équarrissage, elle a réussi à susciter la constitution de filières de valorisation des sous-produits pour des activités qui, autrefois, représentaient essentiellement une charge pour l'État.

Au regard de l'ensemble des missions de la DGAL, son budget est sous tension. Car pour couvrir l'ensemble des domaines de sa compétence avec le professionnalisme nécessaire, les moyens humains arrivent désormais à un étiage. Alors même que, pour des raisons techniques, un effet de ciseaux, comme dans beaucoup d'autres domaines, se développe entre rémunérations des personnels et effectifs. En 2013, le plafond d'emplois du programme continue de diminuer, perdant encore 97 équivalents temps plein travaillés, pour n'en atteindre que 4 579. Malgré cela, la charge des dépenses de personnel augmente de 12,3 millions d'euros, accroissement principalement dû à la charge des cotisations d'équilibre au compte d'affectation spéciale des pensions, qui passe de 70,7 à 78,3 millions d'euros.

La gestion au meilleur coût, permise par une organisation au plus près du terrain, a maintenant atteint ses limites, les crédits de la mission devant être réabondés en cas de crise sanitaire. Ainsi l'exercice 2011, pour lequel 509,5 millions d'euros avaient été inscrits, contre 561,3 en 2010, s'était clos par une dépense de 546,2 millions d'euros.

Or, dans un contexte où la confiance de nos concitoyens s'émousse et où les Français se préoccupent de l'impact de l'environnement sur la santé, les actions du programme 206 sont primordiales et exigent la mobilisation de moyens importants, d'une part afin de renforcer la surveillance de l'alimentation et les contrôles afférents, d'autre part de réaliser des études au long cours. À un moment où les signalements et les controverses n'ont jamais été aussi fréquents, il faut privilégier, en face des nouveaux risques sanitaires et environnementaux, une logique préventive plutôt que curative.

Dans ces conditions, on comprendra que les 4 % de hausse des crédits du programme 206 constituent bel et bien une participation à la maîtrise des comptes de l'État, alors même que son champ d'action est extrêmement sensible non seulement pour la santé de notre agriculture, mais aussi pour celle de nos compatriotes. Cette augmentation marque également l'importance que le Gouvernement accorde à ces thèmes.

Les crises sanitaires traversées par notre société au cours des dernières années avaient en commun une apparition brutale de leurs manifestations, une origine virale ou microbienne, une traçabilité que l'on est parvenu, tôt ou tard, à suivre, enfin une capacité des pouvoirs publics à contenir puis à éradiquer les risques.

Nous voilà maintenant exposés à des menaces plus lentes, plus sournoises et donc plus difficiles à cerner, avec une forte inertie, aussi bien lors de leur apparition que de leur disparition. Elles ne sont plus d'origine virale ou microbienne mais chimique et complexe. Ce

sont les risques sanitaires environnementaux, que le Président de la République a parfaitement pointés lors de son discours d'ouverture de la conférence environnementale en soulignant que l'on doit interroger, à propos des conséquences de la dégradation de notre environnement, sur l'augmentation d'un certain nombre de pathologies chroniques, souvent générées par des produits chimiques. Il en va ainsi des maladies dégénératives, notamment des cancers et des maladies cardio-vasculaires, sans doute favorisées par des perturbateurs endocriniens ou par les OGM, comme tend à le démontrer l'étude du professeur Gilles-Éric Séralini. D'autres questions se posent de la même façon, au titre des nanotechnologies et autres.

Les pouvoirs publics seront donc de plus en plus sollicités pour apporter des réponses à toutes les questions qui se posent sur ces sujets, dont la gravité rend extrêmement modeste le coût de 500 millions d'euros de la mission Sécurité sanitaire.

Ne nous laissons pas abuser par l'augmentation en trompe l'œil de son budget quand on en analyse attentivement les raisons : l'augmentation du coût du personnel, pour 7 millions d'euros, notamment à travers les pensions, et la protection contre la tuberculose du cheptel bovin destiné à l'exportation, pour 11 millions.

Parallèlement, le budget de l'Ansès diminue de 5,4 %, du fait d'une réduction de 3 millions d'euros de sa subvention. L'agence va donc devoir renoncer à une partie de ses projets d'études, ce qui peut paraître paradoxal dans le contexte que je viens de rappeler. Il est préoccupant de découvrir que les agences de l'État ne disposent pas des ressources suffisantes pour mener des études de référence sur des périodes longues, alors qu'on les mobilise pour fournir des avis au gré des controverses qui se succèdent.

J'ai toutefois l'honneur de proposer à la Commission d'adopter les crédits du programme 206, tout en attirant votre attention sur les enjeux et les besoins de l'avenir.

M. Charles de Courson. Pourquoi assiste-t-on à un effondrement des fonds de concours, de 40 à 14 millions d'euros, qui se traduit, en page 11 du projet de rapport spécial, par une diminution globale des crédits de 1,28 % ?

M. le rapporteur spécial. Cela résulte principalement de la diminution des fonds européens consacrés à la lutte contre certaines maladies comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui ne nécessite plus d'interventions aussi importantes que par le passé.

Mme Valérie Rabault, présidente. La diminution des crédits de l'Ansès aura-t-elle des conséquences sur la conduite des programmes de recherche ?

M. le rapporteur spécial. Elle aura en effet de telles incidences et c'est dommageable. L'Ansès réfléchit aujourd'hui à la façon dont elle va pouvoir intégrer cette diminution alors que la hausse des cotisations au compte d'affectation spéciale des pensions et le glissement vieillesse-technicité (GVT) accroissent les charges de personnel malgré la diminution des effectifs que j'ai mentionnée et qui se poursuit depuis trois ans.

Ne s'offre donc pas d'autre solution à l'Ansès que de diminuer son périmètre de recherches. Reste à savoir quel sera le montant des fonds de concours européen en 2013 et à quelles actions ils seront consacrés.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'Ansès, résultant de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), disposerait de 12 laboratoires référencés au niveau national mais répartis sur 16 sites. Des économies d'échelle sont-elles envisageables ?

M. le rapporteur spécial. Elles ne sauraient, en tout cas, ni se situer à la hauteur des enjeux évoqués ni répondre à la diversité des actions de l'Ansès.

M. Alain Fauré. Je comprends mal l'articulation entre l'augmentation des transferts aux entreprises et la diminution des transferts aux collectivités locales.

M. Charles de Courson. La presse a publié des informations selon lesquelles certains agriculteurs passeraient outre l'interdiction de culture des OGM non autorisés. Quelle est donc la réalité du contrôle des semences à l'importation et des pratiques d'exploitation ?

Le plan *Ecophyto* prévoit, selon votre projet de rapport, une réduction de l'utilisation des pesticides de 50 % dans un délai de dix ans si possible. Or tous les spécialistes consultés estiment qu'un taux de 20 à 25 % serait plus réaliste en l'état actuel des techniques. Quelle est votre position ?

M. Thierry Mandon. Que représentent les crédits d'études au sein du budget total de l'Ansès ?

Mme Monique Rabin. Savez-vous quelle fiscalité incitative souhaite mettre en place le Gouvernement, notamment la redevance sur les produits phytosanitaires ?

M. le rapporteur spécial. Pour le moment, la fiscalité incitative en matière écologique pour 2013 se limite à deux mesures : le bonus/malus automobile et l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes à la pollution atmosphérique (TGAP air). Le reste est à venir.

Les crédits d'études ne sont pas tous inscrits au programme 206.

L'objectif d'une diminution de 50 % figurant dans le plan *Ecophyto* devrait être remis en cause par le Gouvernement. Mais il est important de conserver un objectif quantifié. Sinon, les conséquences sanitaires pourraient, à la longue, s'avérer autrement coûteuses que certaines mesures imposées à la filière phytosanitaire et que l'on peut compenser.

Les transferts aux entreprises consistent en subventions versées aux fédérations paysannes afin de les aider à financer des dépenses entraînées par leurs animaux malades.

*

* *

La Commission en vient à l'examen des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – Politiques de l'agriculture, du compte spécial développement agricole et rural, et des articles 60 et 61, rattachés (M. Charles de Courson, rapporteur spécial)

M. Charles de Courson, rapporteur spécial pour les politiques de l'agriculture. Plutôt que de procéder à un fastidieux commentaire analytique, je centrerai ma présentation

sur quelques points qui me paraissent majeurs et que traduisent les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », en l'espèce à travers trois programmes : le 154, Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires, qui retrace les moyens consacrés à une agriculture économiquement compétitive et qui prend en compte les exigences environnementales et de qualité, le 149, relatif à la forêt et le 215, Conduite et pilotage de l'agriculture, qui correspond aux crédits de fonctionnement du ministère. J'ajouterai un mot sur le compte spécial Développement agricole et rural.

Sont exclues les questions que posent l'enseignement agricole et la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation.

Le budget de la mission « Agriculture » atteint 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, enregistrant une diminution apparente de 3 %. En réalité, cette diminution va bien au-delà.

Je rappelle ici que l'essentiel des crédits ne figure pas au budget du ministère de l'agriculture puisque la plus grande partie ressort de crédits communautaires, à hauteur de 9 milliards. Je vous proposerai d'ailleurs une présentation de l'évolution des crédits consolidés agricoles européens et, ce que l'on oublie souvent, au titre du volet social, soit 13 à 14 milliards destinés à équilibrer les régimes agricoles.

La stratégie budgétaire poursuivie par le ministère consiste à assumer sa part dans le rétablissement des comptes publics, tout en maintenant une capacité d'intervention sur les enjeux stratégiques. L'évolution des dotations étant détaillée dans la note de présentation, j'indique simplement une évolution qui me paraît assez satisfaisante. Chacun sait le prix d'une agriculture diversifiée et la nécessité de conserver une activité en zone difficile : or, les crédits dédiés au secteur de l'élevage, avec 165 millions d'euros pour la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante, et 248 millions d'euros pour les indemnités compensatrices de handicaps naturels, sont reconduits à leur niveau de 2012. Mais un nombre important d'actions sont en décroissance, parfois très forte : la bonification des prêts aux jeunes agriculteurs, dont le montant diminue presque de moitié, passant de 94,5 millions à 52 millions d'euros ; le fonds d'allègement des charges, réduit de 8 à 2 millions ; le dispositif « agriculteurs en difficulté » réduit lui aussi de moitié ; enfin le plan de modernisation des bâtiments d'élevage, en baisse de 6,5 %.

Mais l'essentiel de ce qui peut affecter notre agriculture ne figure que très partiellement dans ce budget. Or notre avenir dépend des réponses apportées à plusieurs défis, et à certaines questions clés.

J'en viens à mes observations.

En premier lieu : quelle politique agricole commune allons-nous mettre en place en 2014, ce qui pose la question du modèle agricole que nous voulons définir pour l'Europe ?

En deuxième lieu : accorde-t-on suffisamment de place à nos industries agro-alimentaires ?

En troisième lieu se pose la question de l'allègement des cotisations patronales sur les salariés agricoles permanents, qui ne figure pas dans le projet de budget pour 2013.

Comme le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt l'a estimé dès son entrée en fonction, les règles de la future politique agricole commune (PAC), qui seront

définies pour 2014, commandent en profondeur la définition de la politique suivie au plan national, tout particulièrement la future loi pour l'avenir de l'agriculture, dont l'examen nous est annoncé pour le second semestre de 2013.

Je rappelle que la France a obtenu des engagements sur le budget de la PAC, sans pour autant apaiser certaines de nos craintes. Les discussions se poursuivent actuellement au Conseil européen, sous présidence chypriote, sur les propositions de réforme rendues publiques par la Commission en octobre 2011. Pour permettre une mise en œuvre de la future PAC au 1^{er} janvier 2014, un accord entre le Conseil et le Parlement européens doit être obtenu au premier trimestre 2013, après adoption par le Conseil européen du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

M. Henri Emmanuelli. Quand le Conseil se réunira-t-il ?

M. le rapporteur spécial. Normalement au deuxième trimestre 2013, si le calendrier ne dérape pas trop

Quatre points principaux sont aujourd'hui en débat.

Le premier porte sur la convergence des paiements directs entre agriculteurs, ce qui représente 8 milliards parmi les 9 milliards de fonds communautaires. La Commission européenne propose, point de départ de la négociation, une convergence, en cinq ans, de l'aide découplée dans chaque pays ou chaque région, afin de doter tous les hectares agricoles d'un droit au paiement de même niveau à échéance 2019. La France a, la première, accepté le principe de l'abandon des références historiques et une nouvelle distribution des aides directes. Mais elle estime que la proposition de la Commission mettrait en péril de nombreuses exploitations et systèmes de production français. La convergence ne doit donc pas aboutir à un montant unique par hectare sur la prochaine période, ce qui serait tout à fait injuste. Notre souci de flexibilité est d'ailleurs partagé par plusieurs de nos partenaires. Car il s'agit d'un point essentiel : une uniformisation, à l'intérieur des régions et entre régions, aboutirait à un effondrement de toute une série de filières. Le montant des aides rapporté aux revenus débute en effet à 0 % : de nombreux secteurs agricoles, comme l'arboriculture, la viticulture, la sylviculture, ne bénéficient d'aucune aide. Alors que les grandes cultures, notamment des céréales, profitent d'aides très importantes, au départ destinées à compenser la chute des cours.

La deuxième suggestion de la Commission touche au « verdissement » du premier pilier. Celle-ci propose que 30 % des aides directes soient réservés au respect de trois mesures : la diversité de l'assolement, le maintien des prairies permanentes et le respect d'un seuil minimal de 7 % de surfaces d'intérêt écologique, ce qui est considérable. La France n'est pas favorable à cette proposition : le taux de 30 % du total des aides paraît trop élevé et le fait de s'appuyer sur le respect de trois critères rend le dispositif trop complexe. Elle souhaite donc, avec d'autres États, que les modalités du « verdissement » soient largement améliorées pour en permettre une mise en œuvre efficace. Il serait raisonnable de parvenir à un taux qui se situerait entre 7 et 9 %. Et si le maintien des prairies permanentes n'est guère contestable, le gel de 7 % des surfaces paraît excessif en période de pénurie mondiale imputable à des incidents climatiques à répétition. Ne risque-t-on pas de pousser ainsi à la hausse des prix ?

M. Jean-Louis Dumont. Et d'abandonner le marché à d'autres ...

M. le rapporteur spécial. Ce serait une catastrophe pour l'élevage européen et pour plusieurs pays en développement, spécialement en Afrique, qui dépendent des importations pour nourrir leurs populations.

Une troisième proposition de la Commission suggère de maintenir jusqu'à 10 % d'aides couplées. La France est attachée au maintien de ces aides en raison de leur intérêt économique pour certaines filières et certaines régions. Tel est le cas, par exemple, de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante ou de l'aide à la luzerne déshydratée.

Autre initiative de la Commission, l'institution d'une organisation commune des marchés (OCM) unique. Le maintien d'un filet de sécurité apparaît nécessaire sous cette forme si l'on veut faire face aux fluctuations anormales du marché et aux situations de crise. La Commission réaffirme d'ailleurs le rôle des organisations de producteurs et des interprofessions. Elle confirme toutefois les évolutions des précédentes réformes vers une libéralisation des marchés de certains produits : la suppression des quotas laitiers, des droits de plantation viticoles et des quotas sucriers est ainsi prévue à l'horizon 2015. Les gouvernements français successifs ont combattu la disparition de ces outils de régulation car aucun stock de sécurité n'est prévu. Or on ne saurait réduire la volatilité des prix agricoles sans avoir mis en place quelques sécurités, ce que la Commission refuse. Il en va notamment ainsi des droits de plantation. Plusieurs Parlements nationaux s'insurgent contre une telle conception.

La France demande donc que la PAC soit dotée d'une OCM solide, reposant sur le maintien d'un filet de sécurité, la mise en œuvre d'instruments de gestion des crises et la poursuite des outils de régulation de l'offre, enfin le maintien des droits de plantation et des quotas de sucre dans le secteur vitivinicole. Des choix qui seront ainsi opérés lors de la mise en place de la nouvelle PAC dépendra largement l'évolution de l'agriculture française dont l'avenir sera nécessairement affecté par la définition du modèle agricole sous-jacent. Quel modèle agricole voulons-nous pour les années qui viennent ? Cette question centrale n'a pas été véritablement posée. Il existait, dans les années soixante, un modèle agricole européen. Qu'est-il devenu ?

La place et l'action des instances européennes sont d'ailleurs d'autant plus importantes pour notre agriculture que nous dépendons de plus en plus des concours communautaires. Si les actions que nous examinons correspondent à un montant d'environ 5 milliards d'euros, les financements prévisionnels européens hors soutien à la pêche atteignent, en 2013, 8,63 milliards pour les dépenses du premier pilier et 1,279 milliard pour celles du deuxième. Cette masse, consacrée aux interventions économiques, dispose naturellement d'une plus grande marge de manœuvre que les 5 milliards du ministère chargé de l'agriculture, en grande partie affectés à des dépenses administratives et de pensions.

Une des questions clés posée à notre agriculture et à nos industries agroalimentaires est celle de leur compétitivité. L'agriculture est aujourd'hui mondialisée avec la montée de nouveaux pays producteurs et de nouveaux pays consommateurs, de sorte qu'elle est plus que jamais devenue un enjeu de puissance majeur. La demande en viande bovine explose dans de nombreux pays émergents ou en développement. Ce ne sont donc pas les seuls crédits de la mission agriculture qui doivent être pris en compte. La clé de notre compétitivité réside dans l'innovation, la modernisation de nos exploitations, la structuration de nos filières, la valorisation de nos produits et la réduction du coût du travail.

Depuis plusieurs années notre pays perd des parts de marché à l'exportation, en dépit du dynamisme de nos industries agroalimentaires. Après avoir été longtemps le deuxième exportateur agroalimentaire mondial derrière les États-Unis, la France a régressé au cinquième rang, dépassée par les Pays-Bas, l'Allemagne et le Brésil. Or le maintien et la création d'emplois comme l'équilibre de notre commerce extérieur dépendent beaucoup du dynamisme de notre agriculture à l'exportation. Il faut donc sans cesse gagner la bataille de la compétitivité. Peut-on, à cet égard, tabler sur une agriculture prospère sans que celle-ci contrôle ses activités d'aval ? Évidemment non.

J'en viens donc au thème de l'allègement des charges sur certaines formes de travail, notamment le travail permanent. Avec plusieurs collègues, j'avais déposé une proposition de loi visant à mieux maîtriser le coût de la main-d'œuvre en agriculture afin de riposter aux distorsions de concurrence en Europe. En Espagne, où il n'existe pas de SMIC agricole ...

M. Henri Emmanuelli. ... Ni en Allemagne.

M. le rapporteur spécial. ... Le prix de revient de la main-d'œuvre se situe autour de 6 à 7 euros de l'heure, alors qu'il atteint 13 euros chez nous. Nous importons aussi des fruits et des légumes d'Allemagne où ce coût est comparable à celui de l'Espagne. Car l'Allemagne bénéficie d'une dérogation communautaire, qui expire à la fin de cette année, instaurée dans le cadre de sa réunification et permettant d'embaucher du personnel polonais, bulgare ou roumain selon le régime social du pays d'origine. 25 % de la main-d'œuvre salariée outre-Rhin en bénéficie. Les grandes exploitations agricoles, de plusieurs milliers d'hectares suite aux nationalisations de l'époque communiste, se situent dans les anciens *Landër* de l'Est, où l'agriculture a été industrialisée et nous envoie aujourd'hui un singulier clin d'œil de l'Histoire. Nous en subissons directement les conséquences, notamment dans nos régions du Sud-Ouest spécialisées dans la production de fruits et de légumes.

Notre proposition de loi avait débouché sur une disposition de la loi de finances pour 2012, à l'article 114, exonérant les entreprises agricoles de leurs cotisations légales et conventionnelles de façon à réduire d'un euro le coût de l'heure de travail sur les bas salaires. Cette exonération, dégressive, avait été prévue pour tous les salaires compris entre 1 SMIC et 1,4 SMIC dans la limite de 20 salariés par entreprise. Son coût avait été évalué par le ministère à 210 millions d'euros et ainsi budgété. Or elle n'apparaît plus dans le projet de loi de finances pour 2013. Sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2012 était conditionnée, en effet, à une approbation communautaire. Or la Commission européenne a soulevé le problème de son éventuelle conformité au droit de la concurrence et nous en sommes restés là. J'ai posé une question écrite au Gouvernement, notant que les échanges écrits avec la Commission européenne avaient confirmé les risques juridiques identifiés et que des questions posées par la Commission européenne, il ressortait que celle-ci estimait la mesure sélective. Il a donc été décidé de retirer le dispositif : le Gouvernement a renoncé à se battre, d'où la non-budgétisation des 210 millions pour 2013. C'est pourquoi, selon leur prise en compte ou non, le budget de l'agriculture baisse de 12 % ou de 3 %. Avec votre accord, j'interrogerai en votre nom le ministre de l'agriculture sur ce point. L'abandon de ce dispositif vient après d'autres atteintes à la compétitivité de nos producteurs : la suppression des exonérations sur les heures supplémentaires et la remise en cause de l'exonération de la cotisation d'allocations familiales qui devait entrer en vigueur au 1^{er} octobre dans le cadre de la TVA dite « anti délocalisations ».

Le recentrage prévu par l'article 60 du projet de loi de finances pour 2013, relatif aux exonérations de charges sociales pour les travailleurs occasionnels de l'agriculture, à hauteur de 91 millions pour trois trimestres de 2013 et de 135 millions en année pleine à partir de 2014, ne fait donc qu'accentuer le problème. Le Gouvernement dit en avoir conscience mais renvoie le sujet à la conférence sociale impliquant toutes les branches sur le coût du travail. Or il s'agit d'un élément essentiel pour assurer la compétitivité d'une partie de nos filières.

C'est pourquoi, je ne vous recommande pas, en tant que rapporteur, d'adopter les crédits de la mission.

M. Henri Emmanuelli. Je voulais appeler l'attention du rapporteur spécial, et celle de mes collègues, sur le programme « Forêt ».

À la suite du passage de la tempête Klaus, des crédits ont été prévus sur une certaine période pour nous permettre de reconstituer le massif forestier aquitain, qui a été détruit à 50 %. Mais les crédits de paiement inscrits dans le PLF 2013 sont très insuffisants. Nous avons besoin en effet de 80 millions d'euros, pour faire face au stock de dossiers en attente de subventions.

M. le rapporteur spécial. J'ai abordé dans mon rapport les crédits de l'action 12, et plus particulièrement ceux consacrés aux conséquences de cette tempête. J'y précise que leur niveau est dû au fait que le plan exceptionnel qui avait été mis en place arrive à échéance : ils passent d'un peu plus de 80 millions d'euros, l'année dernière, à un peu plus de 50 millions d'euros cette année. Si vous le souhaitez, je peux me pencher sur la question et interroger le ministère avant l'examen du budget en séance.

Toujours à propos de la forêt, je tiens à vous informer que j'ai décidé de déposer un amendement qui tend à lui attribuer une partie des 600 millions que rapportera, à partir de l'année prochaine, la vente des quotas de CO₂ – la plus grande partie, soit 550 millions, devant revenir à l'ANAH. En effet, la forêt, en absorbant entre le cinquième et le quart de nos émissions de CO₂, assure un véritable service public qui mériterait d'être rémunéré.

M. Henri Emmanuelli. J'examinerai cet amendement avec plaisir. Cela dit, je demande l'inscription de 80 millions de crédits de paiement pour les dossiers en cours. À défaut, nous devons interrompre la reconstitution du massif, ce qui aura des conséquences catastrophiques tant au point de vue économique qu'environnemental. Je pense qu'il y a un malentendu entre le ministère et les sylviculteurs : les crédits inscrits en PLF 2013, je le répète, sont tout à fait insuffisants.

M. le rapporteur spécial. S'il y a un problème, je peux déposer un amendement d'appel. Mais cela suppose, à terme, de prendre de l'argent sur d'autres programmes.

M. Henri Emmanuelli. J'étudierai la question avec mes collègues. Il conviendrait en tout cas de lever ce malentendu : au 31 mai, les demandes de subventions atteignaient déjà 72 millions d'euros.

M. Alain Fauré. L'amendement de M. le rapporteur spécial semble intéressant. Mais évitons tout de même que les terres agricoles travaillées ne se transforment en forêt. L'espace forestier a déjà empiété assez fortement sur le domaine agricole, ce qui est tout de même fâcheux.

M. le rapporteur spécial. Il n'y a pas lieu de vous inquiéter, mon cher collègue : mon amendement ne concerne que des forêts constituées – et écocertifiées.

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le rapporteur spécial, je suis moi aussi inquiète.

La baisse de la bonification des prêts à l'installation et la baisse de 6,5 points du Plan de modernisation des bâtiments d'élevage, que j'ai relevées dans votre rapport, sont des coups de frein à l'installation des jeunes et au renouvellement de notre agriculture. Il y a lieu, par ailleurs, de s'interroger sur l'avenir du crédit d'impôt pour remplacement temporaire des agriculteurs – qui avait été prorogé de 2009 à 2012. N'oublions pas que les agriculteurs travaillent du dimanche au dimanche, toute la semaine, sans moment de repos. En supprimant ce dispositif, nous risquons de décourager davantage encore les jeunes couples qui souhaitent s'installer.

Ensuite, l'emploi saisonnier se porte très mal dans notre pays. Il suffit d'ailleurs d'aller au restaurant pour s'apercevoir que les denrées proposées à notre consommation viennent fréquemment de l'étranger, alors qu'il pourrait facilement en être autrement.

Enfin, l'ensemble de la filière forestière, de l'amont à l'aval, de la production à la transformation, est en perte de compétitivité. Or la brutale baisse des crédits, que l'on constate sur l'action 12, ne permettra pas de l'accompagner dans ses nécessaires évolutions.

M. Éric Alauzet. Comme Mme Dalloz, j'ai été alerté par des agriculteurs sur ces mêmes questions – installation des jeunes, crédit d'impôt pour remplacement temporaire. Nous constatons une fois de plus que, si nous sommes tous d'accord pour faire des économies, nous préférons qu'elles se fassent ailleurs que chez nous...

Je ferai une petite remarque sur la proposition du rapporteur spécial, consistant à transférer une partie des quotas carbone sur les forêts. Dans le principe, j'y suis bien entendu favorable. Mais il faudra faire des choix parmi les filières à encourager. Après tout, la rénovation thermique contribue elle aussi à la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Alain Fauré. Je ne voudrais pas laisser croire que la décision de ne pas reconduire le crédit d'impôt pour remplacement temporaire date de cette année. Elle a été prise antérieurement. Je partage en revanche votre souhait de le réintroduire ou de le maintenir. Ce dispositif permet non seulement à des jeunes couples de vivre mieux, mais surtout à des salariés d'aller au contact des agriculteurs, ce qui favorise la reprise des exploitations. Il faut nous battre pour le pérenniser – quitte à devoir chercher des crédits ailleurs.

M. le rapporteur spécial. Madame Dalloz, premièrement, il ne faut pas faire un procès d'intention au Gouvernement, qui n'a pas réduit le dispositif d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Simplement, alors que l'objectif était de 6 000 installations par an, nous sommes un peu en dessous des 5 000 ; en outre, la baisse des taux a eu un effet sur la bonification. Mais je vais vérifier.

Deuxièmement, si tous les membres de la commission en sont d'accord, je suis prêt à déposer un amendement visant à proroger le dispositif du crédit d'impôt pour remplacement, qui devrait prendre fin le 31 décembre 2012. Je crois savoir que le Gouvernement n'y serait pas hostile... Les sommes en jeu sont modestes – entre 10 et 15 millions d'euros – comme le

sont, par ailleurs, les indemnités journalières prévues cette année dans la loi de financement de la sécurité sociale pour les agriculteurs qui, jusqu'alors, n'en touchaient pas – 31 ou 32 euros par jour, financés par une cotisation forfaitaire de 115 euros.

Troisièmement, vous avez posé le problème de l'emploi saisonnier. Nous l'aborderons dans quelques minutes, lorsque nous examinerons l'article 60.

Quatrièmement, la forêt est en effet en perte de compétitivité. Nous pourrions même dire que la France se comporte aujourd'hui comme un pays sous-développé, dans la mesure où elle exporte sa matière première, qui lui revient transformée. La Chine est devenue le grand débouché des forêts de nos régions de l'Est. La compétitivité est un donc un problème, notamment pour les scieries. Malheureusement, les crédits de la mission 12, consacrés au développement économique de la forêt, ne sont pas très importants.

Monsieur Alauzet, ne vous inquiétez pas : le coût de mon amendement sur les quotas carbone est modeste – entre 15 et 20 millions d'euros, qui viendraient s'ajouter à la part qui sera attribuée à l'ANAH.

Enfin, Monsieur Fauré, j'ai déjà répondu sur le crédit d'impôt pour remplacement.

La Commission examine ensuite l'article 60, rattaché à cette mission.

Mme Valérie Rabault, présidente. Cet article est relatif au recentrage, sur les bas salaires, de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles.

La Commission est saisie de l'amendement de suppression II CF 6 du rapporteur spécial.

M. le rapporteur spécial. Pour réaliser le recentrage, le Gouvernement propose de limiter l'exonération aux salaires n'excédant pas 1,25 SMIC, au lieu de 2,5 SMIC aujourd'hui. Une exonération dégressive s'appliquerait entre 1,25 et 1,5 SMIC, au lieu de 2,5 et 3 SMIC aujourd'hui.

Cette mesure rapportera 91 millions cette année et, par la suite, 135 millions en année pleine. La dépense ayant été estimée à 600 millions, l'économie serait donc de l'ordre de 20 %. Le problème est qu'en procédant ainsi, le Gouvernement risque de créer une « trappe à bas salaires ». Il suffit d'observer ce qui s'est passé dans la grande distribution pour s'en convaincre. Cela ne me semble pas raisonnable, étant donné la situation que connaît aujourd'hui notre agriculture : non-reconduction des 210 millions communautaires, précarisation de la main-d'œuvre avec l'augmentation du travail occasionnel. Les CDI se font, en effet, de plus en plus rares en agriculture.

Voilà pourquoi je propose à la commission de rejeter cet article, puis d'engager le débat avec le Gouvernement. Pour ma part, en tant que rapporteur spécial, je ne m'imagine pas plaider pour cette mesure.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'entends bien vos arguments. Mais je crains qu'il ne soit trop dispendieux de rétablir le plafond à 2,5 SMIC.

M. le rapporteur spécial. Cela coûterait 135 millions. Peut-être faudrait-il le fixer à 2 SMIC ?

M. Gérard Terrier. Monsieur le rapporteur spécial, je comprends bien la démarche qui vous anime et, à vrai dire, sur le fond, je la partage. La FNSEA m'a d'ailleurs interpellé à ce propos. Pour autant, il me semblerait un peu léger de supprimer cette mesure en commission sans avoir engagé le débat avec le Gouvernement, ni recueilli l'avis du rapporteur général.

M. le rapporteur spécial. La suppression de toute exonération sur les salaires allant de 1,5 SMIC à 2,5 SMIC, au motif que la grande masse des salariés agricoles ne touche que le SMIC ou à peine plus, me paraît excessive. Elle ne fera que favoriser encore les bas salaires.

Je pourrais déposer un amendement d'appel, dans lequel je proposerais une solution intermédiaire. Le budget de l'agriculture n'étant examiné en séance publique que le 5 novembre, nous avons le temps.

En conclusion, mes chers collègues ; je pense qu'au minimum, l'article 60 va trop loin.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 60 sans modification.

Elle examine l'article 61, rattaché à cette mission.

Mme Valérie Rabault, présidente. Cet article instaure un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité sur les produits bénéficiant d'un label rouge.

M. le rapporteur spécial. Jusqu'à présent, l'INAO était alimenté par un certain nombre de droits perçus sur les appellations d'origine et sur les indications géographiques protégées, mais pas sur les labels rouges. L'article 61 corrige cette anomalie en créant un droit sur l'ensemble des produits bénéficiant de ces signes de qualité. Cet amendement devrait rapporter à l'INAO 300 000 euros de recettes, ce qui est malgré tout assez modeste.

La Commission adopte l'article 61 sans modification.

Elle adopte ensuite les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Elle adopte les crédits du fonds d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

*

* *

La Commission procède enfin, sur le rapport de M. Patrick Lebreton, à l'examen des crédits de la mission « Sécurité civile ».

M. Patrick Lebreton, rapporteur spécial pour les crédits de la mission « Sécurité civile ». Madame la présidente, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter les crédits de la mission « Sécurité civile ». Je tiens tout d'abord à remercier M. Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur, et M. Étienne Stoskopf, conseiller sécurité civile au cabinet du ministre de l'intérieur pour leur disponibilité dans la préparation de ce rapport.

Comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur à l'occasion du 119^e Congrès national des sapeurs-pompiers à Amiens le 29 septembre dernier, les questions de sécurité civile, qu'elles se posent au quotidien ou dans des situations de crise, sont essentielles pour nos concitoyens. Une personne est secourue toutes les trente-neuf minutes par un hélicoptère de la sécurité civile. Le ministre a également souligné que la préparation de l'avenir imposait d'avancer dans un cadre budgétaire contraint mais sans sacrifier à la qualité ni à la capacité des secours. La sécurité civile est donc une priorité du Gouvernement, ce que confirme l'augmentation des crédits de paiement de la mission à hauteur de 0,78 %.

Les moyens financiers consacrés à cette politique ne représentent que 40 % des dotations globales que l'État consacre à ce domaine – 1 milliard d'euros – : les 600 millions d'euros restants se partagent entre le ministère de l'agriculture pour la prévention des feux de forêts, le ministère de l'écologie pour la prévention des risques naturels et technologiques, le ministère chargé de la santé pour les risques sanitaires et l'établissement public Météo France.

L'ensemble de ces crédits ne constitue d'ailleurs qu'une partie assez réduite de l'action des pouvoirs publics en matière de sécurité civile, les dépenses effectuées par les départements, à travers l'action des Services départementaux d'incendie et de secours – SDIS –, étant dix fois plus importantes.

Le montant des crédits de la mission « Sécurité civile » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à 409,09 millions d'euros en autorisations d'engagement – 408,74 millions d'euros en 2012 – et à 440,25 millions d'euros en crédits de paiement – 436,82 millions d'euros en 2012.

La mission est composée de deux programmes dédiés à la protection de la population et à la gestion de crise : le programme 161 *Intervention des services opérationnels* regroupe les moyens de sécurité civile que l'État met à la disposition de la population au quotidien ou lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques. Le programme 128 *Coordination des moyens de secours* met en œuvre des projets visant à coordonner des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises.

Le programme 161, sous l'autorité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises – la DGSCGC – qui a été créée sous sa forme actuelle le 7 septembre 2011 –, rassemble l'ensemble des moyens nationaux de sécurité civile mis par l'État à la disposition de la population. Pour 2013, trois priorités ont été retenues : développer les synergies entre les moyens nationaux, adapter la carte des moyens nationaux en fonction des besoins et non plus des implantations historiques et développer des partenariats avec l'ensemble des acteurs de la sécurité nationale. Les crédits correspondants sont répartis en cinq actions distinctes : *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts ; Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres ; Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles ; Neutralisation des engins explosifs ; Pilotage de la politique de sécurité civile.*

Les crédits de l'action 1 *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* – 23,6 % des moyens du programme – correspondent à l'activité des vingt-six avions de la sécurité civile dont l'emploi, complémentaire de celui des moyens des services départementaux d'incendie et de secours, vise à assurer la détection rapide des feux de forêts et leur traitement avec des moyens de lutte aérienne adaptés.

Sont prévus dans cette action 64,45 millions d'euros en crédits de paiement. Les moyens correspondants concernent le fonctionnement courant de la base avions de la sécurité civile – BASC – de Marignane, le financement du carburant aérien, du produit retardant et de la location de trois bombardiers d'eau pour la saison « feux », et surtout la maintenance des vingt-six avions de la sécurité civile pour 43,3 millions d'euros, ce qui représente une hausse importante par rapport à 2012.

Les crédits de l'action 2 *Interventions spécialisées des moyens nationaux terrestres* – 33,4 % des moyens du programme – s'élèvent à 92,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ils concernent trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile – UIISC – qui représentent, chaque jour, 325 militaires en astreinte immédiate prêts à intervenir sur toute catastrophe naturelle, technologique, terroriste ou sanitaire, que ce soit en France, en appui des sapeurs-pompiers territoriaux, ou à l'étranger. Ils sont mis à la disposition du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises. Sont rattachés à cette action 1 446 emplois temps plein travaillé de militaires en poste dans les unités et à l'état-major.

Les crédits de l'action 3 concernent le *Secours à personne par hélicoptère en milieux difficiles* – 23,1 % des moyens du programme. Ces crédits s'élèvent à 66,27 millions d'euros en crédits de paiement. Ils concernent le fonctionnement d'un échelon central du groupement d'hélicoptères situé à Nîmes, chargé de la formation et de la préparation des équipages ainsi que de la maintenance des appareils, et vingt-deux bases opérationnelles – elles seront vingt-trois à la fin de 2012 avec la mise en place d'une base héliportée à la Martinique. Ces bases, dont douze sont actuellement médicalisées, regroupent trente-neuf hélicoptères qui assurent des secours en continu toute l'année.

Les crédits de l'action 4 *Neutralisation des engins explosifs* – 13,8 % du programme – portent sur 38,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ils concernent non seulement l'action du service de déminage de la sécurité civile, qui comporte vingt-neuf implantations territoriales et assure la dépollution du territoire national des munitions anciennes et contemporaines sur terre et en milieu aquatique, mais également la veille antiterroriste sur la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive – NRBC-E – et la sécurisation des voyages officiels en France et à l'étranger, et des grands rassemblements – G8, G20 ou Jeux olympiques, comme à Londres cet été.

Enfin, les crédits de l'action 5 *Pilotage de la politique de sécurité civile* – 6,1 % de l'ensemble –, qui sont exclusivement de personnels, s'élèvent à 16,7 millions d'euros. Cette action regroupe l'ensemble des personnels non opérationnels de la DGSCGC, soit 269 personnels qui pilotent les actions de sécurité civile, en coordonnent les acteurs et assurent l'administration et la logistique de cette direction générale.

Le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, également placé sous la responsabilité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, tient compte de la nécessité de coordonner l'action des multiples intervenants de la sécurité civile. Il comporte trois actions, relatives à la préparation et à la gestion des crises, au soutien des acteurs de la sécurité civile et enfin au soutien à cette politique.

Les crédits de l'action 1 *Préparation et gestion des crises* – 6,7 % des dotations du programme – s'élèvent à 19,04 millions d'euros en crédits de paiement. Ils concernent des opérations diverses, mais toutes essentielles : la gestion, en cas de catastrophe majeure, de crédits d'extrême urgence, pour 0,32 million d'euros, et de colonnes de renfort composées de sapeurs-pompiers des SDIS et remboursées par l'État, pour 2,1 millions d'euros ; le

renforcement des moyens d'intervention dans la lutte contre la menace NRBC-E – moyens mobiles de décontamination et d'identification biologique et chimique – pour 1,82 million d'euros ; le fonctionnement, pour une première année complète, du Centre national d'alerte au tsunami – CENALT –, opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2012 – la France a la responsabilité des zones Atlantique Nord et Méditerranée –, pour 1,9 million d'euros, soit un montant identique à celui de 2012 ; enfin, la mise en place progressive d'ici à 2015 du Système rénové d'alerte et d'information des populations – SAIP – sur les menaces et les risques majeurs. Ce système, qui constitue un dispositif de proximité plus performant que le Réseau national d'alerte existant, repose sur des sirènes mises en réseau, le mécanisme étant complété, élément de nouveauté, par l'envoi de messages-texte, selon la technologie du « *cell broadcast* », sur tous les téléphones portables situés dans une zone déterminée, pour 9,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de l'action 2 *Coordination des acteurs de la sécurité civile* – soit 82,9 % des moyens du programme – portent sur 128,68 millions d'euros en crédits de paiement.

Ils concernent principalement la participation de l'État au financement du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, concurrentement avec la Ville de Paris et les départements et communes de la « petite couronne », à hauteur de 25 % du budget de la brigade, soit 81,36 millions d'euros ; la subvention de l'État au budget de fonctionnement de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers – ENSOSP –, située à Aix-en-Provence, pour 4,18 millions d'euros, au lieu de 4,47 millions d'euros en 2012 ; le Fonds d'aide à l'investissement – FAI – des Services départementaux d'incendie et de secours, dont les moyens sont consacrés, depuis plusieurs années, pour 80 %, au soutien du réseau Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours – Antarès –, soit 3,9 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme Antarès qui vise à une véritable interopérabilité des moyens de communication des différents services publics concourant aux missions de sécurité civile connaît une réelle montée en charge. C'est un réseau unique, qui doit permettre la communication entre tous les intervenants de la sécurité civile et nationale, utilisable en tout point du territoire. Aujourd'hui, 65,6 % des sapeurs-pompiers sont équipés de ces terminaux, les perspectives pour 2013 devant permettre d'atteindre le taux de 75 %.

Enfin, les crédits de l'action 3 *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* – 10,3 % de l'ensemble du programme –, s'élèvent à 14,20 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ces crédits concernent le fonctionnement courant des services centraux et des établissements de soutien opérationnel et logistique – ESOL – aux différents acteurs de la sécurité civile.

Au-delà des actions de la mission « Sécurité civile », il convient évidemment de mentionner les actions essentielles des SDIS, qui regroupent 250 000 personnes, dont 197 300 sapeurs-pompiers volontaires, 40 500 sapeurs-pompiers professionnels et 12 200 militaires.

Après une croissance soutenue, les dépenses des SDIS, à hauteur d'environ 5 milliards d'euros, tendent à se stabiliser depuis 2010 et devraient même baisser en 2013. Le coût moyen d'un SDIS représente 80 euros par habitant.

Seuls relèvent de l'examen de la commission des finances, au titre de la mission « Sécurité civile » pour 2013, les programmes 161 et 128. Vous conviendrez toutefois que je ne pouvais pas passer sous silence les SDIS, grâce auxquels la politique de sécurité civile peut être réalisée sur le terrain. Nous sommes du reste toujours à la recherche de l'échelle pertinente.

Les priorités de la mission « Sécurité civile » visent à maintenir des moyens opérationnels de lutte contre les feux de forêts de haut niveau, à poursuivre l'effort consenti en faveur de dispositifs d'alerte et d'anticipation de crise modernes et innovants, tout en assumant une véritable politique d'optimisation des moyens, dans un objectif non seulement de maîtrise des coûts mais surtout d'efficacité et de coordination de tous les acteurs de la sécurité civile. S'il y a bien un budget dans lequel le mot « mutualisation » doit prendre tout son sens, c'est bien celui-là.

C'est pourquoi, je vous demande de bien vouloir adopter les crédits de la mission « Sécurité civile ».

M. Jean-Louis Dumont. Monsieur le rapporteur spécial, il y va, dans ce rapport, de la sécurité des biens et des personnes, de l'efficacité et des coûts.

Vous soulignez l'obsolescence des avions qui luttent contre les incendies, notamment dans le sud de la France : il faudrait peut-être ajouter leur dangerosité. Leur utilisation est-elle toujours optimale ? La décision de les remplacer n'a-t-elle pas été prise il y a déjà plusieurs années ?

S'agissant des SDIS, trois lois ont été votées en vingt ans par les majorités successives, chacun de ces textes devant régler définitivement l'ensemble des problèmes de commandement, de financement et d'organisation. Vous soulignez qu'il reste encore beaucoup à faire. Afin d'optimiser l'utilisation de l'argent public, il faudra bien un jour se poser la question de l'organisation de la décision et du commandement entre le préfet, qui est de passage, le président du conseil général, qui paie et a l'impression de n'avoir pas à dire son mot, et les professionnels, qui sont le plus souvent de très grande qualité.

Qu'en est-il des opérations dispendieuses concernant le sauvetage en montagne de randonneurs n'ayant pas respecté les règles de sécurité ou des incendies ne mettant pas directement en cause des habitations ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le rapporteur spécial, quelle est l'évolution des crédits dédiés au FAI en 2013 par rapport à 2012 ?

Vous soulignez le fait que ces crédits sont fléchés à 80 % en direction d'Antarès. Or les départements qui ont été pionniers en la matière n'ont reçu aucune aide et se trouvent donc pénalisés aujourd'hui. Ce n'est pas une prime au bon comportement.

Que signifie le coût moyen d'un SDIS, compte tenu des disparités existant déjà à l'intérieur d'un même département ? Le rapport souligne par ailleurs que les dépenses des SDIS devraient baisser en 2013 : quels sont vos arguments alors que la population est jeune et que le GVT – glissement vieillissement technicité – pose chaque année aux SDIS un vrai problème d'équilibre budgétaire ?

M. Jean-Claude Fruteau. Je tiens à revenir sur les crédits de l'action 1 *Participation de l'État à la lutte aérienne contre les feux de forêts* du programme 161. Patrick Lebreton et moi-même sommes tous deux élus à la Réunion. Or, mes chers collègues, peut-être vous rappelez-vous la polémique qui a suivi la mise à disposition tardive des bombardiers d'eau Dash pour lutter contre un incendie très ravageur sur l'île. Ce retard a entraîné la destruction complète de plus de 3 000 hectares de forêts et la disparition d'espèces

endémiques protégées. Monsieur le rapporteur spécial, considérez-vous que le dispositif est désormais opérationnel ?

M. le rapporteur spécial. S'agissant de l'obsolescence des avions luttant contre les feux, notamment dans le sud de la France, un programme de renouvellement de la flotte existe. Cette flotte comprend aujourd'hui douze bombardiers d'eau amphibies Canadair, neuf bombardiers d'eau ravitaillés au sol Tracker, trois avions d'investigation et de liaison Beechcraft et deux avions polyvalents bombardiers d'eau Dash 8, tous mis à la disposition des préfets de zone.

Il est vrai que, compte tenu de leur vieillissement, le coût de leur maintenance explosera en 2013 par rapport à 2012 : 43,3 millions d'euros sur un montant global de 64,45 millions en crédits de paiement.

C'est par la location d'appareils que l'État entend tester de nouveaux aéronefs en vue de remplacer les anciens, notamment les avions amphibies de type Tracker, particulièrement utilisés dans l'attaque des feux naissants. Des expérimentations sont actuellement menées pour trouver un type d'aéronef apte à remplacer en totalité la flotte de Tracker à l'horizon 2020. Ils commenceraient d'être retirés à compter de 2016.

Des recherches sont également menées en moyens hélicoptés, qui pourraient profiter à la Réunion. Un hélicoptère peut porter jusqu'à 4 000 litres d'eau, une capacité supérieure à celle des Dash. Par ailleurs, la saison d'été étant inverse entre la métropole et la Réunion, les aéronefs peuvent y être envoyés alternativement pour éteindre les feux de forêts. Voilà une réelle possibilité de mutualisation.

S'agissant des SDIS, il convient de trouver une échelle plus appropriée que les départements. La loi de 1996 relative aux services d'incendie et de secours pose le principe de la création, pour les départements situés dans une même zone de défense, d'établissements publics interdépartementaux regroupant plusieurs SDIS. Peut-être de tels établissements constitueraient-ils en métropole une échelle pertinente.

Il faut évidemment hiérarchiser les opérations, qui peuvent se révéler dispendieuses, de lutte contre les incendies, notamment contre ceux qui ne menacent pas directement des habitations. À cette fin, il convient d'améliorer la coordination.

Madame Dalloz, le précédent Gouvernement a mis en place le 7 septembre 2011 la DGSCGC. Le gouvernement actuel entend poursuivre la même politique, qui permet de gérer les crises dans une direction bien identifiée tout en donnant une place plus importante aux sapeurs-pompiers : trois colonels des pompiers sont présents dans l'organigramme central de la direction générale.

De 2012 à 2013, les crédits de la FAI ont été divisés par quatre. J'aurai bientôt le chiffre exact. Il est vrai que les pionniers ne sont pas toujours les mieux récompensés et que cela peut apparaître comme une sanction donnée aux bons comportements.

C'est l'audition de MM. Jean-Paul Kihl et Etienne Stoskopf qui me conduit à affirmer que les dépenses des SDIS baisseront en 2013, en raison notamment du contexte budgétaire contraint. Il est incontestable que les petites casernes communales sont dépassées. Il faudra trouver une autre échelle d'intervention.

Mme Valérie Rabault, présidente. Vous avez indiqué, Monsieur le rapporteur spécial, à l'issue de votre intervention, que vous étiez favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité civile. »

M. le rapporteur spécial. Oui, Madame la présidente.

La Commission adopte les crédits de la mission « Sécurité civile ».

*

* *

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 6 présenté par M. Charles de Courson

ARTICLE 60

Supprimer cet article.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 11 octobre 2012 à 9 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François Cornut-Gentile, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Alain Fauré, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. Claude Goasguen, M. Régis Juanico, M. Jean Launay, M. Patrick Lebreton, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Gérard Terrier

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Jean-Marie Beffara, M. Étienne Blanc, M. Alain Claeys, M. Michel Pajon, M. Thierry Robert, M. Michel Vergnier

