

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

(Compte spécial : développement agricole et rural)

Par MM. Gérard CÉSAR, Daniel SOULAGE,
Jean-Marc PASTOR et François FORTASSIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Elisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 3) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN EXERCICE 2007-2008 MARQUÉ PAR L'INCERTITUDE	7
A. L'ENLISEMENT DES NÉGOCIATIONS DU CYCLE DE DOHA.....	7
1. <i>L'état des négociations avant le sommet de Genève</i>	7
2. <i>L'échec du sommet de Genève</i>	8
3. <i>Des perspectives relancées au lendemain du sommet du G20</i>	8
B. L'ATTENTISME FACE AU « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC ET À SES SUITES.....	9
1. <i>Les prémices du « bilan de santé »</i>	9
2. <i>Les conclusions du Conseil « agri » des 19 et 20 novembre 2008</i>	10
3. <i>La mise en œuvre du « bilan de santé » et ses suites</i>	11
C. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE À NOUVEAU DIFFICILE	11
1. <i>Des revenus agricoles 2008 en berne</i>	11
2. <i>Le plan gouvernemental de soutien à l'agriculture</i>	12
II. UN BUDGET DE TRANSITION POUR 2009	14
A. UN BUDGET CONCENTRÉ SUR LE SOUTIEN À UNE AGRICULTURE DURABLE	14
1. <i>Une hausse globale pour 2009 à relativiser</i>	14
2. <i>Une évolution triennale des crédits programmée à la baisse</i>	15
3. <i>Un budget divisé en trois missions et huit programmes aux évolutions contrastées</i>	16
B. DES CHOIX CONTRAINTS PAR LA RÉFORME EN COURS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE	17
1. <i>Des modifications structurelles à tous les échelons</i>	18
a) <i>Au niveau central</i>	18
b) <i>Au niveau régional</i>	19
c) <i>Au niveau départemental</i>	19
d) <i>Au niveau des opérateurs</i>	20
2. <i>Des implications sociales et budgétaires notables</i>	22
a) <i>En termes d'emploi</i>	22
b) <i>En termes de budget</i>	23
C. UN RESSERREMENT DES FINANCEMENTS AUTOUR DU « CŒUR DE MISSION » MINISTÉRIEL.....	23
1. <i>Le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »</i>	23
a) <i>Le renouvellement et la modernisation des exploitations</i>	23
b) <i>Le soutien à l'activité économique agricole</i>	25
c) <i>Le développement durable des territoires</i>	28
d) <i>La gestion durable des pêches et de l'aquaculture</i>	29
2. <i>Le programme 149 « Forêt »</i>	31
a) <i>Le développement économique de la filière « forêt bois »</i>	31
b) <i>Le régime forestier et le patrimoine forestier domanial</i>	31
c) <i>L'amélioration de la gestion des forêts privées</i>	31
d) <i>La prévention des risques et la protection de la forêt</i>	32
3. <i>Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »</i>	32
a) <i>Trois caractéristiques notables</i>	33
b) <i>La poursuite d'orientations traditionnelles sous contrainte budgétaire</i>	36
c) <i>Quelle réalité budgétaire ?</i>	39
d) <i>FCO : la situation au 15 novembre 2008</i>	41

4. Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	44
a) Les moyens de l'administration centrale	44
b) L'évaluation de l'impact des politiques publiques et l'information économique.....	45
c) Les moyens des directions régionales et départementales	45
d) Moyens communs.....	45
5. Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »	45
a) Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture »	46
b) Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »	46
D. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MAPAFAR	46
III. LES IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	51
A. LE PLAN « ECOPHYTO 2018 »	53
1. Une démarche s'inscrivant dans un cadre plus large de réduction des risques liés aux pesticides	53
a) Des orientations communautaires contraignantes	53
b) Le plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides.....	54
c) La dynamique lancée par le « Grenelle de l'environnement »	54
2. Un plan ambitieux alliant objectifs de retrait et mesures d'accompagnement	55
a) Des objectifs chiffrés de réduction de l'usage de pesticides	55
b) Des mesures d'accompagnement déclinées en huit axes	56
3. De nombreux questionnements en suspens	57
a) Le risque d'une multiplication des « impasses techniques ».....	57
b) Un degré accru de résistance aux maladies	58
c) Une perte de compétitivité engendrant un accroissement potentiel des importations.....	58
d) Des coûts économiques et territoriaux substantiels	59
e) Des financements encore incertains	60
4. La nécessité d'une souplesse dans la mise en application du plan Ecophyto 2018	60
a) Le plan Ecophyto 2018 doit être accueilli favorablement dans ses grandes orientations	60
b) Une première période transitoire devrait permettre aux agriculteurs d'adapter leurs pratiques en continuant de recourir aux substances insubstituables.....	61
c) La recherche et l'innovation doivent être fortement encouragées pour réduire progressivement notre dépendance aux produits phytosanitaires.....	64
B. LE PLAN DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE	65
1. Un soutien résolu à l'agriculture biologique dans le « Grenelle »	65
2. Le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 »	65
3. La mobilisation de financements importants	66
C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DES EXPLOITATIONS.....	67
1. Des objectifs ambitieux dans le « Grenelle ».....	67
2. Un financement prévu par le relèvement de la taxe générale sur les activités polluantes	68
D. LE PLAN DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE FORESTIÈRE.....	69
1. L'impulsion donnée par le « Grenelle »	69
2. Le relais pris par les « Assises de la forêt »	69
3. Les mesures fiscales de soutien au secteur	70
E. LE RÉGIME DES BIOCARBURANTS.....	70
1. La « perte d'audience » des carburants d'origine agricole	70
2. Un secteur délaissé par le « Grenelle ».....	71
3. Une défiscalisation remise en cause.....	71
ANNEXE AUDITIONS DE M. DANIEL SOULAGE, RAPPORTEUR POUR AVIS.....	73

Mesdames, Messieurs,

Après une année 2007 qui a globalement souri à l'agriculture, du fait du cours élevé de nombre de ses productions, **le monde agricole retient son souffle** en cette fin d'année 2008. Si les « émeutes de la faim » du printemps, puis la crise financière de l'automne, ont remis les problématiques agricoles au premier plan des préoccupations politiques et économiques, l'avenir du secteur primaire est aujourd'hui l'objet des plus grandes incertitudes.

Les **négociations menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce** (OMC), censées ouvrir les échanges internationaux en la matière et rééquilibrer les relations entre ses acteurs, peinent à aboutir. Après l'échec de la conférence de Genève, en juillet de cette année, et l'absence d'engagement sur l'agriculture lors du sommet du G20 qui s'est tenu à Washington à la mi-novembre, il est peu probable que le « cycle de Doha » pour le développement, dont l'agriculture est l'une des composantes essentielles, puisse être bouclé avant la fin de l'année.

A l'échelle européenne, c'est bien sûr le « **bilan de santé** » de la **politique agricole commune** (PAC) qui a préoccupé les Etats membres, au premier rang desquels la France, qui préside actuellement l'Union, mais aussi votre commission, qui y a activement pris part. Après des mois de négociations entre Commission européenne, Etats membres et Parlement européen, qui ont mis en évidence la « ligne de fracture » séparant des visions divergentes de la politique agricole européenne, le Conseil « agriculture et développement rural » des 19 et 20 novembre a accouché d'un compromis qui, s'il satisfait bien davantage notre pays que le projet initial, n'en est pas moins lourd d'interrogations sur l'avenir de la PAC.

Par ailleurs, la **conjoncture agricole** pour l'année 2008 a été marquée par un **retournement de tendance**. Du fait du reflux des cours, après deux années d'augmentation de 17,5 % en moyenne, le revenu par actif agricole devrait chuter de 8 à 15 % en 2008, plaçant de nombreuses filières -notamment celle des productions animales- dans une situation si difficile qu'elle a contraint les pouvoirs publics à intervenir en lançant un plan de soutien à l'agriculture.

En France, le **Grenelle de l'environnement**, dont le projet de loi cadre a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et dont le projet de loi portant les mesures d'application a été transmis au Conseil d'Etat, a retenu l'attention du monde agricole. Ayant permis, pour la première fois, de faire se rencontrer la société civile, l'administration et les professionnels, ce processus comporte d'importantes mesures pour le secteur primaire suscitant de profonds questionnements et soulevant de nombreux défis qui sont autant de chances pour son avenir.

C'est dans ce contexte d'incertitude et d'attente que s'inscrit le projet de budget pour 2009 du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP). Dans un environnement économique précaire, marqué par une contraction de la croissance nationale et un aggravement des déficits publics, l'**augmentation formelle des crédits du MAP de 2,4 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 est en soi une donnée appréciable. Et ce même si la programmation triennale du ministère laisse présager d'une contraction des dotations pour la période 2009-2011.

Fait marquant de cet exercice budgétaire, la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** imprime à ce projet de budget la marque d'une certaine rationalisation. Recentré autour de quelques axes forts constituant le « cœur de métier » du ministère, il devrait permettre de poursuivre les politiques publiques mises en œuvre pour soutenir une agriculture durable et conforter l'avenir du monde paysan. Aussi, **deux de vos rapporteurs pour avis, MM. Gérard César et Daniel Soulage, vous proposent-ils de donner un avis favorable à l'adoption tant des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR) pour l'année 2009 que des huit articles de la seconde partie du projet de loi de finances qui lui sont rattachés (articles 59 A à 59 quater), MM. Jean-Marc Pastor et François Fortassin** recommandant pour leur part une position de sagesse sur cette mission qui, selon eux, alterne le positif et le négatif.

I. UN EXERCICE 2007-2008 MARQUÉ PAR L'INCERTITUDE

L'attentisme qui a marqué l'année 2008 en matière agricole s'est exprimé aux niveaux tant international qu'europpéen et français.

A. L'ENLISEMENT DES NÉGOCIATIONS DU CYCLE DE DOHA

1. L'état des négociations avant le sommet de Genève

La **déclaration de novembre 2001** de la quatrième conférence ministérielle qui s'est tenue à **Doha**, au Qatar, a établi le mandat des négociations au sein de l'OMC sur divers thèmes. Parmi ces derniers figuraient ceux ayant trait à l'agriculture et aux services, dont les négociations avaient commencé au début de 2000. L'agriculture fait désormais partie, depuis cette date, de l'**engagement unique** auquel la quasi-totalité des négociations se rapporte et constitue une composante essentielle du **Programme de Doha pour le développement** (PDD), qui devait aboutir au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

Or, les **conférences ministérielles successives** qui ont eu lieu depuis à Cancún (2003), Genève (2004), Hong-Kong (2005) et Genève (2006) n'ont **pas permis de parvenir à un accord**. S'y sont affrontées **quatre blocs de pays** : d'abord, les Etats-Unis et le Japon ; ensuite, l'Union européenne ; en troisième lieu, les grands pays agricoles du groupe de Cairns¹; et enfin, les pays en voie de développement (PVD) et les pays les moins avancés (PMA). **Trois volets des politiques agricoles** ont concentré les débats : l'accès au marché, c'est-à-dire le niveau des droits de douane et les contingents d'importation², le soutien interne, à travers les diverses formes d'aides et de soutien³, et la concurrence à l'exportation⁴.

Les négociations, officiellement suspendues depuis 2006, ont toutefois continué lors de **rendez-vous plus ou moins informels** entre les Etats membres. En vue de les relancer activement, et si possible de conclure le cycle de Doha d'ici la fin de l'année 2008, une série de réunions se sont ainsi tenues à Genève à la fin du mois de juillet dernier. Elles avaient pour objet d'avancer sur tous les dossiers agricoles restant en suspens, à savoir les problématiques des soutiens internes, de l'accès au marché, des subventions à l'exportation, des indications géographiques et du coton.

¹ 18 pays, dont le Brésil, l'Argentine, l'Australie et l'Inde, réunissant le quart de la production agricole mondiale.

² C'est-à-dire, pour l'Union européenne, les conditions de la préférence communautaire.

³ C'est-à-dire, pour l'Union européenne, le régime des prix d'intervention et des aides directes.

⁴ C'est-à-dire, pour l'Union européenne, les restitutions à l'exportation.

2. L'échec du sommet de Genève

Les négociations pour la relance et la conclusion du cycle de Doha, qui avaient débuté le 21 juillet dernier à **Genève**, se sont achevées le 29 juillet sur un **constat d'échec**.

La **confrontation entre les Etats-Unis et l'Inde** a été présentée comme la cause officielle de cet insuccès. L'Inde, rejointe par la Chine et nombre de pays africains, demandait en effet une clause de sauvegarde si ses importations de produits agricoles dépassaient un certain seuil, que les Etats-Unis ont estimé trop faible et masquant un outil protectionniste.

En réalité, d'autres causes de rupture étaient sous-jacentes. Ainsi, **l'Europe s'est divisée** entre les Etats membres qui, à l'instar de la France et de l'Italie, estimaient l'accord inacceptable au nom de la protection de leurs marchés, et ceux qui étaient prêts à le ratifier en l'état.

De façon plus générale, se sont opposées deux **conceptions de l'agriculture** : l'une, celle des Etats-Unis comme des grands pays exportateurs, considérant les produits agricoles comme des biens faisant partie intégrante du commerce international, pour lesquels chaque pays est en droit de tirer parti de ses avantages concurrentiels ; l'autre, défendue par la France et par les pays les plus pauvres, l'appréhendant comme une activité spécifique devant apporter des revenus aux paysans et des aliments de qualité accessibles au plus grand nombre.

3. Des perspectives relancées au lendemain du sommet du G20

Au lendemain de l'échec de Genève, les **perspectives d'accord à court terme paraissent très précaires**, avec l'arrivée prochaine d'un président et d'une administration américains nouveaux, le renouvellement à venir de l'exécutif européen ou encore la tenue de probables élections en Inde prochainement.

Cependant, la crise économique et financière qui a éclaté au début de l'automne, si elle a assombri les perspectives, a également fait sentir combien un repli protectionniste généralisé serait catastrophique pour une relance de l'économie mondiale. Des **appels à la conclusion d'un accord d'ici la fin de l'année** ont ainsi été entendus ces dernières semaines.

Cette position, **appuyée par une coalition** regroupant des pays comme le Royaume-Uni, le Brésil ou l'Australie, et recevant le soutien tacite de l'Allemagne et des Etats-Unis, s'est cependant **heurtée la présidence française de l'Union européenne**, qui a jugé « *ni réaliste, ni souhaitable* » d'établir un accord avant la fin de l'année, de peur qu'il ne soit rejeté par un Congrès américain à dominante démocrate.

Pourtant, le **sommet du G20**, qui s'est tenu à **Washington** le **15 novembre** dernier, a débouché sur un **appel à la conclusion d'ici la fin de l'année d'un accord** mettant un terme au cycle de Doha. Les détails d'une entente finale pourraient être trouvés « *dans les prochaines semaines* », a même estimé la nouvelle commissaire européenne au commerce, Mme Catherine Ashton.

B. L'ATTENTISME FACE AU « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC ET À SES SUITES

1. Les prémices du « bilan de santé »

Depuis son instauration il y a une cinquantaine d'années, **la PAC a fait considérablement évoluer l'agriculture européenne** en préservant la souveraineté alimentaire de l'Union, en développant une agriculture productive et de plus en plus respectueuse de l'écosystème, en modelant les paysages et en maintenant dans les zones rurales une activité économique et un lien social.

Au-delà de ces succès, **la PAC a fait l'objet de critiques récurrentes**, souvent injustifiées –sur son coût, son efficacité, sa compatibilité avec les règles du commerce mondial, son rapport aux écosystèmes ou sa responsabilité vis-à-vis de la faim dans le monde–, et **se trouve confrontée à de nouveaux défis** d'ordre alimentaire, économique, environnemental, énergétique et territorial.

Les **réformes successives** de la PAC ont cherché à la réorienter en fonction de ces éléments. Datant d'il y a cinq ans dans sa version actuelle, la PAC ne sera véritablement **réformée qu'en 2013**, au moment de la révision de son budget. Cependant, et comme cela a été prévu dans les **accords de Luxembourg de 2003**, elle doit faire l'objet dès cette année d'un « **bilan de santé** » à **mi-parcours** afin d'ajuster certains de ses éléments constitutifs sans attendre la prochaine réforme d'ampleur.

C'est dans cet esprit que la **Commission européenne** a formulé une **communication**, le **20 novembre 2007**, suivie de **propositions législatives** le **20 mai 2008**. D'inspiration **très libérale**, elles comprenaient des mesures qui, excepté celles visant opportunément à simplifier et à rationaliser l'administration de la PAC, ont été très diversement accueillies.

Si une partie des Etats membres, pour l'essentiel située au Nord de l'Union, les a jugées favorablement, une **majorité**, emmenée par la **France**, **s'y est opposée** au nom du maintien d'un **modèle agricole équilibré** compensant la volatilité des marchés par des mécanismes d'encadrement et de régulation. Notre pays, dont le rôle s'est trouvé accru par la présidence de l'Union depuis le 1^{er} juillet, a ainsi fait du « bilan de santé » l'une de ses quatre priorités.

Votre commission s'est elle-même investie de façon appuyée sur ce « bilan de santé ». Elle a ainsi constitué un **groupe de travail** dont le président, notre collègue Jean Bizet, a déposé et fait adopter une **proposition de résolution** sur le « bilan de santé »¹ afin de soutenir le Gouvernement dans les négociations européennes, et s'est rendu à Bruxelles pour en exposer le contenu au directeur général « agriculture » de la Commission.

Par ailleurs, votre commission a co-organisé à Bruxelles, en coopération avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et le Parlement européen, une **conférence interparlementaire** rassemblant sur ce thème, les 3 et 4 novembre dernier, des membres des commissions des parlements nationaux et du Parlement européen en charge de l'agriculture.

2. Les conclusions du Conseil « agri » des 19 et 20 novembre 2008

Après que le Parlement européen qui, bien que ne bénéficiant pas encore de la procédure de codécision en matière agricole, s'était très largement investi dans le « bilan de santé »², a présenté son ultime rapport sur le « bilan de santé » le 19 novembre dernier, ont été engagées des négociations au sein du Conseil « agriculture » qui ont débouché le lendemain, au terme de dix-huit heures de discussion, sur un compromis.

LES PRINCIPALES MESURES DU « BILAN DE SANTÉ » DE LA PAC

- **L'instauration d'outils de couverture de risques**

Les Etats membres qui le souhaitent pourront mobiliser les fonds du premier pilier pour cofinancer les primes d'assurance climatique payées par les agriculteurs et mettre en place des fonds de mutualisation pour faire face à des crises sanitaires ou environnementales.

- **Un accompagnement de la sortie des quotas laitiers**

Après la suppression des quotas laitiers décidée en juin 2003, leur augmentation de 5 % d'ici 2015, à raison de 1 % par an, est accompagnée de clauses de rendez-vous. Deux rapports en 2010 et 2012 feront le point sur l'état des marchés, procéderont à l'ajustement des quotas et examineront l'impact de leur évolution sur les productions sous appellation d'origine. L'intervention sur les marchés de la poudre de lait et du beurre est maintenue, ainsi que le stockage privé sur le beurre. Des aides spécifiques à la production laitière en montagne peuvent être instaurées.

¹ Résolution (n° 5, 2008-2009) de M. Jean Bizet, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur le bilan de santé de la politique agricole commune.

² En adoptant deux rapports, l'un sur la communication de la Commission, présenté le 26 février 2008 par l'eurodéputé allemand Lutz Goepel, l'autre sur ses propositions législatives, instruit par l'eurodéputé portugais Luis Manuel Capoulas Santos et adopté le 7 octobre 2008.

● **La préservation des outils de stabilisation des marchés**

Dans les secteurs du lait et des céréales, les mécanismes d'intervention sont préservés et adaptés. Par ailleurs, les aides aux cultures spécifiques -les fourrages séchés, le lin, le chanvre, les protéagineux, la féculé de pomme de terre, le riz, les fruits à coque, les aides animales (prime à l'abattage et prime aux bovins mâles)- restent couplées, pour les pays qui le souhaitent, jusqu'en 2012.

● **Une réorientation des aides**

Les Etats-membres pourront décider de réorienter les aides au sein du « premier pilier ». Ils pourront faire évoluer les paiements découplés pour mettre en place une aide identique sur un territoire ou pour faire converger leurs montants. Ils pourront également mettre en place des aides ciblées sur des systèmes de production favorables à l'environnement ou participant à des démarches de qualité, ainsi que sur des productions et des territoires fragiles.

● **La réponse au défi d'une agriculture durable**

Le taux de modulation est porté de 5 actuellement à 10 % –voire 14 % pour les plus grandes exploitations– d'ici 2013. Est prévue une augmentation du taux de cofinancement communautaire –de 25 à 50 %– et un élargissement des mesures finançables à l'adaptation du secteur laitier, à la fin des quotas et à l'innovation. Par ailleurs, la politique de l'installation est renforcée grâce à l'augmentation de 50.000 à 70.000 euros du plafond des investissements finançables.

3. La mise en œuvre du « bilan de santé » et ses suites

Dans l'immédiat, la présidence française de l'Union a prévu que les chefs d'Etat et de Gouvernement « **fassent le point** », lors de leur **sommet des 11 et 12 décembre** à Bruxelles, sur les travaux accomplis sur le « bilan de santé » ainsi que sur les orientations de la PAC pour l'avenir.

L'accord global sur le « bilan de santé » obtenu le 20 novembre devrait recevoir une **application en 2010**, après que les textes nationaux d'application auront été élaborés, notifiés –au plus tard au 1^{er} août 2009– à la Commission et acceptés par celle-ci. L'année **2009** verra par ailleurs le début des négociations sur la **révision des perspectives budgétaires** de l'Union pour la période postérieure à 2013. Enfin, **2013** inaugurera la **nouvelle PAC réformée** ainsi que le **nouveau budget européen** pour la période allant jusqu'à 2020.

C. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE À NOUVEAU DIFFICILE

1. Des revenus agricoles 2008 en berne

Selon une estimation publiée le 12 novembre 2008 par le ministère de l'agriculture, **les revenus des agriculteurs français devraient baisser de 8 à 15 % en 2008.**

Cette année marquera donc une **rupture par rapport aux années précédentes**, qui avaient vu le revenu net des agriculteurs progresser de plus de 34 % entre 2005 et 2007.

Cette **hausse n'avait toutefois pas concerné toutes les exploitations**. Elle avait été exceptionnelle pour les **céréaliers**, grâce à une très forte hausse des cours, et avait aussi permis une amélioration pour les **viticulteurs** et les **producteurs laitiers**. En revanche, 2007 a été défavorable pour les **éleveurs bovins, ovins et porcins**, ainsi que pour les **producteurs de fruits et légumes**, secteurs qui, cette année encore, devraient être les plus touchés par la baisse des revenus.

Le revenu des producteurs de **grandes cultures** (blé, maïs, tournesol, colza...), qui a atteint en 2007 un niveau historique, devrait enregistrer cette année un recul de 15 à 35 %.

En crise de 2004 à 2006, la **viticulture** a connu en 2007 une légère amélioration, même si demeurait une grande disparité selon les régions. Cependant, la récolte 2008 s'annonce très mauvaise et replonge le secteur dans la crise.

En 2008, les **éleveurs laitiers** enregistreront un revenu en hausse d'environ 10 %. Après avoir souffert de la quasi stagnation du prix du lait jusqu'en 2006, leur situation s'est améliorée en 2007, même si le prix du lait est à nouveau orienté à la baisse.

En **horticulture et production de légumes**, après une baisse de près de 50 % en 2007, le revenu 2008 devrait connaître une chute supérieure à 20 %. Les entreprises fruitières devraient aussi enregistrer une baisse des revenus supérieure à 10 %, après un repli de 20 % en 2007.

Mais ce sont les secteurs bovins et ovins qui connaissent la situation la plus difficile. Si les **éleveurs bovins** ont enregistré une hausse de leurs revenus en 2006 (+ 12 %), la forte hausse des coûts de l'alimentation animale à laquelle s'est ajoutée la baisse des prix des animaux a entraîné une baisse des revenus de 25 % en 2007. En 2008, l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO) a renforcé cette tendance, puisque les producteurs devraient enregistrer une nouvelle baisse de 20 à 30 % de leurs revenus.

Enfin, les **éleveurs ovins** ont vu leurs revenus chuter de 32 % en 2007, du fait du coût de l'alimentation animale notamment. En 2008, la baisse devrait être supérieure à 15 %.

2. Le plan gouvernemental de soutien à l'agriculture

Les mauvais résultats de l'agriculture en 2008, alliés à la reprise de l'épidémie de FCO et ses effets désastreux sur le troupeau français, ont poussé les pouvoirs publics à intervenir pour accompagner le monde agricole, d'abord ponctuellement auprès de filières spécifiques, puis de façon plus globale en annonçant un plan de soutien transversal.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, a ainsi présenté, le 12 novembre 2008, lors de la conférence sur les revenus agricoles, un **plan d'urgence à l'agriculture mobilisant près de 250 millions d'euros** (M€), dont 204 de fonds nationaux et européens.

LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE (NOVEMBRE 2008)

Ce plan prévoit la ventilation de 250 M€ d'aide en quatre grands axes, complétée par une mesure non budgétisée.

• **50 M€ pour la consolidation du revenu des éleveurs ovins**

Pour permettre à cette filière de se maintenir jusqu'à la réorientation des aides de la PAC, prévue en 2010, le revenu des éleveurs ovins sera consolidé par la mobilisation des aides communautaires (les droits à paiement unique, ou DPU) non utilisées, afin notamment de compenser les dommages économiques liés aux mesures de lutte sanitaire contre les épizooties.

Ces mesures sont financées pour moitié par des crédits communautaires et par le budget national.

• **75 M€ pour l'amélioration de la trésorerie des exploitations agricoles**

Le Gouvernement s'est engagé à alléger les charges financières et sociales 2009 des exploitations agricoles en difficulté, et plus particulièrement des éleveurs. L'Etat mobilise 60 M€ sur les mesures d'allègement des annuités 2009, auxquels s'ajouteront les efforts des banques qui se sont engagées sur des niveaux de taux.

En 2009, l'enveloppe de prise en charge des cotisations sociales sera triplée grâce à une dotation supplémentaire de 15 M€ de la part de l'Etat et d'un même montant de la part de la Mutualité sociale agricole (MSA).

La situation des exploitations en difficulté sera examinée au cas par cas par un comité départemental présidé par le préfet.

• **4 M€ consacrés à la reconduction de l'exonération des cotisations sociales pour les jeunes agriculteurs**

Cette mesure concerne les jeunes agriculteurs dont l'exonération de cinq ans arrive à expiration en 2009.

• **75 M€ pour la réduction de la facture énergétique des exploitations agricoles**

Le Gouvernement met en place trois mesures d'aide à la réduction de la facture énergétique :

- l'inscription dans la loi de finances rectificative pour 2008 de la reconduction du remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TIGCN) ;

- la réalisation de 100.000 diagnostics de performance énergétique d'ici 2013 ;

- des mesures d'aide à l'investissement permettant d'effectuer des économies d'énergie ou de produire de l'énergie utilisée à la ferme.

• **Enfin, la mise en place d'un observatoire des prix et des marges**

Un comité de pilotage de l'observatoire des prix et des marges sera mis en place conjointement entre le MAP et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, associant les représentants de la production agricole, des industries agroalimentaires, des distributeurs et des consommateurs.

II. UN BUDGET DE TRANSITION POUR 2009

Dans ce contexte d'attentisme généralisé, le budget du MAP pour 2009 « limite les dégâts » en n'accusant qu'une très légère baisse en termes réels, qui permet de continuer à financer le « noyau dur » des actions portées par le ministère.

A. UN BUDGET CONCENTRÉ SUR LE SOUTIEN À UNE AGRICULTURE DURABLE

1. Une hausse globale pour 2009 à relativiser

Le **budget du MAP pour 2009** s'élève à **4,8 milliards d'euros** (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et **5,04 Md€** en crédits de paiement (CP), soit une **baisse de 6,7 % en AE**, mais une **hausse de 2,4 % en CP**. Cette revalorisation intervient après des baisses respectives de 2,4 % et 1,5 % l'année passée, lesquelles faisaient suite à deux années successives de légère hausse. Dans un contexte de discipline budgétaire forte, la hausse de cette année mérite d'être soulignée et constitue un signal à l'ensemble du monde agricole, à l'heure où de nombreuses incertitudes planent sur son avenir.

Cependant, à mieux y regarder, cette hausse de 2,4 % des CP doit être nuancée. Elle doit être **ramenée à un niveau d'inflation relativement élevé**, estimé à un peu moins de 3 % pour l'année 2008 et environ 2 % pour l'année 2009. En outre, elle s'accompagne d'une baisse des crédits d'engagement de 6,7 %, laissant présager un **désengagement progressif de l'Etat** dans le financement des actions agricoles au profit de payeurs de substitution que seraient l'Union européenne, au vu du « bilan de santé de la PAC », et les agriculteurs eux-mêmes.

Les 5 Md€ du budget du MAP ne constituent toutefois qu'une partie mineure des **concours publics à l'agriculture**. Englobant également les contributions de l'Union européenne, des autres ministères et des collectivités locales, ceux-ci s'élèvent en effet pour **2009 à 15,9 Md€**, en retrait par rapport à l'année passée où ils représentaient 16,8 Md€.

LES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE POUR 2008

- Budget communautaire : 10,2 Md€
 - Moyens budgétaires du MAP : 5 Md€
 - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » : 0,1 Md€
 - Contribution des autres ministères : 0,5 Md€
 - Contribution des collectivités locales : 1,0 Md€
- Total : 15,9 Md€

La ventilation des sources de financement des politiques agricoles montre bien la **prévalence du budget communautaire** (73 %), loin devant la contribution du MAP (15,7 %). Comme l'a fait remarquer le ministre lors de son audition par votre commission, la politique agricole de l'Union est la seule à faire l'objet d'une « **communautarisation** » aussi intégrée, qu'il s'agira d'ailleurs de veiller à conserver lors des discussions sur les prochaines perspectives budgétaires de l'Union et la future réforme de la PAC.

2. Une évolution triennale des crédits programmée à la baisse

Comme le montre le tableau ci-dessous, les dotations du MAP pour les exercices 2010 (- 5,7 % en AE, - 5,8 % en CP) et 2011 (+ 0,4 % en AE, - 2 % en CP) sont orientées de façon très défavorable, de surcroît si on les rapporte en volume. S'il paraît formellement avantagé pour l'année 2009, le budget du MAP subira ainsi une **baisse de 13 % de ses dotations en CP d'ici 2011**.

L'agriculture rejoint dès lors les **secteurs faisant les frais de l'austérité budgétaire** sur cette période, tels que le travail et l'emploi (- 11,1 %) ou la ville et le logement (- 3,5 %). Elle n'est donc pas assise au rang de priorité comme le sont la santé (+ 2,5 %), l'éducation nationale (+ 5 %) ou la solidarité (+ 8,7 %).

Les projections sont **plus inquiétantes encore pour la seule MAPAFAR**, qui subira un recul de ses dotations de 18,5 % en AE et de 10,6 % en CP d'ici 2011.

BUDGET 2010-2011

En M€	AE 2010	Evo- lution	CP 2010	Evo- lution	AE 2011	Evo- lution	CP 2011	Evo- lution
Budget du MAP (hors CAS DAR)	4 529	-5,7%	4 749	-5,8%	4 549	0,4%	4 657	-2,0%
Hors personnel	2 539	-11,5%	2 760	-11,3%	2 523	-0,6%	2 631	-4,7%
Personnel	1 989	3,0%	1 989	3,0%	2 025	1,8%	2 025	1,8%
Economie et développement durable des territoires	1 290	-18,4%	1 465	-16,8%	1 297	0,5%	1 365	-6,8%
Forêt	257	-12,1%	288	-7,0%	248	-3,4%	269	-6,4%
Sécurité et qualité sani- taires de l'alimentation	533,0	1,1%	551,5	-5,4%	521,7	-2,1%	533,7	-3,2%
Soutien des politiques du Ministère	850	1,6%	856	2,4%	853	0,3%	869	1,5%
Enseignement technique agricole	1 299	2,4%	1 286	2,5%	1 326	2,1%	1 313	2,1%
Enseignement supérieur et recherche agricoles	300	1,8%	303	1,8%	304	1,3%	307	1,3%
CAS développement agricole et rural	115	0,9%	120	0,8%	116	0,9%	122	1,7%

3. Un budget divisé en trois missions et huit programmes aux évolutions contrastées

Le budget ministériel est réparti en trois missions et huit programmes.

Les 5,04 Md€ du budget du MAP sont ventilés en **trois missions**, dont les dotations¹ sont toutes en hausse cette année, mais dont seule la première intéresse le présent avis :

- MAPAFAR : 3,489 Md€ (+ 2,72 %) ;
- mission « enseignement technique agricole » : 1,255 Md€ (+ 0,6 %) ;
- mission « enseignement supérieur et recherche » : 0,298 Md€ (+ 5,6 %).

La MAPAFAR, qui est propre au MAP et concentre près de 70 % de ses crédits, alimente elle-même **quatre programmes** aux évolutions contrastées :

- les **programmes 154** (« Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ») et **206** (« Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »), qui représentent respectivement 35 % et 11,5 % des crédits du ministère, sont **en hausse** de respectivement 5,5 et 7,1 %. La concentration des augmentations de crédits au sein du programme 154, qui est au demeurant le plus important du ministère, s'explique en outre par le fait qu'il porte l'essentiel des priorités d'action affichées par le ministère ;

- les **programmes 149** (« Forêt ») et **215** (« Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »), qui représentent respectivement 6,1 % et 16,6 % du budget ministériel, sont en revanche **en baisse** de 2,8 % et 3,2 %².

On signalera pour mémoire l'évolution des **crédits des deux programmes hors MAPAFAR**, qui restent interministériels. Représentant à eux deux 30,8 % du budget du MAP, ils sont en **hausse de 5,6 %** pour le **programme 142** (« Enseignement supérieur et recherche agricoles ») et **de 0,6 %** pour le **programme 143** (« Enseignement technique agricole »). Cette hausse, qui se poursuivra sur la période 2009-2011, témoigne de la volonté du ministère de concentrer son action sur l'adaptation du monde rural et l'innovation.

Enfin, le **compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »** (CASDAR), doté de **119 M€**, comprend les **programmes 775** (« Développement agricole et rural ») et **776** (« Innovation et partenariat »)³.

¹ En crédits de paiement.

² La baisse des crédits du programme 215 s'expliquant toutefois en partie par des transferts de crédits à destination, notamment, du programme 206.

³ Voir infra.

BUDGET 2008-2009

En M€	AE 2008	AE 2009	Evo- lution	CP 2008	CP 2009	Evo- lution
Budget du MAP (hors CAS DAR)	5 148	4 802	-6,7%	4 924	5 042	2,4%
Hors personnel	3 205	2 870	-10,5%	2 981	3 110	4,3%
Personnel	1 943	1 932	-0,6%	1 943	1 932	-0,6%
Economie et développement durable des territoires	1 896	1 582	-16,6%	1 669	1 761	5,5%
Adaptation des filières à l'évolution des marchés	403	417	3,5%	397	416	4,8%
Gestion des crises et des aléas	45	44	-2,2%	64	75	17,2%
Appui au renouvellement et à la modernisation	283	275	-2,8%	306	309	1,0%
Gestion équilibrée et durable des territoires	830	413	-50,2%	567	556	-1,9%
Moyens des opérateurs concourant à la mise en œuvre des politiques agricoles	275	271	-1,5%	275	271	-1,5%
Pêche	60	162	170,0%	60	134	123,3%
Forêt	305	292	-4,4%	318	309	-2,8%
ONF et forêt domaniale	181	174	-3,8%	190	183	-3,8%
Développement de la filière forêt-bois, gestion des forêts, prévention et protection	124	118	-5,2%	128	127	-1,2%
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	490	527	7,7%	544	583	7,1%
Soutien des politiques du Ministère	887	837	-5,7%	863	836	-3,2%
Personnel et moyens de l'administration centrale, des DRAAF, DDAF, et DDEA	815	784	-3,8%	811	774	-4,6%
Moyens communs	66	42	-36,1%	47	54	14,2%
Statistiques et études (dont recensement agricole)	6	10	71,6%	5	9	62,8%
Enseignement technique agricole	1 289	1 269	-1,6%	1 247	1 255	0,6%
Personnel et moyens de l'enseignement public et privé	1 200	1 178	-1,8%	1 158	1 165	0,6%
Aide sociale aux élèves	81	81	0,5%	81	81	0,5%
Compétences et dynamique territoriale, moyens communs	8	9	9,8%	8	9	9,8%
Enseignement supérieur et recherche agricoles	279	294	5,7%	282	298	5,6%
Personnel	160	167	4,4%	160	167	4,4%
Enseignement supérieur (hors personnel)	79	88	11,9%	80	91	13,9%
Recherche et transfert de technologie (hors personnel)	40	40	-1,3%	42	40	-5,6%
CAS développement agricole et rural	103	114	10,7%	111	119	7,2%

B. DES CHOIX CONTRAINTS PAR LA RÉFORME EN COURS DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE

Depuis plusieurs années, le MAP s'est engagé dans une **politique importante de réorganisation de ses services et de ses établissements publics**, afin d'assumer son « cœur de métier » dans des conditions d'efficacité et d'efficience optimales.

Inscrite dans le cadre de la RGPP lancée officiellement par le Premier ministre, M. François Fillon, le 10 juillet 2007, cette démarche a donné lieu à trois réunions du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP)¹.

En ce qui concerne plus spécifiquement le MAP, la RGPP va se poursuivre l'année prochaine en cohérence avec les actions déjà menées en 2007 et 2008, et devrait ainsi être **entièrement mise en œuvre au 1^{er} juillet 2009**, à l'échelon central comme aux niveaux régionaux et départementaux, ainsi qu'en ce qui concerne les opérateurs du ministère.

Votre rapporteur pour avis, M. Gérard César, a auditionné à la fin du mois de mai les responsables de la RGPP au MAP. La commission des affaires économiques dans son ensemble a également entendu sur ce sujet le ministre, début novembre. Ces auditions ont permis de constater que la réforme administrative du MAP **se déroule de façon relativement satisfaisante**, et ce parce qu'elle a été anticipée et portée par une réelle volonté politique, même si **certains éléments demeurent à préciser**.

1. Des modifications structurelles à tous les échelons

a) Au niveau central

L'administration centrale du MAP a été resserrée au 1^{er} juillet 2008², soit pour le début de la présidence française de l'Union européenne dont le « bilan de santé » de la PAC faisait partie des grandes priorités :

- conformément à la décision du CMPP du 12 décembre 2007, la direction générale des politiques économique, européenne et internationale (DGPEEI) a été fusionnée avec la direction générale de la forêt et des espaces ruraux (DGFAR), au sein d'une **direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires** (DGPAAT)³. Ce rapprochement, qui permet de donner plus de cohérence à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles en assurant un lien plus étroit entre les deux piliers de la PAC, a donné lieu à réorganisation en conséquence des deux programmes budgétaires correspondant à ces directions ;

- le secrétariat général du ministère s'est vu renforcé par un **service dédié à la statistique et à la prospective**, afin de mieux éclairer les décisions à prendre dans un environnement économique très volatile, particulièrement en matière agricole ;

¹ Les 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008.

² Décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

³ La DGPAAT s'organisera autour de quatre services : production agricole, forêt, stratégie agro-industrielle et développement durable, et affaires européennes et internationales.

- ce même **secrétariat général** a par ailleurs été **chargé des différentes fonctions support** du ministère, jusqu'alors réparties dans plusieurs directions.

b) Au niveau régional

Après que l'idée d'intégrer les compétences des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) dans d'autres types de directions (économie, environnement ...) de cet échelon déconcentré a pu être discutée, il a finalement été acté que l'agriculture continuerait de relever à part entière d'une des huit directions régionales, ce dont vos rapporteurs pour avis se félicitent.

Une réforme importante de l'administration régionale interviendra néanmoins 1^{er} janvier 2009 afin de décliner les politiques portées par le MAP en région. Les nouvelles **directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt** (DRAAF) présentent à cet égard plusieurs caractéristiques :

- leurs **missions sont étendues** à toutes celles du ministère (à l'exception de la pêche) et, en particulier, à celle relative à l'**alimentation**, que l'on retrouve dans l'intitulé de la direction et qui complète les actions actuelles en direction de l'agriculture, du développement rural, de l'enseignement, de la protection des végétaux et de la statistique ;

- elles constitueront également l'**échelon régional de l'office unique**, ce qui garantira la cohérence des actions du ministère et permettra de mieux appréhender l'ensemble des actions économiques mises en œuvre dans la région ;

- enfin, les fonctions de responsable de budget opérationnel de programme et des déconcentrations accrues donneront aux **directeurs régionaux des responsabilités budgétaires importantes**.

c) Au niveau départemental

A cet échelon, le MAP a adopté le schéma d'organisation départemental porté par la RGPP autour de services interministériels, regroupés et proches des usagers.

Au 1^{er} janvier 2009, les fusions de directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de directions départementales de l'équipement (DDE) interviendront dans quarante-cinq nouveaux départements, après la phase expérimentale actuelle¹ et avant son extension à l'ensemble du territoire à l'horizon 2010². Les **nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture** (DDEA) qui en résulteront constitueront le socle des futures directions départementales des territoires, à compter de 2010.

¹ Le rapprochement des DDE et DDA a été expérimenté dans huit départements.

² A l'exception des départements d'outre-mer (DOM) et de la petite couronne parisienne.

A cette même échéance, les directions départementales des services vétérinaires (DDSV) constitueront une composante majeure de la **nouvelle direction départementale en charge de la population**, en lien avec les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et ceux des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

d) Au niveau des opérateurs

Engagée depuis maintenant quatre ans avec le regroupement des offices, et formalisée par la dernière loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, la réforme des établissements publics sous tutelle du ministère va se poursuivre.

Tout d'abord, l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA) fusionneront au 1^{er} janvier 2009 pour créer un organisme unique de paiement dans le secteur agricole, l'**Agence de services et de paiement (ASP)**.

Ensuite, les principaux offices d'intervention agricoles seront également regroupés dans un établissement unique des produits de l'agriculture et de la pêche : **FranceAgriMer**.

LA RÉFORME DES OFFICES AGRICOLES

La réforme des offices agricoles vise à distinguer clairement les actions de développement des filières, qui reviendront à FranceAgriMer, de celles relatives au contrôle et au paiement des aides, qui seront du ressort de l'ASP. Elle permet ainsi de clarifier l'architecture générale des opérateurs agricoles auprès des usagers, mais aussi de séparer institutionnellement et comptablement, en une entité bien distincte, la gestion des aides PAC.

● Le **regroupement des offices** avait été initié en 2004, lorsque fût amorcé le rassemblement des offices existants en :

- un pôle végétal, porté par l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) ;

- un pôle animal, géré par l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) ;

- et un pôle centré autour l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR).

L'étape suivante, décidée fin 2007, consistera à regrouper l'ensemble de ces offices¹ en un unique établissement chargé des produits de l'agriculture et de la pêche ayant le statut d'établissement public administratif (EPA), mais géré comme un établissement public industriel et commercial (EPIC) : FranceAgriMer.

¹ A l'exception de l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM).

Outre les économies que représentera le regroupement des différents offices, l'institution d'un tel établissement unique permettra d'avoir une vision panoptique des différentes filières et d'introduire plus de cohérence dans leur gestion.

• **La création de l'ASP** au 1^{er} janvier 2009, quant à elle, vise à concentrer en un opérateur unique, facilement identifiable pour le public, les actions de gestion des aides communautaires. Mettant notre organisation institutionnelle davantage en conformité avec les principes communautaires, cette réforme devrait –comme celle ayant donné naissance à FranceAgriMer– générer des économies d'échelle et permettre une optimisation des moyens.

Présentant le même statut et le même mode de gestion que FranceAgriMer, l'ASP va être notamment chargée du paiement de la majorité des aides communautaires directes (« premier pilier » de la PAC) et des mesures de soutien au développement rural (« deuxième pilier »). Elle conservera les compétences du CNASEA en matière de mise en œuvre des politiques de formation, d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle. Elle aura également vocation à intervenir dans les domaines de compétence d'autres ministères et à devenir un véritable opérateur interministériel.

En plus de ces réformes majeures pour les opérateurs du MAP, sont prévues d'autres mesures de rationalisation concernant d'autres établissements qui lui sont rattachés :

- l'**Office national des forêts (ONF)**, qui se verra intégrer l'Inventaire forestier national (IFN), devra réaliser des gains de productivité pour maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique et verser un dividende à l'Etat, ce qui donnera lieu à des fusions de directions territoriales et d'effectifs ;

- les **Haras nationaux** se recentreront sur leurs seules missions de service public et évolueront vers un « office du cheval » permettant de mieux structurer la filière, à travers un plan progressif sur cinq ans ;

- enfin, le **Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF)** et les **Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** seront regroupés dans un établissement unique.

La réforme des opérateurs en cours au sein du MAP est d'une grande ampleur en termes de répercussions dans la structuration du ministère, d'implications budgétaires et sociales, et même de choix symboliques à l'égard des professionnels. Dès lors, **vos rapporteurs pour avis regrettent le choix réalisé par le Gouvernement pour donner un support législatif à ces mesures**. En effet, ce dernier, après avoir laissé entendre qu'il déposerait devant le Sénat le projet de loi relatif à la création de l'ASP et de FranceAgriMer et à la simplification du droit de l'agriculture, de la pêche maritime et de la forêt présenté le 1^{er} octobre dernier au Conseil des ministres, a finalement abandonné cette option.

Désireux de respecter les délais qu'il s'est fixés pour la réalisation de cette réforme, **le Gouvernement a en effet décidé de démembrer ce texte et de l'introduire sous forme d'amendements à la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures**

de M. Jean-Luc Warsmann, adoptée par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008. Vos rapporteurs pour avis s'associent, à cet égard, à leurs homologues de sa commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, qui, dans leur rapport pour avis sur les crédits de la MAPAFAR¹, soulignent qu'« *introduire ces dispositions dans la précipitation sous forme d'amendements à un texte qui n'est pas soumis au fond à la commission compétente en matière agricole n'est pas de bonne pratique et apparaît d'autant plus curieux qu'à contrario, les réformes qu'elles contiennent sont tout simplement présentées comme effectives dans le projet annuel de performance (PAP) !* ».

2. Des implications sociales et budgétaires notables

a) En termes d'emploi

Toutes les réorganisations du MAP s'inscrivent dans une dynamique de baisse des effectifs. **D'une façon générale**, la suppression d'effectifs au sein du ministère sera, pour **2009**, de **550 emplois de titulaires** et de **100 emplois de vacataires**.

La création de **nouvelles directions régionales** regroupant l'ensemble des missions du MAP, ainsi que de **nouvelles directions départementales** compétentes sur les sujets de sécurité alimentaire et sanitaire et de protection des consommateurs, engendreront des économies d'emploi dont les niveaux, selon le ministère, « *dépendront des options qui seront retenues* ».

La **fusion des DDE et des DDAF**, qui sera généralisée sur la période 2009-2010, devrait permettre d'économiser, notamment au sein des fonctions support, 25 équivalents temps plein (ETP) en 2009, 50 ETP supplémentaires en 2010 et encore 25 ETP en 2011.

Le **rapprochement des opérateurs** autorisera quant à lui la mise en œuvre d'un plan de réduction des effectifs à hauteur de 455 ETP sur 2009-2011, dont 64 pour FranceAgriMer et 82 pour l'ASP pour la seule année 2009.

Les gains de productivité demandés à l'**ONF** conduiront à une réduction des effectifs selon la trajectoire de référence définie par le contrat d'objectifs 2006-2011 liant l'ONF à l'Etat, soit 458 ETP sur 2009-2011. Le recentrage des **Haras nationaux** sur ses missions principales engendrera une réduction des effectifs de cet opérateur à hauteur de 147 ETP sur 2009-2011. Enfin, le regroupement du **CNPPF** et des **CRPF** devrait se traduire par une économie de 11 ETP en 2011.

¹ Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, rapport pour avis de MM. Antoine Herth, Gilles d'Ettoire et Jean-Sébastien Vialatte au projet de loi de finances pour 2009, n° 1200, tome 1, p. 22.

b) En termes de budget

De façon générale, les réductions d'effectifs réalisées au sein du MAP en 2009 devraient permettre d'**économiser 11 M€**. En contrepartie aux suppressions d'emplois engendrées, le MAP s'est engagé à **redéployer ses moyens** : les dotations consacrées à l'informatique, à l'immobilier et à la formation continue seront renforcées, et **les agents bénéficieront d'une revalorisation de leur rémunération**.

La création de l'**ASP** se traduira, sur le programme 154, par une économie de 6,09 M€ en 2009 sur la dotation pour charges de service public. Le ministère prévoit un doublement de cette économie à l'horizon 2011.

Le montant de la subvention pour charges de service public de l'**ONF** passera de 174 M€ en 2009 à 167 en 2010 et 161 en 2011. Le montant de la subvention et des aides à la filière sera de 54 M€ en 2009, 50 en 2010 et 45 en 2011. Enfin, une diminution de 2 M€ de la subvention pour charges de service public allouée à l'opérateur résultant du regroupement du **CNPPF** et des **CRPF** est prévue pour 2011.

C. UN RESSERREMENT DES FINANCEMENTS AUTOUR DU « CŒUR DE MISSION » MINISTÉRIEL

1. Le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »

Doté de **1,58 Md€** en AE (- 16,5 %) et de **1,76 Md€** en CP (+ 5,5 %), le programme 154 est **le plus doté** de ceux relevant du MAP, et aussi celui **portant ses principales priorités d'action**. La baisse optique enregistrée en AE laisse place en réalité à une hausse de 6,2 % dès lors que n'est pas prise en compte l'enveloppe de 450 M€ ouverte dans la précédente loi de finances pour renouveler un nombre important de contrats de prime herbagère agro-environnementale (PHAE) arrivant à échéance en 2008.

a) Le renouvellement et la modernisation des exploitations

• **Un engagement fort en faveur de l'installation**

Poste prioritaire dans l'action du MAP, la dotation consacrée à l'installation est en **hausse significative de 13,3 %** à 149 M€ en 2009¹, un effort qui sera poursuivi en 2010 et en 2011.

¹ En CP. Sauf précision, tous les crédits indiqués dans les développements consacrés aux différents programmes de la MAPAFAR correspondent à des dotations en CP, qui constituent la base du financement des actions du ministère pour l'année 2009.

Elle va permettre d'accompagner la **réforme des dispositifs d'installation**, qui doit prendre effet au 1^{er} janvier 2009. Celle-ci se traduira notamment par la mise à disposition des candidats d'un plan de professionnalisation personnalisé (PPP) ainsi que par un assouplissement des conditions d'obtention de la dotation jeunes agriculteurs (DJA).

S'agissant des **instruments favorisant l'installation** de jeunes agriculteurs, on observe dans le projet de budget pour 2009 que :

- la **DJA**, qui bénéficie d'un cofinancement communautaire pour moitié, se verra allouer 52 M€, soit une augmentation de 2,9 % par rapport à l'exercice précédent ;

- le **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture** (FICIA) sera revalorisé de 11,5 M€, conformément à l'engagement de l'Etat de l'abonder de 10 M€ chaque année sur la période 2007-2013 ;

- les **prêts jeunes agriculteurs** (JA), dont les taux sont attractifs dans une période de remontée des taux du marché, seront quant à eux revalorisés de 20 M€, portant leur enveloppe à 77,6 M€.

● **Un délaissement des instruments d'aide au départ**

La dotation des aides au départ est **réduite quasiment de moitié**, à 70 M€, par rapport aux 132 M€ de l'exercice précédent.

Après l'abandon de l'aide à la transmission en 2008, ce sont désormais le congé formation et le dispositif de préretraite qui seront supprimés, conformément aux orientations du 3^{ème} CMPP s'étant tenu le 11 juin 2008¹. Ne demeureront donc comme instruments que les aides à la reconversion professionnelle et l'indemnité de retrait volontaire.

Vos rapporteurs pour avis s'interrogent sur la pertinence de l'abandon du dispositif de préretraite, dans un contexte particulièrement difficile pour de nombreuses filières agricoles. La mesure, conçue à l'origine pour accompagner la cessation d'activité d'exploitants âgés, avait été réorientée en 1998 pour soutenir le départ d'agriculteurs de 57,5 ans ou plus confrontés à des difficultés économiques ou de santé. Or, la crise très grave que traversent des secteurs comme celui de la viticulture ou de l'élevage ovin, mais également l'évolution de la PAC vers un retrait progressif des instruments d'encadrement et de régulation, devraient conduire à un nombre croissant de situations d'échec requérant un tel traitement « social ».

Déjà divisés par deux en 2008, les crédits destinés au **dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté** (AGRIDIFF) **reculent cette année de 20 %**, à 4 M€. Ce désengagement conduit à s'interroger, de la même façon que pour l'abandon du dispositif de préretraite, sur l'accompagnement des exploitants connaissant des situations sociales douloureuses.

Le **fonds d'allégement des charges** (FAC), dont les **crédits sont doublés**, à 8 M€, vise à pallier des crises imprévisibles en prenant en charge

¹ A l'exception de ce qui concerne les départements d'outre-mer (DOM).

une partie des intérêts supportés par les exploitants agricoles, permettant ainsi de traiter non seulement des aléas exceptionnels (ESB, FCO...), mais aussi des crises conjoncturelles de marché ou climatiques. En effet, depuis 2008, un dispositif d'allègement des charges bénéficie aux exploitants victimes d'aléas climatiques, en remplacement des prêts spéciaux pour calamités.

• **Des plans environnementaux de modernisation des productions animales et végétales aux financements en hausse**

Mis en place en 2005 pour favoriser la mise aux normes environnementales des bâtiments d'élevage et cofinancé par l'Union européenne, le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage** (PMBE) est doté de 52,5 M€ en 2009, soit une **augmentation de 5 %**. Si cette hausse est appréciable, elle pourrait toutefois être insuffisante au regard du nombre de dossiers et de la situation économique du secteur de l'élevage de ruminants.

Pendant du PMBE dans le secteur végétal, le **plan végétal pour l'environnement** (PVE) voit quant à lui ses **crédits ramenés de 6 à 4,14 M€**. Si cette somme devrait être suffisante pour honorer les engagements souscrits pour le prochain exercice, elle paraît contradictoire avec les priorités définies lors du « Grenelle de l'environnement » en matière de préservation de la ressource en eau et d'économie d'énergie, et notamment avec l'objectif d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique en 2013.

b) Le soutien à l'activité économique agricole

• **Un soutien au développement de l'assurance récolte en deçà des attentes**

Les **crédits 2009** versés aux assureurs au titre des contrats souscrits au titre des récoltes 2008, conformément au cahier des charges défini par le MAP et les assureurs, s'élèveront à **32 M€**, **comme pour l'exercice précédent**. Ces crédits tiennent compte d'une prise en charge à hauteur de 35 % (40 % pour les jeunes agriculteurs) des primes d'assurance.

Votre rapporteur pour avis, par ailleurs également rapporteur de la proposition de loi relative à l'extension de l'assurance récolte obligatoire¹ récemment examinée par votre assemblée, avait à cette occasion souligné dans son rapport² « *le sous-engagement financier de l'Etat en matière d'assurance récolte, malgré les perspectives ambitieuses fixées lors de sa mise en place en 2005* ». En effet, depuis son instauration, le dispositif de soutien public à l'assurance récolte n'a reçu qu'un **soutien en deçà des enjeux de la part des pouvoirs publics**.

¹ Proposition de loi n° 214 (2008-2009) de MM. Yvon Collin et Jean-Michel Baylet tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire.

² Rapport n° 50 (2008-2009) de M. Daniel Soulage fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire.

Votre commission avait dû intervenir dès la loi de finances pour 2006 pour que soient réaffectés, par transfert entre programmes, 2,5 M€ à son financement, pour porter l'enveloppe totale à 22,5 M€. Dans la loi de finances pour 2007, le dispositif d'incitation au développement de l'assurance récolte voyait sa dotation portée à 30 M€. Dans la loi de finances pour 2008, environ 32 M€ de crédits ont été consacrés à l'assurance récolte.

Votre rapporteur pour avis regrette par conséquent que le montant global des crédits affectés à l'assurance récolte dans le projet de loi de finances pour 2009 reste inchangé. Cette reconduction des crédits s'accompagnera d'une **modification des niveaux d'indemnisation**. Ainsi, les secteurs de l'arboriculture et de la viticulture font l'objet d'un soutien majoré de cinq points. Le taux de soutien à l'assurance récolte y est ainsi porté à hauteur de 40 % du montant de la prime dans le cas général (+ 5 points pour les jeunes agriculteurs). En revanche, il est prévu de réduire de 35 à 25 % (+ 5 points pour les jeunes agriculteurs) le taux de subventionnement des grandes cultures, alors même qu'elles vont sortir du champ du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

Pour les années postérieures, les projections du MAP, indiquées dans le tableau ci-dessous, font état d'une **revalorisation de l'enveloppe consacrée à l'assurance récolte**, mais qui proviendra pour l'essentiel soit d'un redéploiement des sommes aujourd'hui affectées au FNGCA, dont les productions seront progressivement « sorties » au bénéfice de l'assurance récolte, soit de la contribution communautaire attendue dans le cadre du « bilan de santé » de la PAC, et plus particulièrement de la révision de l'article 69.

LE PROGRAMME TRIENNAL DE DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'ASSURANCE RÉCOLTE¹

Année couverte	2007	2008	2009	2010
Financement national ²	Loi de finances pour 2008	Projet de loi de finances pour 2009	Prévision de dépenses pour 2010	Prévision de dépenses pour 2011
	31,834	32,0	38,1	43,4
Financement communautaire attendu	-	-	-	56,0
Total	31,834	32,0	38,1	99,5

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

En attendant, et comme le soulignait votre rapporteur pour avis, « *les volumes affectés par les pouvoirs publics au développement de l'assurance récolte ne sont pas suffisants au regard des objectifs fixés en la matière* ». Selon certains des responsables qu'il avait auditionnés lors de l'instruction de son rapport, « *les objectifs de taux de pénétration fixés dans les indicateurs du ministère en charge de l'agriculture sont inatteignables en l'état actuel des crédits y étant consacrés* ».

¹ En M€, les autorisations d'engagement étant égales aux crédits de paiement.

² Prise en compte du décalage d'un an dans les paiements de la subvention nationale

• **Des outils d'adaptation des filières inégalement soutenus**

Si cette action présente une **augmentation de ses crédits de 4,8 %**, celle-ci n'est cependant **que formelle** puisqu'elle **baisse en réalité de 3 %** si l'on tient compte de sa réduction l'année précédente à due concurrence du montant des transactions des actifs immobiliers de l'ONIGC. **Vos rapporteurs pour avis s'inquiètent de cette diminution progressive des moyens alloués à la gouvernance des filières**, à l'heure où celles-ci ont grand besoin de se structurer pour affronter la concurrence extérieure et l'aval du secteur.

La **prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA)**, qui constitue le complément national à la prime financée sur le budget de l'Union européenne, voit son enveloppe **reconduite à 165 M€**.

Les crédits affectés au **Fonds pour les investissements stratégiques des industries agro-alimentaires (FISIAA)**, qui permettent d'accompagner les entreprises qui, par leur programme de développement industriel, peuvent garantir des débouchés aux filières et améliorer l'efficacité industrielle et commerciale des entreprises de commercialisation et transformation des produits agricoles et alimentaires, connaissent une nouvelle **baisse de 27,65 %**, après celle de 13,5 % enregistrée l'an dernier. Cette tendance ne laisse pas d'inquiéter dans un contexte de perte de parts de marché par nos entreprises.

La **promotion des signes de qualité** présente quant à elle :

- une dotation nouvelle de 3 M€ pour l'**Agence bio**¹ ;
- une enveloppe de 230.000 euros pour des **conventions d'actions** au titre de l'agriculture biologique, des labels et des certifications de produits.

Un soutien de 56 M€, en **baisse de 5,1 %**, est prévu, dans le cadre de la **nouvelle OCM sucre**, pour cette filière dans les DOM.

Les crédits de **promotion des produits** et d'**orientation des filières**, désormais gérés par FranceAgriMer et l'ODEADOM, sont portés de 115 à 146 M€. Cette hausse apparente masque en réalité une **baisse de 9 %** si l'on tient compte du montage précédemment évoqué concernant, en 2008, le patrimoine immobilier de l'ONIGC.

Enfin, les dépenses de **stratégie économique** ayant pour objet la réalisation d'actions de promotion collective, d'appui à l'exportation, d'influence et de solidarité, sont **revalorisées de 45 %** environ pour s'établir à 18,9 M€ en 2009.

¹ Voir infra.

- **Une concentration des moyens destinés à la gestion des aides nationales et communautaires**

Suite au regroupement des fonctions de gestion et de paiement des aides nationales et communautaires au sein de deux établissements - **FranceAgriMer** et **ASP**- et aux allègements d'effectifs qui l'accompagnent¹, les dotations de ces organismes sont en **réduction respectives** de **2,9 %** et **3,3 %**.

La dotation de l'**Institut national de l'origine et de la qualité** (INAO) est également **réduite, de 4,5 %**, pour s'établir à 15 M€.

c) Le développement durable des territoires

- **La gestion de l'eau et des sols**

Ayant pour objet de limiter la pollution des eaux par les nitrates en accompagnant la mise aux normes des exploitations au regard des réglementations nationale ou communautaire, le **programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole** (PMPOA, et son second volet, le PMPOA 2), mis en place en 1993, est doté cette année de 23,9 M€, soit une **baisse de 10 M€** par rapport à l'année passée.

Cette dotation devrait toutefois être suffisante pour financer les engagements pris auprès des éleveurs dans le cadre de ce plan, dont une récente évaluation réalisée à la demande des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie a montré l'efficacité.

- **L'entretien des paysages et l'amélioration des pratiques agricoles**

L'**indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN), versée dans les zones de montagne et les autres zones défavorisées afin de compenser les surcoûts liés aux handicaps, bénéficie d'une dotation de 229,1 M€, en **léger retrait de 1,4 %**. Le **complément de valorisation** de cette aide en vue d'atteindre les 50 % d'augmentation auxquels s'était engagé le MAP en 2003 **est donc toujours attendu**.

La **prime herbagère agro-environnementale** (PHAE), dont l'objectif est de favoriser l'extensification des exploitations d'élevage et le développement de la biodiversité, est dotée d'une enveloppe de 120,3 M€, en **légère baisse de 1,4 %**. L'avenir de cette aide, qui bénéficie cette année encore d'un cofinancement européen à hauteur de 55 %, est aujourd'hui discuté au niveau communautaire.

¹ Voir supra.

Les **mesures agro-environnementales** (MAE), qui rémunèrent les surcoûts et les manques à gagner liés à la mise en place de pratiques plus respectueuses de l'environnement par les exploitants, **stagnent** avec une enveloppe de 70,5 M€.

Les **autres actions environnementales et pastorales**, qui comprennent les anciennes MAE hors contrat d'agriculture durable (CAD), les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) pour les DOM, le soutien à l'agriculture biologique, la mesure « grands prédateurs » et le plan de soutien agro-sylvo-pastoral des Pyrénées, voient leurs dotations **baisser de 5,4 %**, à 8,8 M€.

- **Les interventions en faveur du monde rural**

Cette politique du MAP, qui regroupe les **soutiens à des structures et associations œuvrant en faveur du développement rural**, voit ses **crédits réduits de façon drastique** au nom des efforts à mener dans le cadre de la RGPP. Les actions en ce domaine seront désormais limitées au paiement des strictes obligations communautaires en la matière, soit le financement du réseau rural.

Comme l'a reconnu le ministre de l'agriculture et de la pêche lors de son audition par votre commission, cette suppression relève d'un **arbitrage visant à donner la priorité aux actions centrées sur l'agriculture**, et notamment à préserver les crédits d'intervention destinés aux jeunes agriculteurs. Néanmoins, selon les dires du ministre, les crédits du CASDAR pourraient relayer ceux jusqu'alors consacrés à l'animation rurale.

- **Le soutien à l'hydraulique agricole**

Cette action, qui permet le financement des investissements d'hydraulique agricole (modernisation des réseaux de distribution et de transferts d'eau et des ouvrages de stockages d'eau pour l'irrigation) effectués par les collectivités territoriales et leurs groupements, est dotée de 5,2 M€, en **recul de près des deux tiers** par rapport à 2008.

Surtout, en application des décisions prises dans le cadre de la RGPP, le **financement de l'Etat au titre de l'hydraulique est arrêté**, les AE étant réduites à néant. Cette décision est **difficilement compréhensible** dans un contexte de changement climatique où les périodes de sécheresse devraient se multiplier et rendre le secteur agricole très vulnérable aux pénuries d'eau.

d) La gestion durable des pêches et de l'aquaculture

Le secteur de la pêche, qui a connu une crise très profonde cette année du fait notamment de l'augmentation des prix du carburant, fait l'objet d'une **action prioritaire du Gouvernement**. Dans la continuité du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) annoncé par le Président de la République au début de l'année, les crédits passeront de 60 à 134 M€, soit une **hausse de 123 %**, les dotations devant se réajuster les exercices suivants.

La mise en œuvre en 2009 de la **deuxième année de ce PPDR**, dont la durée a été ramenée de trois à deux ans suite à l'aggravation de la crise au premier semestre de cette année, constitue la première priorité du budget 2009/2011 du MAP.

102 M€ seront consacrés en 2009 au **soutien économique** du secteur (développement des pratiques contractuelles favorisant la sélectivité et les activités en faveur de l'environnement, arrêts temporaires, renforcement de la sécurité des marins et actions pilotes visant à réduire la dépendance énergétique).

L'application du règlement sur la collecte des données adopté par le Conseil des ministres de la pêche en 2008 et le financement de **recherches sur la ressource par les instituts impliqués dans l'expertise halieutique** constituent la deuxième priorité de ce budget. **8,4 M€** y seront consacrés en 2009.

Enfin, la mise en œuvre des nouvelles orientations de la politique commune de la pêche (PCP) pour **améliorer le contrôle des pêches** en développant les technologies de l'information et de la communication, constitue la troisième priorité de ce budget. **5,6 M€** y seront consacrés en 2009, en complément des moyens mobilisés par d'autres administrations.

LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU PROGRAMME 154

L'Assemblée nationale a adopté, à l'**article 35 Etat B** du projet de loi de finances, un **amendement du rapporteur spécial** de la MAPAFAR, **M. Nicolas Forissier, transférant** le montant de la dotation versée jusqu'en 2008 à l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR), soit **1,4 M€, du programme 154 vers le programme 215.**

L'auteur de l'amendement a fait valoir que le Gouvernement entendait transférer cette enveloppe de 1,4 M€ vers le budget de communication du MAP, ce qui porterait ce dernier à 3 M€, somme selon lui insuffisante pour mener une politique efficace en la matière et risquant, au surplus, de faire partiellement les frais de la régulation budgétaire.

Il a par conséquent proposé de transférer ces 1,4 M€ du programme 154 au programme 215, où ils **serviraient à parité à augmenter** :

- les crédits destinés à financer les charges de bonification des prêts consentis aux **coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)** ;

- les crédits destinés aux **associations œuvrant en faveur du développement rural**, dont il a été indiqué qu'ils étaient supprimés pour les financements opérés hors cadre communautaire.

Poursuivant cette démarche, qu'elle approuvée, **votre commission a adopté**, sur la **suggestion de M. Gérard César**, rapporteur pour avis, un **amendement** visant à **abonder de 300 000 euros** supplémentaires les crédits destinés à financer les charges de **bonification des prêts consentis aux CUMA**, qui seraient dès lors portés au total à **4 M€ en 2009**, et de **200 000 euros** ceux alloués au Centre national des expositions et des concours agricoles

(CENECA) afin de conforter ses missions. Les 500 000 euros nécessaires à ces abondements seront **prélevés sur le programme support 215**.

2. Le programme 149 « Forêt »

Doté de **292 M€** en AE (- 4,4 %) et de **309 M€** en CP (- 2,7 %), le programme « Forêt » revient à un **niveau de dotation inférieur à 2006** et devrait continuer à voir son périmètre budgétaire se réduire au cours des deux prochains exercices. **Vos rapporteurs pour avis s'étonnent de cette baisse des soutiens à un secteur d'avenir** offrant des matériaux et énergies durables, mais ne parvenant pas à valoriser suffisamment ses ressources.

a) Le développement économique de la filière « forêt bois »

Cette action, dont les crédits, portés à **36,9 M€**, sont en **hausse de 6,9 %**, est **la seule à bénéficier d'une revalorisation de ses dotations**. Elle vise à améliorer la compétitivité de la filière forêt-bois dans le cadre d'une gestion durable des ressources et à accroître la production des forêts françaises.

La hausse de ces crédits devrait profiter aux subventions aux investissements facilitant la mobilisation du bois et à la modernisation des entreprises de première transformation.

b) Le régime forestier et le patrimoine forestier domanial

Cette action, dont les crédits sont en **recul de 3 %** à **172,5 M€**, est **la plus dotée des quatre actions du programme**.

Concernant les forêts du domaine privé de l'Etat (forêts domaniales) et des collectivités, dont la gestion est assurée par l'ONF, elle se traduit par une baisse structurelle de subventions versées à cet office, conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP¹.

c) L'amélioration de la gestion des forêts privées

En **recul de 4,3 %**, à **57,7 M€**, cette action vise à améliorer la gestion des forêts privées qui représentent 75 % de la surface forestière française et relèvent de 3,5 millions de propriétaires.

Cette baisse des dotations s'explique par :

¹ Voir infra.

- la baisse des engagements sur le **plan chablis**, mis en œuvre après la tempête de 1999 et qui prendra fin en 2009, seul étant ensuite provisionné le paiement des engagements antérieurement pris ;

- les **économies** réalisées du fait de la fusion du CNPPF et des CRPF¹.

d) La prévention des risques et la protection de la forêt

Cette action, qui soutient des missions d'intérêt général confiées à l'ONF et au Conservatoire de la forêt méditerranéenne, ainsi que des travaux de restauration des terrains en montagne assurés par l'Etat ou les collectivités territoriales, est en **baisse de 7 % à 42,2 M€**.

Ce recul des dotations touche principalement la contribution de l'Etat au financement des missions d'intérêt général de l'ONF.

3. Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »

Les crédits de ce programme demandés pour 2009 sont en **progression apparemment importante** puisque sont inscrits² **527,27 M€ au titre des AE** (+ 7,7 %, après - 2,1 % l'an passé) et **582,77 M€ au titre des CP** (+ 7,1 %, après - 1,3 % l'an dernier), afin de financer les **sept actions** suivantes (s'agissant des CP) :

- l'action 01 « *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale* », pour 19,49 M€ (- 2,8 %, après + 19,6 % l'an dernier) ;

- l'action 02 « *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* », pour 106,96 M€ (+ 2,1 %, après - 1,9 % l'an dernier) ;

- l'action 03 « *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* », pour 26,37 M€ (+ 13,5 %, après - 12,8 % l'an dernier) ;

- l'action 04 « *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires* », pour 54,93 M€ (+ 2,3 %, après + 7,5 % l'an dernier) ;

- l'action 05 « *Elimination des farines et des coproduits animaux* », pour 82,33 M€ (+ 1,3 %, après - 13,2 % l'an dernier) ;

- l'action 06 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* », pour 290,49 M€ (+ 11,6 %, après + 1,5 % l'an dernier) ;

¹ Voir supra.

² A la suite d'un amendement du Gouvernement adopté par les députés en seconde délibération, les crédits initialement inscrits ont été minorés d'environ 2 M€ en AE et en CP afin de financer les mesures récemment annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

– l'action 08 « *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* », pour 2,22 M€, cette action étant une nouveauté.

Toutefois, cette progression de plus de 7 % n'est qu'**apparente** car elle résulte intégralement **de transferts internes au ministère de l'agriculture et de la pêche**, entre les différents programmes de la MAPAFAR. En réalité, les **crédits effectivement mis à disposition du directeur général de l'alimentation**, responsable du programme n° 206, seront **stables en termes nominaux** et en **diminution en termes réels**. Reste que les **insuffisances de dotations pour la lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO)**, déjà dénoncées par votre rapporteur pour avis l'an passé¹, rendent particulièrement **malaisées**, voire **inutiles**, les **comparaisons budgétaires d'une année à l'autre**.

a) *Trois caractéristiques notables*

Cette année, **les principales caractéristiques du programme n° 206 sont au nombre de trois** : ce programme **ne figure plus sous la mission interministérielle « Sécurité sanitaire »**, qui a été **supprimée** ; conséquence directe de cette nouvelle architecture budgétaire, la progression significative des crédits du programme (+ 7 %) résulte pour l'essentiel d'une **meilleure prise en compte des dépenses de personnel et de fonctionnement** au titre de l'action 06 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* » ; enfin, le programme comporte une **action nouvelle**, intitulée « *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* ».

(1) Une réorganisation de l'architecture budgétaire

Tout d'abord, conformément aux préconisations de l'audit *du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)* et aux suggestions de votre rapporteur pour avis², **la mission interministérielle « Sécurité sanitaire » a été supprimée et les deux programmes qui la constituaient depuis l'origine ont été chacun transférés dans la mission de leur ministère de tutelle** : c'est ainsi que le présent programme a été rattaché à la mission agriculture, l'intitulé de celle-ci s'enrichissant en conséquence du terme « alimentation » pour devenir la mission « *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* » (MAPAFAR), tandis que le programme n° 228 « *Veille et sécurité sanitaire* », que pilote le directeur général de la santé, est désormais partie intégrante de la mission « *Santé* ».

¹ Voir le rapport pour avis n° 93, tome VIII, de M. Daniel Soulage sur le projet de loi de finances pour 2008, pages 32 et 33 (Le programme n° 206 en « impasse budgétaire » ?).

² Voir notamment le rapport pour avis n° 93, tome VIII, pages 7 à 15 (La mission « Sécurité sanitaire » doit-elle être conservée ?).

Votre commission se félicite de cette décision de principe qui va rendre plus **cohérent et rationnel l'examen des crédits budgétaires** du programme « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* » et **garantir un meilleur contrôle du Parlement** en la matière sans pour autant amoindrir **l'efficacité de la politique publique de sécurité sanitaire**.

Le **rattachement des deux programmes à leur mission ministérielle** va d'abord assurer une **logique de pilotage en matière d'emplois** puisque l'on rappellera que dans la précédente architecture, le programme « *Veille et sécurité sanitaire* » ne comptait **aucun équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, toutes les charges de personnel étant imputées sur un programme support de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* », et le programme « *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* » ne comportait ni les effectifs de la direction générale de l'alimentation (administration centrale), ni ceux des services de la protection des végétaux des directions régionales de l'agriculture et de la forêt (administration déconcentrée), qui eux aussi étaient pris en compte par le programme support de la mission « *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* ». La logique budgétaire visant à faire relever d'un même programme ou, à défaut, d'une même mission, toutes les dépenses leur étant imputables, y compris celles de personnel, n'était donc jusqu'à présent pas respectée.

En outre, **la nouvelle architecture sera plus conforme à la réalité des processus d'élaboration budgétaire par l'administration** puisque, de l'aveu même des responsables de programme, les cadrages budgétaires des deux programmes de la mission « *Sécurité sanitaire* » étaient réalisés au regard des contraintes propres à chacun des deux départements ministériels concernés, exprimées notamment dans la limite des « lettres plafonds », et **sans aucune coordination préalable entre le directeur général de la santé et le directeur général de l'alimentation**.

Cette réorganisation va par ailleurs **donner enfin au Parlement les outils lui permettant d'assurer réellement sa fonction budgétaire** en matière de sécurité sanitaire : alors qu'il était impossible, sinon juridiquement, en tout cas politiquement, d'opérer au sein de la mission « *Sécurité sanitaire* » des transferts de crédits d'un programme à l'autre puisque chacun d'eux relevait de ministères différents, les **principes « lolfiens » vont désormais pouvoir trouver à s'appliquer** : les parlementaires seront en mesure d'effectuer des arbitrages entre programmes, qui de la MAPAFAR, qui de la mission « Santé », lorsqu'ils estimeront nécessaire d'accompagner le contrôle politique qu'ils exercent de choix budgétaires assumés.

Enfin, ni la **nécessité de conduire une politique de sécurité sanitaire volontaire et structurée**, ni celle **d'assurer une coordination interministérielle indispensable à l'efficacité de l'action publique**, ne sont remises en cause par la nouvelle architecture. La collaboration des fonctionnaires de la direction générale de la santé (DGS) et de la direction générale de l'agriculture (DGAL), effective depuis longtemps et récemment renforcée, de manière soit informelle, soit institutionnelle, va se poursuivre sans incidence, à l'instar de la collaboration constante des services centraux et déconcentrés de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi dont l'action ne relevait pourtant pas de la mission « *Sécurité sanitaire* »¹.

¹ Au niveau central, des réunions hebdomadaires sont organisées, le mercredi matin, entre le directeur général de la santé, le directeur général de l'alimentation et le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, avec les directeurs des agences sanitaires. Du reste, la DGS, la DGAL et la DGCCRF assurent en commun la tutelle de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). Par ailleurs, leurs services collaborent au sein de la délégation interministérielle à la lutte contre la grippe aviaire (DILGA), dont la

(2) Une prise en compte plus réaliste des dépenses de fonctionnement

L'intégration du programme n° 206 au sein de la MAPAFAR a un impact immédiat sur l'action 06 « *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* », qui constitue la **fonction « support »** du programme et représente désormais à elle seule **plus de 55 % du total des crédits** (contre 44,5 % l'an dernier). En effet, les 441 ETPT des effectifs des services régionaux de protection des végétaux (SRPV) et du département « Santé des forêts » ont été transférés du programme n° 215 « *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » au programme n° 206, ainsi qu'une partie des moyens de fonctionnement de ces services.

Dès lors, compte tenu des suppressions d'emplois, du non-remplacement de départs à la retraite de titulaires et d'ajustements divers, le **plafond des emplois autorisés** pour le programme est fixé **pour 2009 à 5 279 ETPT** (+ 267 par rapport à 2008, soit + 5,3 %) et le **montant des dépenses de personnel s'élèvera à près de 271,14 M€** (+ 27,74M€, soit + 11,4 %). De même, les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** devraient être de l'ordre de **19,35 M€** (+ 2,56 M€, soit + 15,3 %).

Ainsi, au total, **l'accroissement des moyens de l'action 06 (+ 30,3 M€)**, qui résulte pour l'essentiel non **pas de crédits nouveaux** mais simplement d'un changement d'imputation, **conséquence logique de la modification de l'architecture budgétaire**, représente **78 % de l'évolution des crédits de paiement de l'ensemble du programme n° 206**.

(3) La création d'une action nouvelle

La nouvelle action 08 « *Qualité de l'alimentation et offre alimentaire* », quoique d'importance modeste (2,22 M€ de crédits, soit 0,4 % seulement de la masse globale du programme), a pour intérêt de **distinguer la qualité de l'alimentation humaine de la stricte sécurité sanitaire des animaux et des végétaux**. Découlant du *Plan pour une offre alimentaire sûre, diversifiée et de qualité* présenté au conseil des ministres du 2 avril 2008 par M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, cette action vise à **répondre aux attentes du consommateur et du citoyen en matière d'offre alimentaire**, qui doit :

- être **sûre, diversifiée** et de **bonne qualité gustative** ;
- être **équilibrée** et répondre aux **exigences nutritionnelles** du *Programme national nutrition santé 2* ;
- prendre tout particulièrement en compte les populations défavorisées.

responsabilité a été confiée au directeur général de la santé. Au niveau local, les liens et la coordination sont également très étroits entre les services déconcentrés des trois administrations, lesquelles ont signé un protocole commun d'activités sur le terrain. A titre d'exemple de cette coopération peut être citée l'animation, par les directions départementales des services vétérinaires, des Missions inter services de sécurité des aliments (MISSA) qui regroupent les services déconcentrés des trois administrations depuis 2004 ou 2005 selon les départements.

Financée tant par des redéploiements au sein du programme (à hauteur de 920 000 €) que par des crédits correspondants à des mesures nouvelles (1,3 M€), cette action sera organisée autour de **quatre axes principaux d'intervention** :

- l'**augmentation de la consommation de fruits et de légumes** (programme, en liaison avec les collectivités territoriales, de distribution gratuite de fruits dans les écoles et dans les centres aérés - 1 000 écoles de zones de revitalisation urbaine et rurale sur la base du volontariat dès la rentrée 2008, et généralisation en 2009 grâce à la mise en place d'un financement communautaire) ;

- la **fixation d'exigences réglementaires de qualité nutritionnelle en restauration scolaire** (avec contrôle par les missions d'inspection sanitaire en restauration collective) ;

- l'**incitation et l'accompagnement des filières agroalimentaires en vue d'améliorer la qualité nutritionnelle des produits** (notamment sucres, fibres, matières grasses...) et les modalités de vente et de consommation (présentation des produits, information...), sous le contrôle de l'*Observatoire de la qualité alimentaire* (OQALI), outil de surveillance installé en 2008 et doté d'un budget de fonctionnement de 500 000 euros afin d'évaluer les efforts consentis par les filières alimentaires ;

- l'**accès des plus démunis à une alimentation équilibrée et de qualité**, notamment par l'amélioration de la qualité nutritionnelle et organoleptique des produits distribués gratuitement dans le cadre de l'aide alimentaire (en complément du suivi du plan d'aide européen aux plus démunis).

b) La poursuite d'orientations traditionnelles sous contrainte budgétaire

Le programme n° 206 comporte **cinq objectifs** et **six indicateurs de performance**¹, et le seul opérateur qui lui est associés est l'*Agence française de sécurité sanitaire des aliments* (AFSSA).

Comme l'an passé, les **priorités du programme sont, pour 2009, au nombre de cinq** : la prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale, la lutte contre les maladies animales, la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires, le respect des engagements pris à l'égard de l'AFSSA et le respect du programme d'élimination des farines animales. A ce dernier objectif s'ajoute celui de la réforme de l'organisation, de la gestion et du financement de l'équarrissage, qui a du reste fait l'objet d'un amendement au présent projet de loi de finances

¹ Par rapport aux années précédentes, l'indicateur relatif à la dépense unitaire d'élimination des stocks de farines animales (ex-indicateur 2.2) a été supprimé, son utilité n'ayant pas été démontrée dès lors que la valeur de la prévision-cible pour 2010, année d'achèvement du programme, était identique à celles des années d'exercice : il était donc impossible d'apprécier une amélioration de la performance. Par ailleurs, l'indicateur 5.1 visant à quantifier l'objectif 5 (S'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente) a été modifié : ce n'est plus le taux de services déconcentrés de la DGAL ayant été soumis à une évaluation favorable qui est observé, mais l'évolution du coût unitaire prévisionnel d'une inspection sous démarche qualité. Cette substitution est bienvenue même si, cette année, le nouvel indicateur ne peut être renseigné : en effet, la première vague d'inspections a été lancée au premier semestre 2008 et les résultats de l'exploitation quantitative n'étaient pas disponibles au moment de la réalisation du PAP.

(voir *infra*). Toutefois, contrairement aux précédents exercices budgétaires, la politique mise en œuvre devra s'appuyer sur des moyens en diminution en termes réels et les mesures nouvelles devront être financées pour l'essentiel par des redéploiements.

En effet, il a déjà été observé *supra* que près de 80 % des crédits supplémentaires résultaient de transferts du programme support n° 215 de la MAPAFAR. Mais d'autres transferts sont également opérés pour 2009 :

- à l'action 01, 800 000 € jusqu'ici portés par l'action « *Prévention des risques et protection de la forêt* » du programme n° 149 « *Forêt* », et 1,5 M€ de crédits mobilisés pour la sélection végétale autrefois affectés au programme n° 227 « *Valorisation des produits et des marchés* » ;

- à l'action 02, les 30 000 € de la contribution de la France à l'*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (FAO) au titre de la lutte contre la fièvre aphteuse, qui étaient auparavant pris en charge par le ministère des affaires étrangères et européennes ;

- à l'action 03, 3,1 M€ de crédits visant à assurer la qualité sanitaire des ressources aquacoles, jusqu'à présent gérés par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture dans le cadre de l'action « *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* » du programme n° 154 « *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* ».

Pour justifiés qu'ils soient en termes de cohérence budgétaire et d'efficacité de l'action publique, ces transferts s'élèvent donc au total à 5,43 M€. Ajoutés à ceux, déjà évoqués, de l'action 06, ils représentent une somme globale de 35,73 M€, ce qui limite en réalité la croissance nominale effective des crédits du programme à 3 M€, soit + 0,5 % seulement.

Compte tenu de l'inflation, les moyens réellement mis à disposition du DGAL seront donc en diminution. Or, les besoins sont importants pour, à la fois, financer les mesures nouvelles et répondre aux exigences de la sécurité sanitaire.

Ainsi, à l'action 01 (*Protection des végétaux*), dont les CP prévus sont inférieurs de près de 3 % à ceux de 2008, sont inscrits au titre des mesures nouvelles 200 000 € pour le plan « *Banane propre* » (solutions non chimiques alternatives au traitement aérien) et 1 M€ pour le financement des premières mesures du Plan Ecophyto 2018¹. Indépendamment de ces engagements, il n'est pas certain que le dimensionnement des crédits de cette action soit adapté aux besoins réels, certes parfois difficilement prévisibles par nature (par exemple, l'indemnisation des producteurs en cas d'arrachage ordonné par l'administration par mesure de précaution), mais dont l'expérience passée démontre l'importance : votre rapporteur pour avis relève ainsi que le taux d'exécution des crédits prévus pour 2007 s'est en définitive élevé à 138 % en AE et 116 % en CP.

Cette observation est encore plus pertinente pour l'action 02 (*Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*). Certes, si les CP globaux de cette action stagnent en termes réels (+ 2,1 %), de très significatives réaffectations internes permettent de financer la lutte contre la FCO à des niveaux plus substantiels que l'an passé : 13,7 M€ contre moins de 2 M€ en 2008. Cette multiplication de l'enveloppe par sept est rendue possible par un rebasage des crédits destinés à la tuberculose

¹ Voir *infra*, chapitre III.A, les développements de votre rapporteur pour avis sur ce plan.

bovine et à la baisse de ceux dévolus par la lutte contre les encéphalites spongiformes transmissibles (EST), grâce au calibrage du nombre de tests « tremblante » des petits ruminants et ESB sur les exigences communautaires, conformément aux recommandations des scientifiques. Reste que, compte tenu des besoins probables, **votre rapporteur demeure dubitatif sur l'adéquation de ces crédits aux emplois susceptibles d'être révélés en 2009** (voir *infra*).

S'agissant de l'**action 03** (*Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*), l'essentiel de l'accroissement des crédits (+ **13,5 %**) s'explique, cela a été observé *supra*, par le transfert du financement du contrôle de la qualité sanitaire des ressources aquacoles : **les moyens dévolus à cette action sont donc stables en terme nominal (+ 0,2%)**, et minorés en termes réels. La seule mesure nouvelle, la participation au plan interministériel d'actions contre les **polychlorobiphényles** (« *plan PCB* ») à hauteur de **1,49 M€**, sera donc presque intégralement financée par la **réduction des crédits demandés au titre des inspections sanitaires**, rendue possible par l'augmentation des autocontrôles effectués par les opérateurs en application d'un règlement communautaire relatif aux critères microbiologiques applicables aux aliments.

Bien que réelle (+ **2,3 %**), la progression des CP de l'**action 04** (*Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques*) ne permet pas de maintenir à due proportion le niveau de la **subvention pour charges de service public consentie à l'AFSSA**, qui n'augmente que de **1 %** pour s'établir à **52,76 M€** (représentant 96 % des crédits de l'action 04). Cette limitation n'est **pas conforme au contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 (COM)** signé le 4 avril 2007 entre l'Etat et l'agence puisque non seulement elle ne permet pas de couvrir la part revenant à l'Etat de l'augmentation des dépenses de fonctionnement, mais elle va contraindre l'AFSSA à **autofinancer totalement la tranche 2009 du plan pluriannuel d'investissements** résultant du COM. Cette situation est particulièrement malvenue alors que l'agence va activement participer au **Plan Ecophyto 2018** et, plus largement, être mobilisée pour la mise en œuvre du **Grenelle de l'environnement**. En outre, le niveau des crédits de l'action 04 fait l'impasse sur un besoin de financement évalué à 4 M€ pour la réalisation de la *Convention stock DIVE*, relative à la gestion des stocks dans le cadre de l'évaluation des produits phytosanitaires et de leurs adjuvants. **Votre commission regrette ainsi que l'Etat ne respecte pas les engagements qu'il a pris lors de la signature du COM de l'AFSSA.**

Quant à l'**action 05** (*Elimination des farines et des coproduits animaux*), la quasi-stagnation des CP (+ 1,3 %) devrait permettre d'**apurer la situation avant la réduction très importante de ce poste budgétaire à compter de 2010**. En effet, s'agissant de l'élimination des farines animales, dix-sept sites de stockage étaient totalement vidangés au 1^{er} septembre 2008 et le déstockage des cinq derniers sites (pour 524 000 tonnes) devrait être achevé à la fin de l'année 2010. Par ailleurs, la réforme du service public de l'équarrissage (SPE) conduit à en transférer la responsabilité et le financement aux filières, l'Etat n'intervenant que pour le traitement des cadavres relevant de l'intérêt général et de ceux morts dans les exploitations des départements d'outre-mer.

Pour compléter cette description des crédits demandés pour 2009, on notera que le programme n° 206 bénéficie de **fonds de concours et d'attributions de produits** à hauteur de **26,76 M€** en AE et de **24,53 M€** en CP. Ces contributions **représentent essentiellement la participation de l'Union européenne** à la lutte contre les maladies des animaux (encéphalite spongiforme bovine, tremblante ovine et caprine et autres maladies) et à la protection des végétaux (dont la construction du *Laboratoire national de la*

protection des végétaux d'Angers). Comme les années précédentes, **votre rapporteur pour avis regrette que les PAP des missions budgétaires ne présentent pas le détail de ces contributions**, alors même qu'elles sont recensées dans les réponses aux questionnaires budgétaires.

c) Quelle réalité budgétaire ?

En tout état de cause, on ne peut manquer de s'interroger sur l'**intérêt de l'exercice d'analyse budgétaire** lorsque des **crédits sont à l'évidence sous-évalués**.

Votre rapporteur pour avis rappelle ainsi qu'il s'était ému, l'an dernier, de la faiblesse des moyens demandés pour 2008 au titre de la lutte contre la FCO (à peine **2 M€**). Il était en effet clair que la **gravité de l'épizootie allait nécessiter des crédits autrement plus importants**, déjà engagés du reste au dernier trimestre 2007 grâce à un **décret d'avance** et formalisés en partie par le **plan de soutien gouvernemental aux filières de 13,5 M€** annoncé le 19 septembre 2007 par le ministre de l'agriculture et de la pêche.

Reste que cette sous-évaluation patente des crédits nécessaires a contraint le gestionnaire du programme, comme la LOLF l'y autorise, à « **jongler** » avec les **crédits dévolus au programme au cours des huit premiers mois de l'année 2008 pour financer les mesures de lutte contre la FCO** (voir *infra*). Ainsi, au 31 août dernier, les crédits de l'**action 02** avaient été **augmentés de 57,0 M€ en AE et de 56,8 M€ en CP**, soit un **abondement supérieur à + 50 % par rapport à la dotation initialement prévue** en loi de finances pour 2008, conformément au tableau suivant :

LES MESURES DE GESTION BUDGÉTAIRE DU PREMIER SEMESTRE 2008

Action 02	AE	CP
Dotation initiale	101,7	104,7
Reports de crédits 2007	32,1	35,9
Crédits dégelés en 2008	4,0	7,0
<i>Dont action 02</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>
<i>Dont action 05</i>	<i>1,2</i>	<i>3,9</i>
<i>Dont action 06</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
Redéploiements internes	20,9	13,9
<i>Dont action 03</i>	<i>12,0</i>	<i>12,0</i>
<i>Dont action 04</i>	<i>5,7</i>	<i>1,9</i>
<i>Dont action 06</i>	<i>3,2</i>	<i>-</i>
Total	158,7	161,5

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

En effet, la **majeure partie des reports de crédits 2007**, la **totalité des crédits dégelés** (hors titre 2) en 2008, **plus de 50 % de la programmation budgétaire initiale de l'action 03** et une **partie significative** de celle des **actions 04 et 06** avaient été affectés, fin août 2008, à la **lutte contre la FCO**.

Cette réallocation des ressources budgétaires du programme, par son ampleur, risquait de modifier significativement la politique prévue par son gestionnaire.

Heureusement, un **décret d'avance n° 2008-1089 du 24 octobre 2008** a inscrit, pour l'année 2008, **72,1 M€ en AE et 56,8 M€ en CP supplémentaires** sur l'action 02 pour financer des mesures relatives à l'épizootie de FCO. Ces sommes s'ajoutant à la **levée de la réserve de précaution** du programme n° 206, intervenue au cours de l'exercice 2008, à hauteur de **14,1 M€ en AE et de 21,9 M€ en CP**, ce sont donc en définitive **86,2 M€ en AE et 78,7 M€ en CP supplémentaires** qui seront ouverts au cours de l'exercice 2008 au titre de la lutte contre la FCO.

LES FINANCEMENTS PRÉVUS PAR LE DÉCRET D'AVANCE N° 2008-1089

Action 02	AE	CP
Achat de doses de vaccins contre la forme 1 de la maladie et prise en charge des frais de livraison et de gestion de ces vaccins supportés par l'Office de l'élevage	23,4	15,9
Participation aux frais de vaccination dans les premiers départements vaccinés contre les formes 1 et 8 de la maladie	8,6	8,6
Indemnisation des producteurs de bovins et d'ovins morts de la FCO	34,3	28,3
Surveillance sérologique	5,8	4,0
Total	72,1	56,8

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

On constate donc qu'on est bien loin des 2 M€ initialement prévus en loi de finances. En outre, les comparaisons budgétaires figurant dans le PAP pour 2009 ne sont plus significatives puisque l'ensemble de ces sommes nouvellement dégagées, qui représentent plus des trois-quarts des dotations inscrites à l'action 02 pour 2009, ne sont pas comptées dans les documents budgétaires fournis en octobre dernier au Parlement. **Dans ce contexte, on ne peut manquer de s'interroger sur la validité de l'exercice de contrôle que celui-ci est pourtant censé assurer.**

A titre d'exemple, on peut certes considérer que le **coût relatif aux vaccins et aux actes de vaccination** devant être désormais **pris en charge par les éleveurs**, aidés par une contribution de l'Union européenne, et non plus par l'Etat, les **besoins en 2009 seront significativement moindres que ceux de 2008**. Toutefois, eu égard à l'ampleur de la reprise épizootique de l'automne 2008, il est à craindre que, malgré le caractère obligatoire de la campagne de vaccination 2009, **les crédits demandés pour le versement des indemnités aux éleveurs dont les animaux sont abattus pour cause de fièvre catarrhale** (1,5 M€) soient inférieurs aux sommes que l'Etat devra en réalité déboursier en 2009 (elles ont été près de vingt fois supérieures cette année !). Aussi est-il vraisemblable que **l'effort de « vérité budgétaire » que représentent les 13,66 M€ prévus à l'action 02 au titre de la lutte contre la FCO s'avère encore insuffisant**.

d) FCO : la situation au 15 novembre 2008

Votre rapporteur pour avis ayant consacré l'an passé son intervention au développement de la fièvre catarrhale ovine (FCO), dite maladie de la langue bleue¹, il lui semble **opportun de faire le point sur les étapes significatives de l'année 2008 et sur l'état actuel de la situation**.

On rappellera que la FCO, apparue en France en 2006, est une maladie affectant les ruminants et pouvant causer leur mort. Elle a connu en 2007 une **diffusion importante et rapide, 15 564 foyers** ayant été **déclarés** au total. Venue de Belgique, s'agissant du sérotype 8, et d'Espagne, pour ce qui est du sérotype 1, **la maladie couvrait il y a un an les deux tiers du pays**. Outre ses effets dévastateurs sur le cheptel, sa présence sur une grande partie du territoire a entraîné des restrictions importantes en ce qui concerne les mouvements des animaux, associées à la mise en œuvre de traitements de désinsectisation des animaux, bâtiments et moyens de transport. Elle a donc eu un **effet très pénalisant sur l'activité de la filière élevage**, renchérissant les coûts et entraînant des difficultés à l'exportation, notamment des bovins.

Le moyen de lutte le plus efficace contre la FCO, c'est-à-dire la vaccination, a pu être **mise en œuvre au cours de l'année 2008**, non sans difficultés toutefois. En effet, le **vaccin n'étant pas préexistant**, les laboratoires pharmaceutiques n'ont pu livrer les doses vaccinales que **progressivement** et, surtout, **après la période de prophylaxie**². Ainsi, outre que seule une partie du cheptel français a pu être protégé, faute d'un nombre de doses suffisant, cette protection n'a pu commencer qu'après la réapparition des culicoïdes : son efficacité en a par conséquent été altérée.

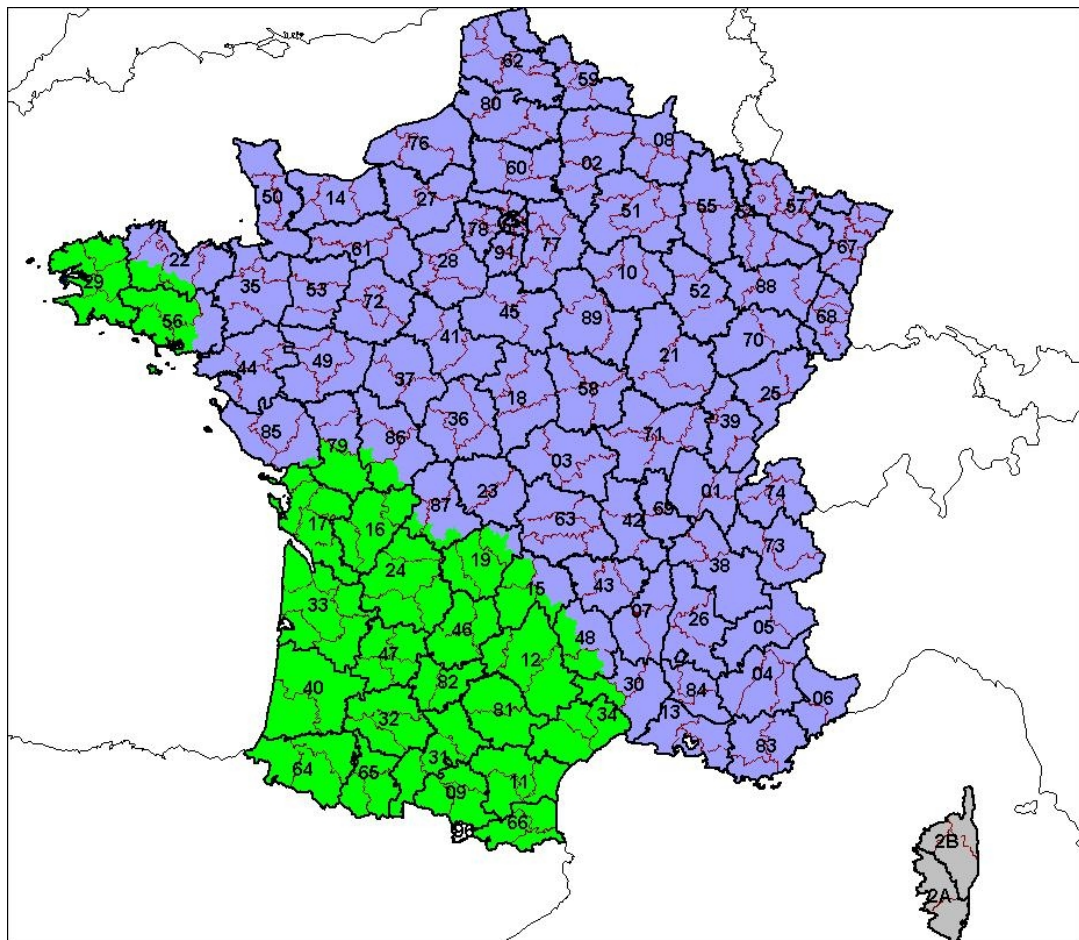
¹ Voir le rapport pour avis n° 93, tome VIII, pages 25 à 33 (*La lutte contre la fièvre catarrhale ovine*).

² Entre le 15 décembre et le 30 avril, période durant laquelle le vecteur de la maladie, un moucheron de la famille des culicoïdes, ne survit pas au froid.

Aussi l'évolution de la maladie s'est-elle poursuivie en 2008 avec la déclaration, au 14 novembre 2008, de **près de 27 000 foyers** issus de la circulation virale 2008, ainsi répartis : 23 289 cas de FCO BTV 8, 3 572 cas de FCO BTV 1 et 76 cas de FCO BTV 1 et 8 dans le même cheptel. Comme l'indique la carte de la page suivante, **l'ensemble du territoire continental** était donc **réglementé** à cette date, c'est-à-dire sujet à des mesures de **restriction de mouvements**.

La lutte contre la FCO a mobilisé l'ensemble des services vétérinaires tout au long de l'année, afin notamment de mener la campagne de vaccination. Parallèlement, différents outils ont été utilisés pour **soutenir les éleveurs et les commerçants** : soit des **mesures classiques d'allègement des charges et d'exonération des cotisations sociales**, soit des **dispositions spécifiques d'aide au maintien d'animaux sur l'exploitation, d'aide à l'engraissement et d'indemnisations des mortalités liées à la FCO**.

ZONES RÉGLEMENTÉES EN FRANCE AU 14 NOVEMBRE 2008



Zone bleue : sérotype 8 – Zones vertes : sérotypes 1 et 8 – Zone grise (Corse) : sérotypes 1, 2, 4 et 16.

Ainsi que cela a été indiqué *supra*, les crédits alloués à cette lutte ont du être mobilisés en gestion afin de faire face l'évolution imprévisible de la maladie sur le territoire. **Depuis le début de l'épizootie**, ce sont **près de 67 M€ qui ont été débloqués par l'Etat** pour soutenir la filière et **87 M€ par l'Union européenne (UE)** : ont ainsi été mobilisés plus de **30 M€ pour indemniser les mortalités** enregistrées dans les élevages¹, **40 M€ pour l'achat des vaccins** (33 M€ pris en charge par l'UE et 7 M€ par la France), **5,6 € pour leur livraison**, **54 M€ pour le financement de la campagne de vaccination** (prise en charge par l'UE de 50 % des coûts), près de **8 M€ pour le surcoût de la double vaccination dans dix-huit départements**, **12 M€ pour la surveillance épidémiologique** et, enfin, plus de **2,1 M€ de frais divers**, notamment de recherches en entomologie.

Afin d'**éradiquer la maladie**, l'Etat a prévu en 2009 la **mise en œuvre d'une vaccination obligatoire généralisée des cheptels de ruminants sur l'ensemble du territoire** (qui devra toutefois être poursuivie au-delà de 2009 pour réduire de façon satisfaisante l'expression de la maladie dans les élevages). La campagne de **vaccination simultanée contre les sérotypes 1 et 8** débutera le 15 décembre 2008 et durera **tout au long de la période hivernale de prophylaxie**, l'objectif étant de vacciner l'ensemble des animaux avant le 30 avril 2009.

UN ACCORD AVEC L'ITALIE POUR LES TRANSFERTS DE RUMINANTS

Signe de l'importance de ces mesures, le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Michel Barnier, a signé le 14 novembre un protocole d'accord avec les autorités italiennes afin **d'assouplir les règles de circulation des ruminants**. Cet accord permet de garantir le maintien dans des conditions satisfaisantes des **flux traditionnels vers l'Italie d'animaux français**, notamment de **broutards**, en **supprimant tout délai de transfert pour les bovins vaccinés contre les deux sérotypes durant l'hiver**. Des évolutions communautaires plus générales et des négociations avec l'Espagne devraient être finalisées avant la fin du mois de novembre.

L'UE contribuera **pour moitié à l'achat des vaccins** et, comme en 2008, à **la moitié des coûts de vaccination** (dans la limite d'un plafond non fixé à ce jour). L'**Etat français**, pour sa part, **ne participera pas cette année à l'achat des vaccins** : sa participation se limitera à une contribution de 2 euros par bovin et 75 centimes par petit ruminant, le **solde des coûts étant désormais à la charge des éleveurs**. Dès lors, les **crédits ouverts par le présent projet de loi de finances pour la lutte contre la FCO en 2009** s'élèvent à **13,7 M€**.

¹ Au 20 novembre 2008 ont été enregistrées les demandes suivantes d'indemnisation au titre de la mortalité FCO durant l'année 2008: 96 418 bovins, 449 veaux et 69 624 ovins et caprins (dont 4 309 ovins et caprins UPRA, pour lesquels le montant de l'indemnisation est doublé).

Sur ce total, près de **5 M€** permettront à l'**administration centrale de financer l'emprunt** réalisé par l'*Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions* (ONIEP) pour le **paiement des vaccinations FCO en 2008** (2,4 M€), de réaliser, par voie de convention avec le *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement* (CIRAD), la **surveillance entomologique** (2 M€), de contribuer au **Fonds de recherche FCO** (0,5 M€) et, enfin, de financer une convention avec l'ONIEP (60 000 €).

S'agissant des **8,76 M€** de crédits destinés aux **services déconcentrés**, le plan de lutte contre la FCO prévoit, pour la **Corse**, **1,02 M€** destinés notamment à financer les visites sanitaires (370 000 €), les achats de vaccins (240 000 €), la désinsectisation (170 000 €), les analyses sérologiques (130 000 €), ainsi que la surveillance entomologique et les indemnités (110 000 €), et, pour le **continent**, **7,74 M€** afin d'assurer le **suivi sérologique des cheptels sentinelles** (4,2 M€), la **surveillance clinique**, c'est-à-dire les analyses virologiques de confirmation (2,07 M€), et enfin l'**indemnisation de la mortalité des bovins et des petits ruminants** (1,47 M€).

Selon le directeur général de l'alimentation, entendu par votre rapporteur pour avis, ce **poste budgétaire de l'indemnisation des éleveurs a vocation à disparaître dès lors que la vaccination obligatoire de la totalité des animaux a précisément pour objectif d'éradiquer la maladie.**

4. Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

Doté de **837 M€** en AE (- **3,1 %**) et de **836 M€** en CP (- **5,8 %**), ce programme regroupe les moyens « supports » ou « soutien » du MAP dédiés au pilotage et à la mise en œuvre aux niveaux national et local des politiques publiques qu'il conduit.

Considérée hors crédits de personnel, la dotation consacrée à ce programme est en **hausse de 6 %** en CP. En effet, la baisse des crédits totaux affectés à ce programme s'explique par la réduction de 5,1 % des dépenses de personnel, qui passent de 714,7 à 678 M€. Si une partie de cette baisse est due à un effort en termes de réduction des effectifs, elle est en grande partie attribuable à des transferts de personnel vers d'autres missions.

a) Les moyens de l'administration centrale

Cette action, qui concentre un peu plus du quart des crédits du programme, concourt à la **gestion du personnel** au sein de l'administration centrale du MAP. Elle est en **hausse de 4,4 %** pour 2009, à **210,5 M€**.

b) L'évaluation de l'impact des politiques publiques et l'information économique

Ne représentant que 3 % des crédits du programme, cette action finance les **services d'information, d'étude, d'évaluation et de statistiques** du ministère.

Elle connaît en 2009 une **augmentation de 18,6 %**, à **24,9 M€**, du fait des besoins induits par le **prochain recensement de l'agriculture**, qui aura lieu en **2010** dans **tous les Etats membres**.

c) Les moyens des directions régionales et départementales

Concentrant plus de 60 % des crédits du programme, cette action regroupe une partie des moyens affectés aux **services déconcentrés** du MAP, à l'exception de ceux pris en charge par le programme n° 206¹.

La **baisse de plus de 8 %** qui l'affecte, la réduisant à **511,5 M€**, s'explique en grande partie par la diminution des moyens des services déconcentrés du ministère résultant de leur actuelle réforme².

d) Moyens communs

Regroupant l'ensemble des **moyens ne relevant pas spécifiquement de l'administration centrale**, cette action connaît une **hausse de crédits de 3,1 %**, à **89,2 M€** afin de **provisionner des dépenses nouvelles** : la poursuite des investissements en matériel informatique, l'accompagnement de la politique immobilière du ministère et l'affectation à des actions de communication des sommes auparavant destinées à financer l'AFICAR.

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

Doté de **113,5 M€** en AE (+ **10,7 %**) et de **118,5 M€** en CP (+ **7,2 %**), le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), qui retrace en recettes une partie du produit d'une taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles dont le déplaçonnement pour 2008 laisse entrevoir un complément de recette pour 2009, finance des **actions de développement agricole rural** et des **structures chargées du conseil aux agriculteurs**. Il est composé de deux programmes distincts, dont les périmètres ont été modifiés cette année.

¹ Services chargés de l'alimentation au sein des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), services vétérinaires à l'échelon départemental et effectifs accomplissant des missions pour le compte des services régionaux de la protection des végétaux (SRPV).

² Voir supra.

a) Le programme 775 « Développement et transfert en agriculture »

Il finance les **déclinaisons des programmes pluriannuels** mis en œuvre par les chambres d'agriculture et les autres organismes nationaux à vocation agricole (ONVA) dans le cadre d'objectifs définis avec l'Etat, ainsi que les **actions lancées sur des thématiques innovantes** en vue de répondre à des situations de crise ou d'urgence. Il est en **forte baisse, de 44,5 %**, pour atteindre **54,6 M€** en 2009.

b) Le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »

Il soutient la mise en œuvre d'**actions de recherche appliquée** opérées principalement par les instituts techniques et les organismes de recherche.

Suite à des changements de périmètre budgétaires, qui le voient aujourd'hui financer les déclinaisons annuelles des programmes pluriannuels des instituts techniques agricoles, ses dotations ont été **plus que quintuplées**, passant à **63,9 M€**.

D. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MAPAFAR

Le projet de loi de finances adopté par le Conseil des ministres ne comportait qu'**un seul article** de la seconde partie **rattaché à la MAPAFAR**, l'**article 59**, relatif à la taxe pour frais de chambres d'agriculture. Toutefois, au cours de ses travaux, **l'Assemblée nationale a adopté sept articles rattachés additionnels**.

Article 59 A (*nouveau*)

**Rapport au Parlement sur l'impact
budgétaire de la réorganisation de l'ONF**

Cet article, qui résulte d'un amendement de M. François Brottes, plusieurs de ses collègues et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC), prévoit la **remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009**, d'un **rapport sur l'impact de la réorganisation de l'ONF sur le budget de l'Etat et des collectivités territoriales et la gestion forestière de la forêt française**.

Les auteurs de l'amendement ont fait valoir que l'importante réorganisation de l'ONF prévue par le projet de loi de finances pour 2009, qui s'accompagne de suppressions de postes, d'un déménagement et d'obligations de rendement nouvelles, dans un contexte où le rôle économique et écologique de la filière bois s'accroît, rend nécessaire l'information du Parlement sur l'évolution de l'établissement dans un délai inférieur à une année.

Article 59 B (*nouveau*)

**Rapport au Parlement sur l'impact de
la réorganisation de l'ONF sur l'espace forestier ultramarin**

Issu d'un amendement de M. Louis-Joseph Manscour, plusieurs de ses collègues et les membres du groupe SRC, cet amendement prévoit la **remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'impact de la réorganisation de l'ONF sur la gestion de l'espace forestier des DOM et sur le budget de l'Etat.**

Mettant en avant la richesse remarquable du patrimoine forestier des DOM et la gestion particulière qu'elle requiert, les auteurs de l'amendement ont estimé que les moyens conséquents et spécifiques nécessités selon eux par l'originalité de cette forêt impliquaient une bonne information du Parlement sur les orientations à prendre dans un proche futur.

Article 59 C (*nouveau*)

Rapport au Parlement sur l'impact de la réorganisation des CRPF

Cet article, qui provient d'un amendement de M. François Brottes, plusieurs de ses collègues et les membres du groupe SRC, prévoit la **remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'organisation des CRPF et l'impact budgétaire en résultant.**

Comme cela a déjà été évoqué, la fusion programmée du CNPPF et des CRPF va en effet impliquer, à l'horizon 2011, une réduction de leurs moyens humains et financiers justifiant, selon les auteurs de l'amendement, une information *ad hoc* du Parlement.

Article 59 D (*nouveau*)

Rapport au Parlement sur l'évolution de la fiscalité des activités agricoles

Cet article, issu d'un amendement de M. Jean-Michel Clément, plusieurs de ses collègues et les membres du groupe SRC, prévoit la **remise au Parlement, avant le 10 octobre 2009, d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture.**

Les auteurs de l'amendement ont souligné le caractère singulier de la fiscalité agricole et son poids dans les stratégies de développement des entreprises. Regrettant qu'aucun travail de synthèse et de prospective n'ait été réalisé depuis huit ans sur les thématiques fiscales en agriculture et pointant également l'importance de la question des ressources nécessaires au financement de la protection sociale des non salariés agricoles, ils ont demandé que le Gouvernement élabore, dans une échéance inférieure à un an, un rapport sur les instruments fiscaux et sociaux dans le monde agricole.

Article 59

(Article L. 514-1 du code rural)

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

Figurant dans le projet de loi de finances adopté par le Conseil des ministres, cet article tend à modifier l'article L. 514-1 du code rural, qui fixe le **plafond annuel d'augmentation du produit de la taxe pour frais de chambres d'agriculture**, afin de **réduire celui-ci de 1,7 à 1,5 % en 2009**.

L'article 1604 du code général des impôts prévoit une taxe calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés au profit des chambres départementales d'agriculture, dont l'augmentation maximale du taux décidé par chaque chambre est fixé chaque année, en application de l'article L. 514-1 précité, par la loi de finances. Le **produit de cette taxe**, dont le taux varie en fonction des besoins des organismes consulaires agricoles, **contribue pour près de 44 % à leur budget de fonctionnement**.

Pour l'année 2009, le Gouvernement propose de fixer à 1,5 % le plafond maximal d'augmentation du taux de cette taxe, chaque chambre étant alors libre de déterminer, pour les exploitants relevant de son département, un taux situé entre 0 et ce taux limite de 1,5 %.

L'Assemblée nationale, considérant que cette augmentation donnerait aux chambres d'agriculture les moyens de pourvoir à leur mission tout en s'inscrivant dans la démarche générale de maîtrise des dépenses demandée par le MAP à ses établissements publics, a **adopté cet article 59 sans modification**.

Article 59 bis (nouveau)

(Articles 1609 *septvicies* du code général des impôts
et L. 226-1, L. 226-3 et L. 226-7 du code rural)

Réforme du service public de l'équarrissage

Issu d'un **amendement gouvernemental**, sous-amendé par deux fois par M. Marc Le Fur, cet article met en place une **nouvelle étape dans la réforme du service public de l'équarrissage (SPE)**.

Le marché du SPE arrivant à terme le 17 juillet 2009, la loi de finances pour 2006 avait prévu le **transfert de la gestion des déchets d'abattage aux abatteurs eux-mêmes**. L'Etat prépare aujourd'hui une **nouvelle étape** permettant à chaque **filière** de s'organiser pour gérer la collecte des animaux morts sur les exploitations et de négocier en direct le service auprès des équarrisseurs ou de tout autre collecteur. Cette réforme devrait entraîner, selon le Gouvernement, une **diminution du coût global de l'équarrissage de 25 %** pour l'ensemble des filières animales, à niveau de sécurité sanitaire constant.

Sa mise en œuvre nécessite la modification des dispositions du code général des impôts et du code rural concernant le SPE afin de prévoir :

- la **suppression du SPE pour les animaux trouvés morts dans les exploitations métropolitaines**. Le service sera toutefois maintenu pour les animaux trouvés morts sur la voie publique et pour l'outre-mer ;

- la **précision des obligations des éleveurs** afin de préserver la qualité sanitaire du système actuel. Les éleveurs devront être en mesure d'établir que la collecte et l'élimination des animaux morts sur leur exploitation sont bien prévues, soit qu'ils ont passé un contrat individuel avec un équarisseur, soit qu'ils cotisent à une structure collective d'achat de ce service, soit qu'ils disposent eux-mêmes d'un outil de traitement agréé ;

- la **possibilité pour les organisations professionnelles ayant une activité de commerce ou de transport d'animaux de créer une filiale commune exerçant une mission d'équarrissage**. Cette mesure concerne plus particulièrement les filières situées dans des zones de production à forte densité, où la gestion de l'équarrissage par les interprofessions correspond à une réalité économique ;

- le **maintien de l'autorisation de prélever la taxe d'abattage au profit de l'office chargé de l'élevage** en attendant que les filières s'organisent financièrement. Le fonds qu'elle alimente pourra désormais intervenir pour apporter des aides à la collecte et au traitement des cadavres d'animaux morts en exploitation.

Selon votre rapporteur pour avis, il serait nécessaire de **garantir** que le **financement** nécessaire à la mise en œuvre du nouveau dispositif soit équitablement **mutualisé sur l'ensemble du territoire**.

Article 59 *ter* (nouveau)
(Article L. 632-14 [nouveau] du code rural)

Clarification du statut de l'organisation interprofessionnelle laitière et sécurisation juridique de ses activités

L'évolution de la réglementation communautaire, marquée par la réduction de nombreux outils de régulation, a accru la **volatilité des marchés agricoles**. Ses conséquences déstabilisatrices ont été potentiellement importantes sur le marché du lait, soumis structurellement à des contraintes fortes.

Afin de se prémunir contre ces risques de volatilité, le **prix du lait** était fixé jusqu'à récemment par **concertation au sein de l'interprofession laitière**, réunissant notamment les industriels et les producteurs. Mais en mai dernier, la direction générale de la concurrence, du commerce et de la répression des fraudes (DGCCRF) a considéré que ces négociations, aboutissant à des accords par consensus, **ne permettaient pas de faire jouer la concurrence**.

Dans le but de conserver une sécurité d'approvisionnement et des prix accessibles pour les consommateurs, il est donc apparu nécessaire de conforter le rôle du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) et des centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière (CRIEL), et **d'encourager la contractualisation entre les opérateurs de la filière.**

Or, le statut et l'activité de l'organisation interprofessionnelle laitière sont actuellement définis par des dispositions du code rural déterminant les conditions dans lesquelles l'interprofession laitière peut demander aux autorités publiques de rendre obligatoires les accords conclus en son sein, sans préciser quels types d'actions l'interprofession est susceptible de mener.

Il a donc semblé nécessaire au Gouvernement, par voie d'amendement, de **clarifier au niveau législatif la situation juridique de l'organisation interprofessionnelle laitière et de sécuriser juridiquement ses activités.** Dans cette perspective, le présent article additionnel autorise expressément ses activités relatives à **l'information sur la tenue des marchés et à la formation des prix de cession**, afin de les soustraire aux dispositions du droit de la concurrence interdisant et sanctionnant les accords sur la fixation des prix.

Article 59 *quater* (nouveau)

Régime fiscal des entreprises du bâtiment ayant également une activité de fabrication de produits bois

La loi de finances rectificative pour 2003 a institué une **taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois**, dont le produit est affecté au Comité de développement des industries françaises de l'ameublement, au Centre technique du bois et de l'ameublement et au Centre technique des industries de la mécanique.

Due par les fabricants, établis en France, des produits du secteur de l'ameublement ainsi que du secteur des industries du bois, elle est assise sur le chiffre d'affaires hors taxes réalisé au titre des ventes et des livraisons à soi-même, ainsi que des prestations de services ou les opérations à façon. Le taux de la taxe est fixé à 0,2 % pour les produits du secteur de l'industrie de l'ameublement et à 0,1 % pour les produits du secteur de l'industrie du bois.

Issu d'un amendement de M. Yves Censi, le présent article *59 quater* ouvre aux **entreprises du bâtiment ayant également une activité de fabrication de produits en bois le choix entre deux régimes d'imposition différents** : le régime actuel décrit ci-dessus, ou bien un régime assis sur une assiette de 40 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Cet article dispose ainsi que les entreprises dont l'activité dominante est la mise en œuvre de produits en bois de menuiserie, charpente ou agencement, assortie d'une activité de fabrication de produits entrant dans le

champ de la taxe, peuvent retenir pour assiette de la taxe 40 % du chiffre d'affaires total hors taxes correspondant à ces opérations, fourniture et pose incluses, en y appliquant les taux de 0,2 et 0,1 % précédemment indiqués, les entreprises de moins de 20 salariés appliquant cependant le taux unique de 0,1 %.

Par cette option, les entreprises dont l'activité ne réside pas exclusivement dans la fabrication de produits en bois pourront ainsi n'être soumises à la taxe que pour la partie de leur chiffre d'affaires concernée.

III. LES IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

Véritables « états généraux de l'environnement » ayant réuni l'ensemble des acteurs engagés dans le développement durable et traité de toutes les thématiques s'y rapportant, le « Grenelle de l'environnement » ne pouvait qu'accorder une place importante à l'agriculture.

LE CALENDRIER DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »

● **Première phase : l'élaboration des propositions d'action**

Ayant rassemblé plus de 300 personnes entre juillet et septembre 2007, cette première phase a été consacrée au dialogue et à l'élaboration de plusieurs centaines de propositions au sein de **six groupes de travail** où chaque « collègue » disposait de huit représentants.

Ces six groupes de travail avaient respectivement pour mission de :

- lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie ;
- préserver la biodiversité et les ressources naturelles ;
- instaurer un environnement respectueux de la santé ;
- adopter des modes de production et de consommation durables ;
- construire une démocratie écologique ;
- promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

L'avant-dernier excepté, chacun d'entre eux comportait des thématiques intéressantes, directement ou non, l'agriculture et la ruralité.

Deux ateliers inter-groupes furent en parallèle créés pour traiter de la question des OGM et des déchets.

● **2ème phase : la consultation des publics**

De fin septembre à mi-octobre 2007, chacun des publics concernés et, au-delà, l'ensemble de l'opinion publique, a été consulté sur les travaux amorcés. Pour le secteur primaire, cette phase de consultation a correspondu aux **Assises de l'agriculture**.

Lancées par le ministre de l'agriculture et de la pêche début septembre 2007, elles se sont déroulées aux échelons national et régionaux et se sont poursuivies jusqu'à la fin du mois d'août 2008. Ses travaux, qui ont rassemblé représentants professionnels, de la société civile et de l'ensemble des administrations concernées, ont également permis de définir les contours d'une politique agricole renouvelée dans la perspective de 2013.

• **Troisième phase : les décisions et orientations**

Cette phase de **négociations interministérielles**, qui s'est déroulée les 24, 25 et 26 octobre 2007, a débouché sur la **formalisation de grands axes d'action** couvrant l'ensemble des domaines abordés dans le « Grenelle », dont l'agriculture.

Clôturée par un discours du Président de la République, elle s'est concrétisée par la mise au point de **273 engagements**, d'un commun accord entre les parties prenantes.

• **Quatrième phase : les mesures opérationnelles**

Durant cette phase, celle de la mise en œuvre des engagements, **33 chantiers** instruits chacun par un « **comité opérationnel** » piloté par un parlementaire ou une personnalité qualifiée ont eu pour mission de préparer l'application concrète des engagements. En raison du caractère technique des travaux, l'Etat et les entreprises y ont pris une part prépondérante.

Réunissant plus de 1.000 participants et ayant effectué plusieurs centaines de réunions, les chantiers ont rendu peu à peu leurs propositions en vue d'alimenter l'élaboration des projets législatifs¹.

Parallèlement, le **comité de suivi** des travaux du « Grenelle » a été réuni régulièrement par le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Jean-Louis Borloo. Ce comité devra procéder à une évaluation annuelle de l'état d'avancement des travaux et produire sur ce sujet un rapport soumis au Parlement.

• **Cinquième phase : les traductions législatives**

Deux textes de nature législative, intéressant au premier chef l'agriculture, ont résulté des travaux du « Grenelle » :

- un **projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement »** (« Grenelle 1 ») qui, fixant en une cinquantaine d'articles les grandes orientations d'un développement durable et le cadre général de mesures restant ensuite à préciser, a été adopté le 21 octobre 2008 par l'Assemblée nationale à la quasi unanimité² et devrait être examiné par notre assemblée courant janvier, sur le rapport de notre collègue Bruno Sido ;

- un **projet de loi destiné à décliner les objectifs précédents** (« Grenelle 2 »), que le Gouvernement entend le faire adopter définitivement par le Parlement d'ici le printemps 2009. Avant d'être transmise prochainement au Conseil d'Etat, une version quasi définitive de ce texte a été examinée le 6 novembre 2008 par les acteurs du Grenelle de l'environnement.

¹ Même si de nombreuses propositions ne relèvent pas du domaine législatif.

² 526 votes pour et 4 contre.

A. LE PLAN « ECOPHYTO 2018 »

De par son caractère novateur, le message fort qui le sous-tend et les objectifs fixés, il constitue « l'armature » principale des mesures touchant à l'agriculture issues du « Grenelle de l'environnement ».

1. Une démarche s'inscrivant dans un cadre plus large de réduction des risques liés aux pesticides

a) Des orientations communautaires contraignantes

Deux projets de réglementation communautaire¹ –l'un de règlement, l'autre de directive cadre– ont posé un cadre général dans lequel la France a souhaité s'inscrire, en l'anticipant, à travers le Grenelle et ses conséquences.

• **La directive 91/414/CEE du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques** régit l'autorisation, la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle à l'intérieur de l'Union européenne desdits produits. Son annexe 1 dresse la liste de ceux pouvant être commercialisés sur le territoire européen.

En 2002, le **Conseil et le Parlement européen** ont demandé à la **Commission** de leur présenter un **projet de réforme** de la législation en ce domaine, qui harmonise, simplifie et accélère les procédures d'autorisation des produits tout en les sécurisant pour la protection des personnes et de l'environnement.

Après un long travail d'instruction, la **Commission** a présenté, en **mai 2005** pour une première version, puis en **juillet 2006** pour une seconde, un **projet de règlement destiné à remplacer la directive** précitée et à en abroger une autre². Ce texte, qui prévoit notamment des listes positives et négatives de substances dont l'autorisation relève de la compétence des Etats membres, a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil des ministres des 23 et 24 juin 2008. Il est actuellement examiné par le Parlement européen et devrait être **définitivement adopté sous présidence française**.

Il prévoit notamment de **supprimer de très nombreuses molécules** figurant jusqu'à présent à l'annexe 1 de la directive, et donc d'en interdire leur utilisation. **C'est sur ces orientations qu'est assis le calendrier de retrait de produits phytosanitaires prévu par le plan Ecophyto 2018.**

• **Le projet de directive cadre sur l'utilisation durable des pesticides** complète les dispositions de ce projet de règlement, en obligeant les Etats membres à se doter de plans nationaux de réduction de la dépendance à

¹ Sans compter le règlement (CE) n°1907/2006 du 18/12/2006, dit « règlement Reach », visant à évaluer la sécurité d'environ 30.000 substances mises sur le marché avant 1981, année depuis laquelle des demandes formelles d'autorisation sont exigées.

² Directive 79/117/CEE concernant l'interdiction de mise sur le marché et d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives.

l'égard des produits phytopharmaceutiques. Il insiste par ailleurs sur la formation et la sensibilisation des distributeurs, des utilisateurs et du grand public, ainsi que sur la sécurisation et le contrôle des matériels.

Les lectures successives du Parlement et du Conseil ont modifié le texte dans un sens de plus grande sécurisation de l'utilisation des pesticides pour la santé publique et pour l'environnement. De par sa nature, la rédaction d'un compromis est cependant plus aisée qu'elle ne l'est pour un règlement d'application directe, et devrait d'ailleurs elle aussi être obtenue **sous présidence française**.

• On précisera enfin que l'utilisation durable des pesticides est l'**une des sept stratégies thématiques du sixième programme communautaire d'action pour l'environnement (2002-2012)**. Celle-ci vise « *la réduction sensible des risques et de l'utilisation des pesticides dans une mesure compatible avec la protection nécessaire des cultures* ».

Cette stratégie a été notamment déclinée au niveau français en 2006 à travers le plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides (PIRRP), ayant permis d'améliorer et de sécuriser les conditions de mise sur le marché et d'utilisation des pesticides.

b) Le plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides

Les ministères chargés de la consommation, de la santé, de l'agriculture et de l'écologie ont élaboré en **2006** le PIRRP, qui vise à réduire l'impact des produits phytosanitaires sur la santé, l'environnement et la biodiversité.

Ce plan, qui s'inscrit dans le cadre du plan national santé environnement de 2004, ainsi que dans le volet « agriculture » de la stratégie française pour la biodiversité de novembre 2005, prévoit la **réduction de 50 % des quantités vendues de substances actives les plus dangereuses**.

Les actions qui le composent sont organisées en **cinq axes** : agir sur les produits en **améliorant leurs conditions de mise sur le marché**, agir sur les pratiques et **minimiser le recours aux pesticides**, développer la **formation des professionnels** et renforcer **l'information et la protection des utilisateurs**, améliorer la **connaissance et la transparence en matière d'impact sanitaire et environnemental** et, enfin, **évaluer les progrès accomplis**.

c) La dynamique lancée par le « Grenelle de l'environnement »

Lors du Grenelle de l'environnement, la question de la durabilité de l'utilisation des produits phytosanitaires a été évoquée et a débouché sur **l'engagement n° 129**, qui prévoit :

- d'une part, un **objectif de réduction de moitié des usages des pesticides** en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point ;

- d'autre part, des **mesures de retrait échelonné** de la fin de l'année 2008 à la fin de l'année 2010 **et de réduction d'usage**, pour les préparations contenant les **53 molécules les plus dangereuses**.

A l'issue de ces travaux, le Président de la République a confié au ministre de l'agriculture et de la pêche l'élaboration d'un **plan de réduction de 50 % des usages des pesticides dans un délai de dix ans, si possible**. Le ministre a alors mis en place un **groupe d'experts** rassemblant des représentants de l'ensemble des acteurs du dossier (utilisateurs, fabricants, élus, scientifiques, organisations non gouvernementales et administrations). Après six mois de travail, ce comité a remis au ministre ses conclusions, lesquelles ont été reprises pour constituer le **plan Ecophyto 2018**.

Lors de son audition par votre commission, le président de ce comité de travail, **M. Guy Paillotin**, ancien directeur de l'INRA, a insisté sur l'**aspect consensuel** des conclusions du rapport, et a notamment souligné qu'elles dressaient des orientations qu'il s'agirait de **respecter « en tendance »**. Ainsi, il a convenu que certaines d'entre elles, relatives au calendrier d'application, demanderaient peut-être des **délais supplémentaires**.

2. Un plan ambitieux alliant objectifs de retrait et mesures d'accompagnement

Les propos préliminaires au plan Ecophyto 2018 en dessinent la philosophie générale. Soulignant que l'impact des produits phytosanitaires est aujourd'hui « *au cœur des préoccupations sociétales* », il assigne à notre pays comme objectif de « *maintenir un niveau de production agricole élevé* » mais également de « *produire mieux, en respectant les équilibres écologiques (...), et en prenant en compte la demande des consommateurs pour des produits sains* », ce qui nécessite de rendre les exploitations agricoles « *moins dépendantes des pesticides* ».

S'il ne **remet donc pas en cause l'objectif alimentaire** -qui reste prioritaire, comme l'a d'ailleurs rappelé à de nombreuses reprises le ministre en charge de l'alimentation-, **le plan Ecophyto 2018 tend à l'inscrire dans un cadre environnemental plus durable**.

a) Des objectifs chiffrés de réduction de l'usage de pesticides

La principale mesure du plan Ecophyto 2018, ou du moins la plus médiatisée, consiste en la mise en œuvre d'un **ambitieux calendrier de retrait de produits phytosanitaires et de réduction de leur usage**, comprenant :

- la **suppression progressive d'ici fin 2008 des 53 molécules** les plus dangereuses, dont 30 correspondent à plus de 1 500 préparations commerciales ;
- la **réduction de 50 % de l'usage des pesticides** dans la mesure du possible dans un **délai inférieur à dix ans**.

b) Des mesures d'accompagnement déclinées en huit axes

En complément du programme de retrait du marché des produits phytopharmaceutiques comprenant les substances actives les plus préoccupantes, le plan Ecophyto 2018 prévoit toute une **série de mesures d'accompagnement regroupées en huit axes**, reprenant pour beaucoup d'entre elles celles déjà présentes dans les normes et plan de maîtrise des produits déjà existants.

LES HUIT AXES DU PLAN ECOPHYTO 2018

● **Axe 1 : évaluer les progrès en matière de réduction des pesticides**

Les indicateurs retenus s'appuieront notamment sur les données de traçabilité prévues par la loi sur l'eau (registres des ventes), ainsi que sur un indicateur (NODU) proportionnel au nombre de doses de substances actives phytosanitaires vendues.

● **Axe 2 : recenser et généraliser les systèmes agricoles et les moyens connus permettant de réduire l'utilisation des pesticides en mobilisant l'ensemble des partenaires de la recherche, du développement et du conseil**

Il s'agit d'identifier les méthodes connues permettant de réduire l'utilisation des pesticides, de favoriser leur diffusion et d'accompagner leur adoption.

● **Axe 3 : innover dans la conception et la mise au point de systèmes de cultures économes en pesticides**

Toutes les voies de recherche seront explorées dans les domaines de l'agronomie, des matériels et techniques d'application pour atteindre les objectifs du plan.

● **Axe 4 : former à la réduction et sécuriser l'utilisation des pesticides**

Cet axe prévoit notamment le renforcement des exigences pour l'obtention de l'agrément à la distribution et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

● **Axe 5 : renforcer les réseaux de surveillance des bio-agresseurs et des effets indésirables de l'utilisation des pesticides**

Grâce à un contrôle de second niveau, les services de l'Etat veilleront à garantir aux professionnels la disponibilité d'une information phytosanitaire fiable et un système de conseil leur permettant de diminuer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques tout en sécurisant la production.

● **Axe 6 : prendre en compte les spécificités des DOM**

Les actions, préparées en concertation avec les acteurs des DOM, sont essentiellement orientées vers le développement des capacités d'expérimentation, de recherche et d'expertise de terrain.

● **Axe 7 : réduire et sécuriser l'usage des produits phytopharmaceutiques en zone non agricole**

Les objectifs Ecophyto 2018 doivent être adaptés aux zones non agricoles. Trois enjeux peuvent être identifiés : l'utilisation par les jardiniers en amateur, qui suppose un encadrement de la distribution ; la garantie de qualification des services d'application internes aux structures (mairies, SNCF, bailleurs sociaux...) et non soumis à agrément ; des modalités de gestion des espaces publics permettant de réduire les utilisations de pesticides.

● **Axe 8 : organiser le suivi national du plan et sa déclinaison territoriale et communiquer sur la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques**

3. De nombreux questionnements en suspens

S'il est ressorti des auditions¹ qu'a menées votre rapporteur pour avis, Daniel Soulage, un **accord unanime pour approuver la pertinence d'une recherche de réduction progressive de l'usage des produits phytosanitaires**, de nombreuses voix ont fait valoir que le **calendrier et les modalités d'application de ce principe n'étaient pas viables en l'état**.

a) Le risque d'une multiplication des « impasses techniques »

Les retraits successifs de substances actives ces dernières années ont fortement **fragilisé les systèmes de production « classiques »** et les mesures contenues dans le plan Ecophyto 2018 comme dans le projet de règlement européen précité risquent d'accentuer cette faiblesse.

Le risque existe surtout pour les **cultures dites « mineures »**, en ce qu'elles ne constituent qu'une **partie limitée des volumes de production totaux**. En effet, de par le faible enjeu économique qu'elles représentent sur le marché de la protection des plantes, ces productions « marginales » **ne donnent parfois pas lieu à la mise au point de produits de traitement**. En arboriculture fruitière, une étude récente² a montré que 52 % des cultures mineures de fruits³ ont des usages vides ou précaires.

Les **projections effectuées par rapport aux propositions de la Commission et du Parlement européens** ont ainsi mis en évidence l'importance des conséquences d'un durcissement des conditions de mise sur le marché des produits phytosanitaires. Elles aboutiraient en effet, en matière d'**arboriculture fruitière**, à un retrait de 20 à 43 % des substances actives autorisées suivant les propositions de la Commission, et de 69 à 87 % selon celles du Parlement. Quant à l'incidence sur les **autres usages arboricoles**, elle serait tout aussi alarmante : jusqu'à 45 % d'entre eux seraient vides en application du projet de la Commission, et jusqu'à 75 % en suivant celui du Parlement.

¹ Voir en annexe la liste des personnes auditionnées.

² Analyse conjointe DGAL du MAP - Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) - Juin 2008.

³ Abricot, prunes, cerises, châtaignes, noisettes, noix, framboises, cassis.

Devant la multiplication de ces « impasses techniques », effectives ou potentielles, a été mise en place une **commission technique sur les usages orphelins**, pilotée par la direction générale de l'alimentation (DGAL) du MAP. Associant services de l'Etat, Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), instituts techniques et organisations professionnelles, elle vise à rechercher des solutions alternatives et ainsi pallier l'impact des retraits de molécules.

b) Un degré accru de résistance aux maladies

La réduction du nombre de substances actives utilisables, outre qu'elle entraîne des « impasses techniques », a également pour effet plus indirect de provoquer une **accoutumance des maladies**, animales comme végétales, **aux traitements**, et donc de **réduire leur efficacité**. En effet, **le fait de traiter une culture avec un ou deux seuls produits renforce la résistance des agents agresseurs**. C'est notamment le cas pour **certaines cultures majeures**, pour lesquelles existent des substances de traitement, mais en nombre limité.

Ainsi, en arboriculture fruitière, 25 % des usages en pêchers et 29 % en pommiers ne possèdent qu'une seule substance active homologuée. Cette situation engendre une réelle fragilité face à l'attaque de maladies et de ravageurs rendus plus difficiles à maîtriser.

c) Une perte de compétitivité engendrant un accroissement potentiel des importations

La réduction de l'accessibilité aux produits phytosanitaires sur le territoire français risque d'avoir des **conséquences mettant en jeu la compétitivité de nos entreprises** et, partant, de nos **produits agricoles**.

En attendant une potentielle harmonisation des législations nationales aux termes des textes communautaires actuellement en examen, il est d'abord apparu que la **réglementation française** résultant du plan Ecophyto 2018 était **plus restrictive que celle de nos partenaires européens**, lesquels commercialisent des produits auxquels il est désormais impossible d'accéder en France. Or, cet état de fait engendre un **contournement de la réglementation**, certains producteurs n'hésitant pas à franchir nos frontières pour aller s'approvisionner dans des pays voisins. D'autre part et surtout, ces différences dans les facteurs de production disponibles provoquent des **écarts en termes de charge d'exploitation** préjudiciables à nos producteurs.

En outre, la réduction des quantités produites qu'engendre l'absence de produits de traitement dans certaines filières entraîne un **accroissement des importations**, en vue de satisfaire une demande croissante. Or, les pays d'où proviennent ces produits, *a fortiori* s'ils sont situés à l'extérieur du territoire communautaire, ne présentent pas tous, loin s'en faut, une réglementation environnementale, mais aussi sanitaire ou sociale, aussi exigeante que la nôtre. Le danger est dès lors que la mesure de réduction des produits phytosanitaires ne voie

paradoxalement son double objectif de préservation de la santé publique et de l'environnement réduit de par les importations de productions moins rigoureuses qu'elle favoriserait.

De **nombreuses filières sont d'ores et déjà touchées** par cette concurrence inégale en provenance de pays tiers. Selon les services statistiques du MAP, le maraîchage, l'horticulture, l'arboriculture et les cultures fruitières ont vu certaines de leurs exploitations disparaître de ce fait en 2008. C'est du reste en vue de lutter contre ce risque que M. Michel Barnier a présenté, lors du Conseil des ministres de l'agriculture du 23 juin 2008, un **mémoire d'action européen sur la sécurité sanitaire des importations au sein de l'Union**.

Orienté en trois axes –analyser les risques à l'importation, améliorer les contrôles et concevoir un nouveau cadre stratégique communautaire ; mettre fin aux distorsions de concurrence et mieux prendre en compte les normes sanitaires européennes–, il a reçu l'appui d'une majorité d'Etats membres et pourrait être finalisé sous présidence française.

d) Des coûts économiques et territoriaux substantiels

Le retrait en nombre de substances actives, et les impasses techniques qu'il provoquerait, auraient des conséquences en termes d'économie des filières comme d'aménagement des territoires.

D'un point de vue économique, les **pertes engendrées pour certaines productions seraient notables**. Ainsi, pour le pommier, première production fruitière française, l'éclaircissage¹ ne pourrait plus être réalisé que manuellement, entraînant une augmentation de charges de 12 % et rendant l'exploitation non rentable. Pour le pêcher, deuxième production fruitière française, l'usage vide contre deux types de maladies –la moniliose et les maladies de conservation– engendrerait une perte de production de 60 %, pour une valeur de 212 M€.

Le **contre-exemple du Danemark**, souvent cité dans les auditions, illustre les **risques économiques** résultant d'un **retrait d'autorisation** des produits phytosanitaires **trop brutal**. Ce pays a en effet fait le choix de réduire le recours à ces produits dans des proportions comparables à celles prévues dans le plan Ecophyto 2018. Les « impasses techniques » qui sont apparues, notamment sur le blé panifiable, ont entraîné une quasi disparition de certaines productions, des pertes de chiffre d'affaires extrêmement importantes et une recrudescence des importations. De plus, l'absence de traitement disponible a favorisé le développement de mycotoxines ayant diminué la qualité des cultures nationales.

Au-delà de cet impact économique, les conséquences se feraient sentir en matière d'**aménagement des paysages**, s'agissant de productions le plus souvent extensives, implantées dans des territoires profondément ruraux. En ce qui concerne l'abricot, par exemple, serait condamnée la culture sur toute la vallée du Rhône, soit 50 % de la production française.

¹ Visant à contrôler la charge des arbres fruitiers, il est réalisé au moyen de substances actives, et de façon manuelle en complément.

e) Des financements encore incertains

De par les dépenses de sensibilisation, de formation et de recherche qu'il requiert, le plan Ecophyto 2018 nécessite, pour sa mise en application, de faire appel à des **financements importants**. Ceux-ci ont pu être évalués à **206 M€ environ pour les trois premières années** par le MAP, qui s'est engagé à des débloquer.

Or, les budgets aujourd'hui consacrés au financement du plan sont **largement en retrait** par rapport à ce chiffre. L'essentiel de l'enveloppe disponible proviendra du **relèvement des taux de la redevance pour pollution diffuse**, prévu à l'article 54 du présent projet de loi de finances.

En outre, dans le cadre du programme n° 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », seul **un million d'euros** est budgété pour assurer le maintien des productions dans les **filières** dont les usages et cultures sont dits « **mineurs** » ou « **orphelins** ». Cette enveloppe est ainsi ventilée :

- 500.000 euros pour la mise en œuvre d'un programme d'expérimentation visant à acquérir des données biologiques et des données résidus ;
- 300.000 euros pour la participation au financement d'études ;
- 100.000 euros pour l'appui à l'évaluation par des instituts techniques ;
- 100.000 euros pour l'appui technique.

4. La nécessité d'une souplesse dans la mise en application du plan Ecophyto 2018

Les diverses auditions qu'a menées votre rapporteur pour avis sur le plan Ecophyto 2018 laissent à penser que si les **orientations générales** qu'il dresse ne peuvent être **qu'accueillies favorablement**, pour des raisons tant écologiques qu'économiques, une **période transitoire** devrait toutefois être aménagée. Elle permettrait aux agriculteurs de **modifier leurs pratiques** tout en **continuant de disposer de certains produits** aujourd'hui insubstituables, avant que des **innovations** portées par un substantiel **effort de recherche** ne permettent de **remplacer** ces derniers par des substances moins dangereuses pour l'utilisateur et plus respectueuses de l'environnement, ou par des méthodes innovantes de production.

a) Le plan Ecophyto 2018 doit être accueilli favorablement dans ses grandes orientations

Dans un contexte de forte prise de conscience par la profession agricole et l'opinion publique en général des enjeux que représente la réduction des produits phytosanitaires en termes de développement durable, de sécurité sanitaire et de santé publique, **l'objectif général d'une diminution progressive de leur usage ne peut qu'être accueilli favorablement**.

Ces produits, qui appartiennent à la catégorie des « biocides », sont en effet destinés, au sens étymologique comme d'un point de vue technique, à « tuer la vie » ; ils comportent par conséquent des **substances actives dangereuses** pour les organismes vivants, qu'ils soient humains, animaux ou végétaux. Dès lors, et même si leur impact réel sur l'environnement naturel et humain reste discuté scientifiquement, il va de soi, dans un souci de prévention des risques, que leur usage doit être raisonné et autant que possible réduit. Il est en effet nécessaire de diminuer leur présence dans les écosystèmes, où ils perdurent après traitement parfois pendant plusieurs années, de réduire l'exposition aux risques de leurs utilisateurs et de réduire la quantité de résidus dans les productions végétales commercialisées.

La diminution de leur usage doit également être encouragée pour des **motifs économiques**. Ces produits ont en effet un coût qui, indexé sur celui des matières pétrochimiques pour nombre d'entre eux, n'a cessé d'augmenter ces dernières années et représente aujourd'hui un poste de charge important dans le budget des exploitations agricoles. La hausse structurelle des cours du pétrole devrait donc inciter les producteurs primaires à réduire au strict nécessaire le recours à ces produits, et à leur préférer progressivement l'usage d'outils ou de méthodes alternatives.

Au-delà d'une simple problématique économique pour les exploitants, il s'agit en réalité d'un **véritable enjeu stratégique pour l'agriculture française**. Celle-ci, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, a en effet fait le choix, par économie et par praticité, de baser sa « révolution verte » sur un recours massif aux produits de la chimie des plantes. **Notre agriculture s'est ainsi peu à peu mise en situation de dépendance vis-à-vis de ces produits**. Or, leurs fabricants, français pour beaucoup d'entre eux il y a une cinquantaine d'années, sont désormais quasi exclusivement étrangers. Dès lors, notre secteur primaire se trouve aujourd'hui largement dépendant d'**approvisionnements extérieurs** en matières fertilisantes et de traitement, dont il ne **maîtrise ni la régularité, ni la qualité, ni le coût**.

b) Une première période transitoire devrait permettre aux agriculteurs d'adapter leurs pratiques en continuant de recourir aux substances insubstituables

Si l'objectif d'un retrait progressif d'un certain nombre de substances actives est partagé par tous, la **radicalité du programme de retrait** proposé par le texte issu du « Grenelle de l'environnement » –et plus encore les propositions normatives des institutions communautaires– rend celui-ci **inapplicable** et, à tout le moins, **déstructurant** pour notre secteur agricole. En effet, il **n'existe pas de produits de substitution** pour un certain nombre de ceux utilisés actuellement, particulièrement pour les productions dites « orphelines ». Et **le temps requis pour la mise au point de nouvelles molécules par l'industrie rend le recours à celles-ci inenvisageable pour une décennie au moins**.

Dès lors qu'il n'est pas matériellement possible de compter sur des produits alternatifs à court et moyen terme, deux pistes doivent être poursuivies.

Tout d'abord, il paraît indispensable de **réviser la liste des produits** dont le retrait a été programmé, ou de **reporter les différentes échéances** du calendrier d'interdiction, afin de **continuer à autoriser le recours à ceux restant aujourd'hui insubstituables**. L'octroi répété de dérogations ne constitue pas une méthode de gestion viable, tant pour les pouvoirs publics, continuellement sous pression, que pour les agriculteurs, dont les campagnes se trouvent soumises aux décisions de l'administration. Il serait de meilleure politique de maintenir, après concertation entre les différents acteurs, le droit d'usage de certaines substances indispensables, au besoin en renforçant le contrôle de leur utilisation.

Ensuite et dans l'immédiat, il faut **responsabiliser davantage le monde agricole** et **l'encourager à modifier ses pratiques**, en le convainquant qu'il en va de son intérêt propre. Son attention doit être attirée, en premier lieu, sur les **risques que comporte pour les agriculteurs et leurs salariés la manipulation de produits hautement dangereux**. Trop d'utilisateurs continuent en effet de travailler sans respecter les consignes élémentaires de sécurité (port d'une combinaison, de gants et de masque ; respect d'un délai après traitement pour le retour sur la parcelle...) pourtant clairement consignées sur les produits et matériels. La responsabilité des chefs d'exploitation agricole vis-à-vis de leurs salariés pourrait, à terme, être engagée si se développaient de façon chronique des maladies dont il serait établi qu'elles sont liées à une utilisation insuffisamment précautionneuse des produits phytosanitaires. La Mutualité sociale agricole (MSA) a ici un rôle d'alerte et de conseil primordial à jouer auprès des exploitants et de leurs salariés.

Reste que nombre d'agriculteurs ont fait, ces dernières années, de **grands progrès dans l'approche environnementale** de leur activité. Beaucoup d'entre eux, conscients de l'impact potentiel de leurs productions sur leur environnement naturel et humain, ont commencé depuis longtemps déjà à faire évoluer leurs pratiques dans le sens de la durabilité. **Un certain nombre aurait même, d'ores et déjà, atteint l'objectif de réduction de 50 % par rapport à la moyenne nationale.**

Les conclusions de l'expertise scientifique collective conduite par l'INRA et le Centre national du machinisme agricole et du génie rural des eaux et forêts (CEMAGREF) en 200

5 ont souligné qu'**il existe dès à présent des marges de progrès** pour certains systèmes de culture. Les méthodes de lutte intégrée (rotation des cultures, utilisation d'insectes prédateurs, piègeages...) doivent être à cet égard privilégiées.

LES QUATRE SYSTÈMES DE CULTURE ACTUELLEMENT EXISTANTS

- **Le système dit « intensif »**

Fondé sur la recherche de forts rendements, il nécessite l'utilisation de variétés très productives et la mise en œuvre d'une quantité élevée d'azote et de produits phytosanitaires. Les hauts niveaux de production qu'il engendre garantissent sa viabilité économique, mais son impact sur l'environnement n'est pas nul. Ce système est celui auquel les exploitants ont majoritairement recours aujourd'hui.

● **Le système dit « intégré »**

Visant à maintenir une marge économique tout en diminuant les quantités d'intrants apportés aux cultures et en acceptant une baisse des rendements, il assure une réduction des risques d'impact environnemental.

● **Le système dit « biologique »**

Satisfaisant au cahier des charges de l'agriculture biologique, qui interdit l'emploi d'intrants de synthèse tels que les engrais minéraux et les pesticides chimiques, il présente un « coût environnemental » extrêmement réduit mais donne lieu à des productions d'un moindre volume.

● **Le système dit « sous couvert végétal »**

Le plus éco respectueux, il repose sur trois principes : la suppression du travail du sol (absence de labour), une couverture végétale permanente constituée de résidus végétaux et le semis direct des cultures à travers le couvert végétal.

Il reste donc aujourd'hui à **identifier ces bonnes pratiques** (choix de variétés plus robustes ou exigeant moins de traitements, optimisation des itinéraires culturaux...), les **valider** et les **diffuser** auprès du plus grand nombre, **en incitant davantage qu'en contraignant**. C'est l'objet de l'**axe 2** du plan Ecophyto 2018, et votre rapporteur pour avis ne peut qu'encourager à sa mise en œuvre rapide.

Mais cet **effort d'information** du monde agricole, pour être utile, doit être **étendu à l'opinion publique en général**. Celle-ci doit en effet se voir expliquer pour quelles raisons un produit français est souvent vendu plus cher qu'un produit d'importation : elle doit savoir que ce surcoût compense en réalité des garanties en termes sanitaires et environnementaux. Plusieurs études ont en effet montré que le consommateur était prêt à acquérir à un prix plus élevé –dans une certaine limite, naturellement– un produit donné dès lors qu'il se voyait assuré de favoriser, par son acte d'achat, le respect de l'environnement.

A cet égard, l'**abrogation à compter du 1^{er} juillet 2009 des normes de commercialisation** relatives à la taille et à la forme de vingt-six types de fruits et légumes, annoncée par la Commission européenne le 12 novembre, aura **valeur de test**. En effet, les productions agricoles non traitées échappant à tout calibrage normalisé, cet assouplissement permettra de constater dans quelle mesure les consommateurs sont prêts à acheter de tels produits, dont l'apparence diffère notablement de celles des productions l'agriculture conventionnelle qu'ils sont le plus habitués à acquérir.

Cet effort de sensibilisation des professionnels et du grand public doit s'accompagner impérativement d'un **effort de formation**. Ce n'est qu'en intégrant dans les **référents professionnels des exploitants**, au plus tôt, les **bonnes pratiques en termes d'usage des produits** que des résultats d'ampleur pourront être espérés. Le plan Ecophyto 2018 y consacre également un axe et des structures et programmes en ce sens existent déjà : les chambres d'agriculture, les centres techniques, les coopératives ou le fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant (VIVEA) y consacrent une partie de leurs moyens. Cependant, comme cela a été indiqué à votre rapporteur pour avis, seule une minorité des professionnels concernés

profite de cette offre de formation –2.000 à 3.000 agriculteurs pour le fonds VIVEA–, à laquelle sont souvent préférées celles de nature plus technique visant à optimiser la production et les rendements.

La mesure retenue dans le plan Ecophyto 2018, consistant à exiger à terme de tout exploitant la détention d'un **certificat de capacité obligatoire** témoignant de ses connaissances en matière d'utilisation des produits de traitement, constitue l'une des pistes d'accompagnement les plus intéressantes, qu'il s'agira de mettre en œuvre rapidement.

c) La recherche et l'innovation doivent être fortement encouragées pour réduire progressivement notre dépendance aux produits phytosanitaires

Cherchant à améliorer l'efficacité de ses produits et investissant dans les productions sur lesquelles elle peut espérer un amortissement de ses coûts de recherche et la réalisation d'un profit, **l'industrie de la protection des plantes n'a pas « pris le virage » de l'innovation** dans ce secteur. Jusqu'à présent, l'intérêt économique de développer des produits alternatifs à ceux existants était en effet faible, voire inexistant, *a fortiori* pour de petites productions. Le marché européen des produits phytosanitaires, aujourd'hui largement saturé, ne laisse par ailleurs guère espérer de profits à des entreprises davantage attirées par des marchés agricoles émergents, où le recours à ces traitements est encore limité.

La recherche publique, dont on aurait pu attendre qu'elle supplée aux carences de la recherche privée, **ne s'est pas davantage investie sur ce créneau**. Ni l'INRA, ni les instituts techniques agricoles, n'ont mené de programme d'ampleur pour trouver des produits ou traitements économes en substances actives.

Enfin, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la possibilité de recourir à des **innovations de nature juridique et financière** pour sécuriser l'agriculteur vertueux ayant pris le risque de réduire ses traitements. Si le fait de traiter abondamment ses cultures joue pour certains exploitants un rôle *in fine* d'assurance revenu, ne serait-il pas envisageable de couvrir ceux faisant un choix inverse par un système assurantiel ? **Les réflexions actuelles sur l'assurance-récolte, aux échelons communautaire et national, seraient toutes indiquées pour en discuter.**

B. LE PLAN DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

1. Un soutien résolu à l'agriculture biologique dans le « Grenelle »

Alors qu'une très grande majorité des Français ont une **image positive des produits bio** et que la **demande est en pleine croissance**, l'**agriculture biologique (AB)** est **encore très marginale** en France Elle n'est en effet pratiquée que sur **1,4 % des surfaces agricoles**, loin derrière d'autres Etats membres de l'Union européenne, et oblige notre pays à acquérir des produits d'importation dont les cahiers des charges ne sont pas forcément aussi stricts.

Fort de ce constat, l'article 28 du projet de loi « Grenelle I », tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, assigne comme **objectif général** « *de parvenir à une production agricole biologique suffisante pour répondre d'une manière durable à la demande croissante des consommateurs et aux objectifs de développement du recours aux produits biologiques dans la restauration collective publique ou à des produits saisonniers à faible impact environnemental* ».

Plus concrètement, **6 % des surfaces agricoles utiles** devront être consacrées à ce type d'agriculture en **2012**, et **20 %** en **2020**. Si ces objectifs peuvent paraître excessivement ambitieux, ils n'en constituent pas moins une « feuille de mission » affichant très clairement et utilement un soutien affirmé à cette filière. Pour le reste, des mesures d'accompagnement sont déclinées dans le « Plan agriculture biologique : horizon 2012 ».

2. Le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 »

Présenté par le ministre en charge de l'agriculture en septembre dernier, ce plan met en place une série de mesures, regroupées en cinq axes, afin que l'**offre française soit en mesure de satisfaire la demande des consommateurs à l'horizon 2012**.

LE PLAN « AGRICULTURE BIOLOGIQUE : HORIZON 2012 »

• 1^{er} axe : la recherche-développement et la formation

- implication accrue des organismes de recherche et de développement (et notamment de l'INRA) autour de l'AB et croissance des moyens
- coordination des actions de recherche et développement pour l'AB par l'Association de coordination technique agricole (ACTA)
- création d'un réseau mixte technologique en AB
- opérations de communication sur l'offre d'enseignement
- proposition au ministère de l'éducation concernant l'intégration d'un module de sensibilisation à l'AB

● **2^{ème} axe : la structuration de la filière**

- priorité d'accès au Fonds d'intervention stratégique des industries agroalimentaires (FISIAA) pour les entreprises en AB
- renforcement de l'action et des moyens de l'Agence Bio
- maintien –au minimum– des crédits d'animation à leur niveau de 2007 pendant la durée du plan d'action
- création de conférences régionales associant les collectivités territoriales et les services de l'Etat pour une cohérence des financements publics au plan local

● **3^{ème} axe : la consommation de produits bio**

- intégration de produits issus de l'AB dans les menus des restaurants collectifs du MAP
- objectif de présence systématique de produits biologiques au menu des restaurants scolaires de l'enseignement agricole
- réflexion avec les collectivités territoriales afin d'introduire les produits issus de l'AB dans la restauration scolaire

● **4^{ème} axe : l'adaptation de la réglementation**

- vigilance de la France concernant les règles d'application du règlement européen relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits
- représentation du mode de production biologique dans les organes consultatifs sur lesquels l'Etat s'appuie pour définir ses politiques
- mise en place auprès de l'INAO d'un groupe de travail permanent assurant le lien entre les pouvoirs publics et les professionnels de l'AB
- élaboration et diffusion auprès des agriculteurs d'un guide des intrants utilisables en AB
- procédure simplifiée pour la mise sur le marché des préparations commerciales phytosanitaires d'origine naturelle
- réflexion sur la cohabitation entre cultures OGM et cultures bio

● **5^{ème} axe : la conversion et la pérennisation des exploitations**

- pérennisation et revalorisation du crédit d'impôts accordé aux producteurs convertis à l'AB
- réflexion sur une mesure d'aide au maintien ciblée sur des actions collectives, territoriales et contractuelles renforçant la structuration des filières

3. La mobilisation de financements importants

Des moyens accrus sont consacrés à la mise en œuvre des objectifs fixés par le « Grenelle » et par le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 ».

Au sein du programme n° 154 de la MAPAFAR, **36 M€** sont affectés sur la **période 2009-2011** au financement de l'**aide à la conversion**, dans le cadre des mesures agro-environnementales du plan de développement rural hexagonal (PDRN). Le ministre de l'agriculture et de la pêche a du reste

annoncé le dé plafonnement de cette aide. En outre, **9 M€** sont consacrés à la **structuration des filières** durant cette même période.

Dans le cadre du programme n° 206, **770.000 euros** sont prévus en **2009** pour la mise au point de **modes alternatifs de traitement** des plantes, ce qui devrait également profiter à la filière AB.

Par ailleurs, au titre des mesures fiscales, le projet de loi de finances propose, dans son article 53, un **doublément du crédit d'impôt bio**. Instauré par la dernière loi d'orientation agricole afin de constituer un relais à l'aide à la reconversion, et reconduit l'an passé jusqu'en 2010, la dépense fiscale y étant consacrée a été évaluée à 8,1 M€ par le MAP pour 2008 et 2009.

Le projet de loi de finances prévoit enfin, dans son article 52, la possibilité pour les communes et intercommunalités d'accompagner les exploitants en AB en leur accordant un **avantage en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties** (TFNB).

C. LES MESURES EN FAVEUR DE L'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DES EXPLOITATIONS

1. Des objectifs ambitieux dans le « Grenelle »

Tout d'abord, l'article 28 précité du projet de loi « Grenelle I » prévoit de développer une **démarche de certification environnementale des exploitations agricoles** afin que **50 %** de celles-ci puissent y être largement engagées en **2012**. Des prescriptions environnementales pourraient être volontairement intégrées dans les produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Une incitation pour les jeunes exploitants s'installant en agriculture biologique ou en haute valeur environnementale serait en outre étudiée.

Cette certification sera basée sur un diagnostic environnemental, l'objectif étant l'**amélioration de la performance énergétique des exploitations**. Très concrètement, il est envisagé d'atteindre un taux de **30 %** d'exploitations à faible dépendance énergétique d'ici **2013**.

Le cahier des charges de ce diagnostic sera établi de façon concertée et pourrait inclure des éléments tels que la quantité d'intrants utilisée par hectare, la consommation énergétique, le maintien d'infrastructures écologiques ou l'autosuffisance en protéines végétales. Il s'agira de suivre de manière précise la consommation et de réaliser des bilans énergétiques des exploitations agricoles afin de réaliser des économies d'énergie directes et indirectes. Des groupes de travail ont été mis en œuvre afin d'élaborer un dispositif simple et compatible avec d'autres démarches (agriculture raisonnée...), reposant sur un référentiel et des indicateurs d'un haut degré d'exigence axés sur plusieurs thématiques (tracteurs et machines, bâtiments et serres, consommation d'intrants...).

Enfin, il est prévu, de façon plus générale, de **produire et d'utiliser des énergies renouvelables dans les exploitations** agricoles. Plusieurs instruments sont explicitement cités à cet effet, comme la méthanisation, la mobilisation du bois agricole ou l'adaptation de la fiscalité sur l'énergie.

2. Un financement prévu par le relèvement de la taxe générale sur les activités polluantes

Pour financer l'ensemble de ces mesures, mais également le plan Ecophyto 2018, une augmentation de la **redevance sur les produits phytosanitaires** était prévue par l'**article 54 du présent projet de loi de finances adopté par le Conseil des ministres**.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a créé cette redevance pour pollutions diffuses au bénéfice des agences de l'eau. Son taux plafond, qui dépend de la dangerosité des substances, s'élève à 1,2 euro par kilogramme (€/kg) pour les substances dangereuses pour l'environnement, 0,5 €/kg pour la famille chimique minérale et 3 €/kg pour les substances toxiques, très toxiques, cancérogènes, mutagènes ou tératogènes.

Outre qu'il proposait de supprimer la possibilité de modulation dont disposent les agences de l'eau pour fixer les taux de la redevance, l'article 54 prévoyait, pour assurer le financement des mesures précédemment évoquées, de **les relever progressivement** et respectivement à 2,8 €/kg, 1,2 €/kg et 7,1 €/kg.

Les produits supplémentaires ainsi dégagés, estimés à **33 M€**, auraient d'abord été affectés à l'ONIGC au titre de ses missions de protection de l'environnement, puis à l'Office unique agricole lorsque ce dernier s'y substituera.

Cependant, **l'Assemblée nationale a supprimé cet article 54**, à l'initiative de M. André Flajolet. Ce dernier a justifié son amendement en faisant valoir que la loi sur l'eau n'était pas encore entièrement entrée en application et que l'article 54 créait un lien de subordination entre les agences d'une part, l'ONIGC et le MAP d'autre part.

Vos rapporteurs entendent bien les arguments développés par nos collègues députés. Ils sont cependant sensibles à la **nécessité de trouver, à terme, des financements adaptés** pour que puissent être mis en œuvre les mesures prévues en faveur de l'agriculture dans le projet de loi « Grenelle I ». Ils vous proposent de **poursuivre la réflexion** sur ce point délicat, et d'en discuter le cas échéant dans un débat législatif plus approprié, comme pourrait l'être celui du projet de loi « Grenelle II ».

D. LE PLAN DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE FORESTIÈRE

1. L'impulsion donnée par le « Grenelle »

Bien que représentant près du tiers du territoire et ne cessant de s'étendre chaque année, la **forêt française est insuffisamment exploitée** au regard de son potentiel et de la demande intérieure, notre **balance commerciale étant dans ce secteur largement déficitaire**. Devant ce constat, le « Grenelle » a placé la filière forêt-bois et son développement économique au **centre des enjeux** qui permettront de relever le défi du changement climatique.

Entièrement consacré à la forêt, l'article 29 du projet de loi-cadre « Grenelle I » appelle ainsi, dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, à sa **préservation** et à sa **valorisation** « *dans le cadre d'une gestion plus dynamique de la filière bois et dans une perspective de lutte contre le changement climatique* ». Le deuxième alinéa de cet article avance un **certain nombre d'actions que l'Etat s'engagerait à mener en vue** de réaliser cet objectif.

Parmi les plus concrètes, on peut citer la certification et l'emploi exclusif du bois certifié, ou issu de forêts gérées de manière durable, dans les constructions publiques à compter de 2010 ; la définition d'un programme visant à extraire des forêts des volumes de bois supplémentaires, les stocker et les valoriser ; ou encore l'adaptation des normes de construction à l'usage du bois, notamment en augmentant très significativement le taux minimum d'incorporation de bois dans la construction et en soutenant la mise en place d'un label.

2. Le relais pris par les « Assises de la forêt »

Destinées à réfléchir à la **mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » pour son volet bois et forêt**, les « Assises de la forêt » se sont déroulées à la fin de l'année 2007 et ont été conclues le 16 janvier 2008 par le ministre de l'agriculture et de la pêche. Le plan d'action qui en est issu vise à développer le secteur selon **quatre axes** :

- la mobilisation de la ressource bois pour répondre aux besoins nouveaux en matière d'énergie et de matériaux durables ;
- la promotion du bois dans la construction ;
- la protection de la biodiversité forestière et la reconnaissance de sa contribution à la lutte contre l'effet de serre ;
- le renforcement de la certification, notamment pour les produits importés provenant de régions exotiques.

Les **enjeux économiques et sociaux sont d'ampleur**. Les Assises ont en effet identifié une ressource supplémentaire mobilisable, dans des conditions compatibles avec la gestion durable, de 12 millions de mètres cube en 2012 et plus de 20 millions en 2020. L'impact sur l'emploi serait significatif, avec près de 40.000 emplois supplémentaires en cinq ans, qui seraient ancrés dans les territoires.

3. Les mesures fiscales de soutien au secteur

Le **projet de loi de finances pour 2009** prévoit **deux mesures fiscales** visant au soutien de l'économie forestière :

- l'**article 7** fixe à **30 %** la **majoration du taux d'amortissement dégressif pour les matériels** de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers acquis ou fabriqués entre le 26 septembre 2008 et le 31 décembre 2011. Reprenant le régime mis en place par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, cette mesure vise à répondre à l'augmentation substantielle de la demande en produits issus du bois –et plus particulièrement en sciages– à laquelle il n'est aujourd'hui satisfait que par une hausse des importations ;

- l'**article 51** prolonge de **trois ans**, jusqu'en **2013**, le **dispositif d'encouragement fiscal à la réalisation d'investissement** (Defi forêt), instauré en 2001. Le dispositif est même renforcé, en ce qui concerne les travaux forestiers éligibles à une réduction d'impôt de 25 %, à travers un quintuplement du plafond des dépenses éligibles, un « défractionnement » de ce même plafond pour les membres de groupements forestiers, un report des dépenses sur quatre années à compter de la première pour laquelle elles sont éligibles, ou encore une extension de la réduction d'impôt de 25 % à la réalisation d'un contrat de gestion.

E. LE RÉGIME DES BIOCARBURANTS

1. La « perte d'audience » des carburants d'origine agricole

Alors qu'ils faisaient l'objet, il y a peu, d'un véritable engouement et d'un soutien affirmé de la part de l'Etat, les biocarburants ont été récemment **relégués en marge** des débats énergétiques et environnementaux, voire **critiqués** pour certains de leurs aspects. Plusieurs raisons expliquent ce retournement d'approche.

Tout d'abord, la multiplication, au printemps 2008, des **pénuries alimentaires** à travers le monde, et l'idée subséquente que les terres agricoles ne seraient pas assez vastes pour y réaliser des productions non alimentaires tout en devant nourrir neuf milliards d'être humains au milieu de ce siècle, ont contribué remettre la priorité sur les seuls usages alimentaires.

Ensuite, l'utilité même des biocarburants a été remise en cause. Leur contribution à la lutte contre le réchauffement climatique a été discutée, des études ayant montré que leur « **bilan environnemental et énergétique** » global était **négatif**, ou très faiblement positif, du moins pour les biocarburants de première génération.

Enfin, la **baisse récente des cours des carburants fossiles** a creusé à nouveau l'écart de compétitivité entre les carburants classiques et les « carburants verts », et relégué la recherche d'énergies de substitution à plus tard.

2. Un secteur délaissé par le « Grenelle »

Dans ce contexte, le « **Grenelle de l'environnement** », après avoir débattu de l'opportunité même de faire porter ses travaux sur les biocarburants, ne leur a consenti qu'une **place mineure** dans ses discussions.

Le **projet de loi-cadre « Grenelle »** rend bien compte de ce « déclassement » puisque seul l'**article 18**, comptant trois alinéas, leur est consacré. Il y est souligné :

- que la production en France des biocarburants est subordonnée à des **critères de performances** énergétiques et environnementales comprenant en particulier ses effets sur les sols ;

- que la France soutiendra aux niveaux européen et international la mise en place d'un **mécanisme de certification** des biocarburants tenant compte de leur impact économique, social et environnemental ;

- qu'une **priorité** sera donnée au développement de la recherche sur les biocarburants de **deuxième génération**.

3. Une défiscalisation remise en cause

Traditionnellement précisé dans le projet de loi de finances, le **taux de défiscalisation des biocarburants** est la **principale mesure de soutien à la filière**. En effet, les biocarburants bénéficient depuis 1992 d'une **exonération partielle de la taxe intérieure de consommation (TIC)** afin de compenser le surcoût de production des biocarburants par rapport aux carburants d'origine fossile qu'ils remplacent. Or, l'**article 5 du projet de loi de finances pour 2009**, dans sa version originale, prévoyait d'**ajuster le taux de défiscalisation**, c'est-à-dire de le diminuer progressivement sur les années 2009 à 2011, et de le supprimer purement et simplement en 2012.

Le Gouvernement avançait deux raisons pour justifier cette mesure : d'une part, l'évolution des cours des carburants, de l'énergie et des matières premières agricoles ; d'autre part, l'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) serait à elle seule une incitation efficace à la production de biocarburants.

Lors de l'**examen du texte à l'Assemblée nationale**, l'adoption de plusieurs **amendements** a cependant permis de **revenir sur le texte initial** sur trois points :

- la dégressivité du taux de défiscalisation a été revue à la baisse pour les années 2009 à 2011 ;

- il a été précisé que son opportunité pourrait être réexaminée au regard de la conjoncture économique et énergétique ;

- la date butoir de 2012 a été supprimée.

Ainsi que le souligne le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, M. Antoine Herth, ce **compromis** est « **salutaire** » et « **doit maintenant être confirmé par le Sénat** ».

La réduction *a minima*, voire la suppression du dispositif de défiscalisation, remettrait en effet en cause l'équilibre général d'une filière qui, sur la foi d'engagements gouvernementaux, a investi massivement dans des sites industriels et programmes de développement qu'elle doit aujourd'hui amortir. En outre, la baisse de la production de biocarburants sur notre territoire contraindrait, pour respecter nos objectifs d'incorporation, à faire appel à des produits d'importation dont la durabilité n'est pas acquise.

*

*

*

Lors d'une réunion tenue le 26 novembre 2008, la commission des affaires économiques, suivant la proposition de MM. Gérard César et Daniel Soulage, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009, MM. Jean-Marc Pastor et François Fortassin s'en étant remis à la sagesse du Sénat. Elle a adopté un amendement proposé par M. Gérard César, rapporteur pour avis, et visant à abonder de 500 000 euros les crédits du programme 154.

Puis, sur la proposition de ses rapporteurs pour avis, elle a également donné un avis favorable à l'adoption de l'article 59 du projet de loi de finances rattaché à la MAPAFAR, ainsi qu'à celle des articles 59 A, 59 B, 59 C, 59 D, 59 bis, 59 ter et 59 quater insérés par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

AUDITIONS DE M. DANIEL SOULAGE, RAPPORTEUR POUR AVIS

AUDITION BUDGÉTAIRE

MM. Jean-Marc BOURNIGAL, directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de la pêche, responsable du programme n° 206 « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* », et **Olivier MARY**, adjoint au chef du service de la coordination des actions sanitaires à la direction générale de l'alimentation.

AUDITIONS SUR LE PLAN ÉCOPHYTO 2018

MM. Jean-Marc BOURNIGAL, directeur général de l'alimentation, et **Olivier MARY**.

M. Guy PAILLOTIN, ancien président du conseil d'administration de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), ancien directeur de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et président du groupe de travail sur le Plan Ecophyto 2018 (*audition de la commission des affaires économiques*).

Mmes Christiane LAMBERT, vice-présidente de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), **Eugénia POMMARET**, chargée de mission au service *Environnement*, et **Nadine NRMAND**, chargée des relations avec le Parlement.

M. Charlie GAUTIER, responsable professionnel du dossier *Environnement* à la Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPFruits), et **Mme Bérénice MAZOYER**, chargée de mission.

Mme Angélique DELAHAYE, présidente de la Fédération nationale des producteurs de légumes (FNPLégumes).

M. Philippe MICHEL, responsable des affaires techniques et réglementaires à l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP), et **Mme Stéphanie LE HAY**, responsable des affaires juridiques et réglementaires à l'UIPP.