

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT
ET AFFAIRES RURALES (MAPAFAR)**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

Par MM. Gérard CÉSAR, Daniel SOULAGE,
Jean-Marc PASTOR et Raymond VALL,

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 Élisabeth 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 Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, 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, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 3) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. DES RESTRUCTURATIONS NÉCESSAIRES POUR UNE SORTIE DE CRISE DURABLE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE	11
A. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE EN 2010	11
1. <i>A court terme : des prix globalement mieux orientés</i>	11
2. <i>A long terme : une tendance générale à l'augmentation de la demande mondiale de produits alimentaires</i>	12
B. DES ADAPTATIONS ENCORE NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES FILIÈRES	13
1. <i>Un impératif de compétitivité incontournable</i>	13
2. <i>Le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) : une bouffée d'oxygène pour surmonter la crise</i>	14
a) Une enveloppe exceptionnelle de prêts bancaires	15
b) Des aides budgétaires et fiscales exceptionnelles	15
3. <i>Pour dépasser la crise agricole : la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, et les plans de développement des filières</i>	16
a) Les principales mesures de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche	16
b) Les plans de développement des filières (PDF)	17
C. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU CADRE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL	17
1. <i>Les négociations commerciales internationales dans l'attente d'une relance lourde de dangers pour l'agriculture européenne</i>	17
a) Le blocage provisoire du cycle de Doha	17
b) Les négociations bilatérales et le Mercosur	18
2. <i>La réforme à venir de la PAC</i>	19
a) Une année 2010 marquée par la mise en œuvre du bilan de santé et de mesures d'intervention exceptionnelles	19
b) Quelles perspectives de réforme de la PAC ?	19
II. L'AGRICULTURE, UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE QUI N'ÉCHAPPE PAS À LA RATIONALISATION DES CRÉDITS	20
A. DES CRÉDITS ET DISPOSITIFS FISCAUX GLOBALEMENT MAINTENUS, MAIS DES ÉVOLUTIONS INTERNES FORTES	20
1. <i>La poursuite de l'effort budgétaire et fiscal en faveur de l'agriculture</i>	20
a) Un effort budgétaire globalement maintenu	20
b) Une importante dépense fiscale en faveur de l'agriculture	21
c) Un soutien public à l'agriculture qui intervient massivement en dehors du budget de l'État	22
2. <i>Un budget qui n'échappe pas aux efforts de rationalisation de la dépense publique</i>	23
a) Une baisse tendancielle des crédits de la MAPAFAR dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques	23
b) Des marges de manœuvre dégagées en 2011 tant en crédits de fonctionnement qu'en crédits d'investissement	23
3. <i>Le ministère de l'agriculture pilote de huit programmes répartis sur trois missions</i>	24

B. LE PROGRAMME 154 : UN SOUTIEN AUX AGRICULTEURS DE PLUS DE DEUX MILLIARDS D'EUROS	25
1. <i>Des marges de manœuvres dégagées sur les crédits du programme</i>	26
a) Une pression modérée mais réelle sur les crédits de fonctionnement des opérateurs du ministère	26
b) Des marges supplémentaires obtenues grâce à l'extinction de certains dispositifs	27
2. <i>Le maintien de dispositifs essentiels soutenant le revenu des agriculteurs</i>	28
a) La prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)	28
b) L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)	29
c) La prime herbagère agro-environnementale (PHAE).....	29
3. <i>L'action structurelle sur les exploitations concentrée sur quelques priorités</i>	30
a) Des dispositifs classiques mis à contribution dans le cadre des plans de développement des filières.....	30
b) Des crédits de crise qui reviennent à leur étiage	30
c) Quelle ambition exportatrice pour l'agriculture et l'agro-alimentaire français	32
4. <i>La pêche et l'aquaculture : des soutiens publics en net reflux</i>	33
a) Les moyens de fonctionnement.....	33
b) Les crédits d'intervention économique	34
C. LE PROGRAMME 149 : « FORÊT » : POURSUITE DU PLAN D'AIDE APRÈS-TEMPÊTE	34
1. <i>La poursuite du plan « Klaus »</i>	35
2. <i>La mise en œuvre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche</i>	36
3. <i>L'Office national des forêts</i>	37
a) La situation toujours préoccupante de l'Office national des forêts	38
b) De nouveaux enjeux pour une direction renouvelée en 2010.....	38
c) Une organisation stabilisée	39
d) Les propositions du président de l'ONF.....	39
D. LE PROGRAMME 206 : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS PLUS APPARENTE QUE RÉELLE	40
1. <i>Une forte baisse des moyens de fonctionnement dédiés au programme</i>	41
a) Les moyens du ministère en forte baisse	41
b) Une dotation budgétaire à la hauteur des besoins de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS)	42
2. <i>Le renforcement de l'effort en faveur de la sécurité sanitaire des végétaux</i>	43
3. <i>La prévention des maladies animales : des moyens stables</i>	43
a) La priorité donnée à la détection des nouveaux foyers de maladies animales.....	44
b) L'indemnisation des éleveurs : des besoins budgétaires moindres	44
4. <i>La sécurité et la qualité de l'offre alimentaire</i>	45
a) L'action n° 3 : une baisse des crédits difficile à comprendre.....	45
b) L'action n° 8 : la mise en œuvre budgétaire de la politique publique de l'alimentation voulue par la LMAP	45
E. LE PROGRAMME 215 : UN MINISTÈRE MODÉRÉMENT AFFECTÉ PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES	46
1. <i>Les moyens de l'administration centrale</i>	47
2. <i>Les moyens des services déconcentrés : une forte baisse, en application de la RGPP</i>	47
3. <i>Les moyens d'étude et d'évaluation et les moyens communs</i>	48
F. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	49
1. <i>Une participation à l'effort de réduction de dépenses</i>	49
2. <i>Une nouvelle mission : les actions de génétique animale et végétale</i>	49
III. UNE POLITIQUE AGRICOLE NATIONALE QUI REPOSE SUR DES PRIORITÉS PRÉSERVÉES	51

A. LA POLITIQUE D'INSTALLATION	51
1. <i>L'enjeu de l'installation</i>	51
a) Renouveler les générations : un objectif de la politique agricole.....	51
b) Une politique renforcée d'aide à l'installation	51
2. <i>Des moyens consacrés à l'installation « sanctuarisés »</i>	52
a) Les crédits nationaux consacrés à l'installation.....	52
b) Les avantages fiscaux en faveur des jeunes agriculteurs	53
c) Les aides européennes à l'installation	54
B. LE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE : DES MODALITÉS À RÉINTERROGER	54
1. <i>Le développement de l'agriculture biologique : des objectifs ambitieux</i>	54
2. <i>L'adaptation des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique</i>	55
IV. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION	56

Mesdames, Messieurs,

Le monde agricole vit depuis quelques années **une véritable révolution**. Alors que la politique agricole commune (PAC) avait été mise en place il y a cinquante ans en Europe pour favoriser la stabilité des marchés et l'accroissement de la production, ses réformes successives l'ont rapproché de logiques de marché, avec ses avantages, mais aussi ses risques.

L'envolée des prix de 2007 et du début 2008 a fait croire à l'entrée de l'agriculture dans un cycle haussier, aussitôt contredit par la crise économique à partir de la fin 2008 et la crise de la quasi-totalité des filières en 2009. **L'année 2010 est à nouveau mieux orientée, à l'exception des filières animales et notamment de l'élevage bovin ou porcin qui connaissent des difficultés structurelles.**

Les variations de conjoncture à la fois très rapides et de grande amplitude déroutent les agriculteurs. Aucune anticipation n'est réellement fiable. **Les budgets agricoles sont donc préparés dans des contextes très différents de ceux de leur exécution.**

L'année 2010 a été marquée par l'examen et le vote de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche¹ (LMAP). Cette loi se veut une réponse à l'instabilité des marchés, à travers une série de dispositifs d'organisation économique qu'elle souhaite favoriser, en particulier le développement de la contractualisation entre amont et aval des filières et une meilleure couverture par l'assurance des aléas de production.

A travers un rôle renforcé des interprofessions, un pouvoir de marché renouvelé des organisations de producteurs, mais aussi une meilleure transparence avec l'Observatoire des prix et des marges, la LMAP tend à **renforcer la place des agriculteurs dans les filières agricoles et agro-alimentaires.**

Enfin, la LMAP **met au cœur de la politique agricole l'enjeu de l'alimentation** d'un consommateur de plus en plus exigeant sur le plan quantitatif, qualitatif et attaché au maintien d'une diversité alimentaire et au respect de conditions de production respectueuses de l'environnement.

Elle vise à résoudre des problèmes structurels comme la surconsommation des terres agricoles à des fins d'urbanisation, ou encore la sous-exploitation économique des forêts françaises et des potentialités aquacoles du littoral, et elle favorise la valorisation énergétique des coproduits, à travers la méthanisation.

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

La LMAP n'a que peu d'implications budgétaires directes. Il est par ailleurs trop tôt pour en faire son bilan, dans la mesure où un grand nombre de textes d'application sont encore en cours d'élaboration.

En réalité, la LMAP fournit les outils juridiques d'une meilleure structuration des filières agricoles, tandis que le budget constitue le soubassement financier à la politique agricole de la France.

Il faut également prendre en compte la dimension européenne des politiques agricoles, qui reste essentielle. Le **budget communautaire** a apporté en 2009¹ une contribution de près de **10 milliards d'euros**, les deux piliers confondus, contre des crédits nationaux de 6,5 milliards d'euros environ, incluant les dépenses de fonctionnement des services chargés de l'agriculture et les dépenses liées à l'enseignement agricole².

Or, le processus de réforme de la politique agricole commune (PAC) après 2013 est engagé. Après le bilan de santé conclu fin 2008 et dont 2010 a constitué la première année d'application, l'année 2011 sera marquée par d'intenses négociations sur l'avenir de la PAC.

Un groupe de travail commun à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et à la commission des affaires européennes a été mis en place et a déjà proposé des pistes de réforme pour maintenir une PAC forte³. Mais **rien n'est encore assuré à Bruxelles, malgré les efforts de la France pour préserver une PAC ambitieuse.**

La mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR) ne connaît pas de bouleversement majeur en 2011 par rapport à 2010. Les crédits budgétaires proposés par le Gouvernement et faiblement modifiés par le vote de l'Assemblée nationale sont globalement stables, à 3,59 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,67 milliards en crédits de paiement (CP), contre 3,65 milliards en AE et 3,61 milliards en CP en 2010, au même stade de la discussion au Parlement.

Toutefois, **derrière cette apparente stabilité, on constate une réorientation des priorités budgétaires en faveur d'un soutien renforcé aux filières, servant l'objectif majeur de compétitivité de l'agriculture française.** En effet, des marges de manœuvre sont dégagées sur les moyens de fonctionnement du ministère de l'agriculture, avec la poursuite de la réduction des effectifs du ministère, ainsi que sur des crédits d'intervention servant des dispositifs en voie d'extinction, comme par exemple l'aide rotationnelle.

¹ Source : relations financières avec l'Union européenne, annexe au projet de loi de finances pour 2011, page 91.

² Source : les concours publics à l'agriculture en 2009, réponse aux questionnaires budgétaires.

³ Redonner du sens à la PAC, rapport d'information n° 102 (2010-2011) de MM. Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Mmes Bernadette Bourzai et Odette Herviaux, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie, déposé le 10 novembre 2010.

Ces marges de manœuvre permettent donc de soutenir les priorités de la politique agricole nationale, qu'il s'agisse de la prolongation de mesures essentielles comme la prime à la vache allaitante, l'indemnité compensatoire de handicap naturel, la prime herbagère agro-environnementale, ou encore les aides à l'installation, ou de dispositifs nouveaux comme l'allègement des charges patronales pour l'emploi de travailleurs saisonniers, mis en place dans le cadre du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) en 2010 et pérennisé pour 2011.

Budget d'efforts mais aussi budget d'ambition pour l'agriculture française, le projet présenté par le Gouvernement paraît globalement équilibré, et s'inscrit dans une programmation budgétaire qui prévoit une légère décre de crédits du ministère, afin de contribuer à la réduction des déficits publics.

Aussi, **deux de vos rapporteurs pour avis, MM. Gérard César et Daniel Soulage, vous proposent-ils de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la MAPAFAR et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » pour l'année 2010, sous réserve de quelques ajustements à la marge, MM. Jean-Marc Pastor et Raymond Vall** recommandant pour leur part une position de sagesse.

I. DES RESTRUCTURATIONS NÉCESSAIRES POUR UNE SORTIE DE CRISE DURABLE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Malgré le retournement de conjoncture depuis le printemps 2010, avec une remontée des prix des céréales, mais aussi du lait, l'agriculture française reste fragile. Les éleveurs de bovins, en particulier, ainsi que les éleveurs porcins et de volailles sont en effet pris dans l'étai de prix structurellement bas et de hausse de leurs charges qui met la trésorerie des exploitations en grande difficulté.

Face aux faiblesses structurelles dans certains secteurs, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Bruno Le Maire, a annoncé au Salon international de l'élevage de Rennes à la mi-septembre 2010 la mise en place d'un **plan de développement des filières** (PDF) bovine, porcine et laitière, d'un montant de 300 millions d'euros, visant non seulement à permettre aux agriculteurs concernés de surmonter la crise, mais d'engager aussi les mesures destinées à retrouver une **solidité économique durable**.

A. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE PLUS FAVORABLE EN 2010

1. A court terme : des prix globalement mieux orientés

La conjoncture de la fin 2010 est bien différente de celle qui prévalait depuis près de deux ans. « *En septembre 2010, la hausse générale des prix à la production atteint + 17 % par rapport à septembre 2009* » note le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) dans sa dernière publication¹.

La chute historique des revenus des agriculteurs en 2008 (- 23 %) et 2009 (- 34 %), d'après les comptes nationaux de l'agriculture², devrait donc être enrayée en 2010.

Cependant, la situation est assez contrastée selon les secteurs :

– dans le secteur des **grandes cultures**, le bilan céréalier mondial serait déficitaire pour la campagne 2010/2011. La sécheresse exceptionnelle en Europe de l'Est, notamment en Russie, a entraîné des baisses très importantes de production. Les prix agricoles mondiaux ont donc très fortement augmenté, en particulier le blé et l'orge, mais également, dans une moindre mesure, le maïs ou le colza, tandis que les prix du sucre demeurent à

¹ Agreste Conjoncture n° 7, octobre-novembre 2010.

² Compte national provisoire de l'agriculture en 2009, établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), présenté à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation (CCAN), lors de la session du 30 juin 2010.

un niveau historiquement élevé. Les producteurs français devraient profiter de ces hausses, car les récoltes ont été stables ;

– dans le **secteur des fruits et légumes**, après une campagne d'été 2009 très difficile, la campagne 2010 est marquée par de meilleures conditions de commercialisation, à l'exception de quelques produits : cerise, melon, pêche, abricot, carotte et poireau ;

– dans le **secteur laitier**, on constate une nette amélioration des marchés. Dans son rapport trimestriel sur la situation du marché laitier présenté au conseil des ministres du 29 juin 2010, la Commission européenne constatait ce retournement de tendance, qui s'est confirmé depuis. Dans une récente étude¹, le SSP estime que « *le prix du lait de vache s'est repris pour atteindre 289 euros/1 000 litres en moyenne sur les sept premiers mois de l'année 2010* » et précise que « *en juillet 2010, le prix du lait de vache standard a atteint 316,80 euros/1 000 litres, en hausse de 14 % par rapport au même mois de 2009 et supérieur de 8 % à la moyenne des cinq dernières années* » ;

– **un secteur fait exception : l'élevage bovin et porcine** reste en grande difficulté. Malgré une hausse des volumes consommés, et une faible pression des pays tiers, les prix restent bas, alors que les charges d'exploitation ont tendance à augmenter. En effet, la hausse des cours des céréales entraîne une hausse des prix de l'alimentation animale, déstabilisant l'équilibre économique des exploitations.

La situation au sein de la filière bovine s'est tendue durant tout l'été 2010, les éleveurs ayant l'impression que l'aval de la filière pesait pour orienter les prix à la baisse. Un accord entre les éleveurs et les industriels, conclu le 10 novembre 2010, vise à résoudre la crise, qui s'était matérialisée par le blocage de plusieurs abattoirs, mais **ne saurait dispenser, selon votre commission pour avis, d'une réflexion sur la restauration de la compétitivité à plus long terme de la filière.**

2. A long terme : une tendance générale à l'augmentation de la demande mondiale de produits alimentaires

D'après l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO²), nourrir 2,3 millions de personnes supplémentaires entre 2010 et 2050 nécessitera d'accroître la production agricole de l'ordre de 70 %, par rapport à la production actuelle. **A long terme, la demande agricole sera donc croissante.**

¹ Agreste Synthèses – Lait – Octobre 2010 – n° 2010/131.

² Food and agriculture organization.

Cette demande forte résulte la fois de l'augmentation de la population sur la période mais aussi de l'accès de nouvelles populations à des standards nouveaux de consommation, dans les pays en développement.

Certaines productions pourraient fortement bénéficier de cette demande nouvelle. Ainsi, la demande de vins et spiritueux augmente fortement en Chine. Selon une étude menée conjointement en 2010 par Vinexpo et l'International Wine and Spirit Record (IWSR), à l'horizon 2013, les Chinois pourraient consommer 1,26 milliard de bouteilles, soit environ une bouteille par an et par habitant en âge de consommer, en hausse de 33 % par rapport à 2010. Les vins importés représentent un peu plus de 10 % des volumes consommés mais 40 % du chiffre d'affaires du secteur. Et la France reste le premier fournisseur de vin dans le pays. Plus largement, la solvabilisation de nouveaux consommateurs devrait conduire à une demande plus forte adressée à l'industrie agro-alimentaire, et, par ricochet, aux agriculteurs.

A moyen terme, la FAO et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévoient que les prix des produits agricoles devraient être globalement plus élevés sur la période 2010-2019 que sur la période précédente¹.

B. DES ADAPTATIONS ENCORE NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES FILIÈRES

1. Un impératif de compétitivité incontournable

Dans l'économie mondialisée, à laquelle n'échappe plus le secteur agricole, **la compétitivité n'est pas une option, c'est une nécessité.**

C'est d'abord un impératif pour les industries agroalimentaires. Dans son rapport remis en octobre 2010, le délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, Philippe Rouault², remarque que les produits agricoles bruts représentent la moitié des consommations intermédiaires des industries agro-alimentaires (IAA), qui elles-mêmes représentent 76 % de la valeur ajoutée de ces industries. La production agricole pèse donc lourdement dans les coûts de production des IAA.

Si le rapport ne note pas de différence notable dans la compétitivité de la « ferme France » vis-à-vis de ses concurrents européens, il pointe cependant le secteur laitier où le prix payé au producteur est plus élevé que chez nos voisins et où le rendement des ateliers laitiers y est plus faible.

¹ *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019.*

² *Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes, rapport de M. Philippe Rouault, délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie, octobre 2010.*

Les IAA constituent le principal débouché des productions agricoles. Soumises à une concurrence de plus en plus rude, elles ont tendance à diversifier leurs approvisionnements et se fournir davantage sur les marchés internationaux. L'agriculteur européen est dans l'obligation de fournir ses clients industriels à des conditions aussi avantageuses que l'agriculteur des grands pays exportateurs.

Votre commission pour avis souligne qu'il ne s'agit pas cependant d'adopter une vision trop restrictive de la compétitivité : **il existe également une place pour une agriculture de qualité, à forte valeur ajoutée, capable de justifier les prix plus élevés des productions par une qualité supérieure, qui rencontre une demande.** C'est le cas des productions sous signe de qualité, appellations d'origine contrôlée (AOC) ou indications géographiques protégées (IGP), ou encore du label Bio.

LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES (IAA) EN FRANCE

Les IAA ont réalisé en 2009 une valeur ajoutée de 25,7 Md€, soit 14,1 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'industrie manufacturière et 1,5 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie.

L'emploi dans les IAA s'élève à 550 000 salariés environ, soit 18,5 % des effectifs de l'industrie manufacturière. A l'inverse du reste de l'industrie, les IAA ont connu une grande stabilité de leurs effectifs sur longue période.

Avec des groupes comme Bongrain, Bigard-Socopa, Bonduelle, Danone, Lactalis, Pernod-Ricard, Tereos ou Terrena, les IAA sont présentes dans tous les secteurs : viande, boisson, lait et produits laitiers. Le tissu industriel est cependant dominé non par des grands groupes, mais par un réseau de PME, qui connaissent des difficultés dans la conquête de marchés extérieurs.

Les exportations agroalimentaires représentent 34 milliards d'euros en 2009. Si l'excédent de la balance commerciale s'est réduit depuis quelques années, il s'élève encore en 2009 à plus de 4 milliards d'euros.

2. Le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) : une bouffée d'oxygène pour surmonter la crise

Anoncé fin 2009, le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) a été mis en œuvre sur l'année 2010 et a permis d'injecter des liquidités dans les exploitations agricoles, au moment où leur chiffre d'affaires a plongé.

a) Une enveloppe exceptionnelle de prêts bancaires

Le premier outil sur lequel s'est appuyé le PSEA est la mobilisation de prêts bancaires permettant aux trésoreries des exploitations de faire face à leurs échéances. Les **prêts de reconstitution de fonds de roulement** et **prêts de consolidation bonifiés** ont concerné plus de 230 000 exploitations agricoles, pour un encours total dépassant les 1,7 milliard d'euros.

La bonification des prêts bancaires a représenté une dépense totale pour l'État de près de 100 millions d'euros. Rappelons en effet qu'outre les 8 millions inscrits dans le projet de loi de finances initial pour 2010, le Gouvernement avait, en cours de discussion de ce budget, proposé l'abondement de 100 millions supplémentaires sur le **fonds d'allègement des charges** (FAC).

Outre la bonification des prêts bancaires, permettant de ramener le taux réel des emprunts à 1 % pour les jeunes agriculteurs et 1,5 % pour les autres, l'État a mobilisé, toujours sur le FAC, près de 50 millions d'euros pour alléger les annuités d'emprunt 2010 ou prendre en charge auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA), des échéances de cotisations sociales patronales (dans la limite de 1 800 euros par équivalent temps plein).

Au total, le FAC a permis de mobiliser plus de 150 millions d'euros d'aides en 2010.

b) Des aides budgétaires et fiscales exceptionnelles

Les autres dispositifs du PSEA ont également apporté un soutien important aux exploitations à travers :

– **Le renforcement du dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté** (Agridiff) : en plus des 3 millions d'euros déjà inscrits dans le projet de loi de finances initial, la discussion du budget 2010 a permis d'inscrire une enveloppe de 100 millions supplémentaires ;

– Une **prise en charge des impayés de taxe foncière sur les propriétés non bâties**, pour un montant estimé à 50 millions d'euros mais en réalité impossible à chiffrer réellement.

3. Pour dépasser la crise agricole : la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, et les plans de développement des filières

a) Les principales mesures de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Publiée le 27 juillet 2010, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a des conséquences budgétaires et fiscales limitées mais pas négligeables.

Son **titre I^{er}**, qui met en place les outils d'une politique publique de l'alimentation (programme national pour l'alimentation, observatoire de l'alimentation, contrôles renforcés de l'application de règles nutritionnelles, meilleure information sur l'origine des produits), n'a pas d'impact budgétaire direct mais l'accent mis sur la politique alimentaire a renforcé l'action n° 8 du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » qui passe de moins de 3 millions d'euros en 2010 (en AE et CP) à une dotation de 5,3 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP en 2011.

Son **titre II** promeut la contractualisation entre producteurs et leurs acheteurs, interdit les remises, rabais et ristournes en matière de fruits et légumes, renforce le rôle des interprofessions : toutes ces dispositions n'ont pas d'impact budgétaire. Deux dispositions de ce titre ont cependant un effet budgétaire pour 2011 et même au-delà :

– le **fonctionnement de l'Observatoire des prix et des marges**, désormais présidé par l'économiste Philippe Chalmin, nécessite de mobiliser 5 personnes en équivalent temps plein travaillé (ETPT), sur le budget de FranceAgriMer, soit 1 million d'euros, qui est financé par redéploiement dans le budget de FranceAgriMer ;

– le **nouveau dispositif de gestion des risques en agriculture** devrait conduire à réduire les besoins de financement au titre des calamités agricoles, l'assurance se substituant à la prise en charge des calamités sur fonds publics. L'impact budgétaire est estimé à 2,9 millions d'euros en 2011 et monterait à plus de 22 millions d'euros en 2013. **En sens inverse, la réassurance publique aurait un coût élevé en cas de grande catastrophe. Il est très difficile d'obtenir sur ce point des chiffres précis.**

Le **titre III** de la LMAP contient pour sa part plusieurs dispositifs fiscaux, notamment de lissage des revenus. Ni le bleu budgétaire, ni les réponses aux questionnaires budgétaires ne permettent d'en mesurer l'impact, qui devrait rester faible sur moyenne période.

Le **titre IV**, consacré à l'installation, ne devrait pas avoir d'impact non plus sur moyenne période.

Le **titre V**, en revanche, a plus de conséquences sur le budget 2011. La nouvelle taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, affectée à l'Agence de services et de paiement (ASP), devrait avoir **un produit de l'ordre de 40 millions d'euros pas an**. Conformément au souhait de nombreux sénateurs exprimé durant les débats, ces recettes

nouvelles devraient être affectées à l'installation, dans le cadre des plans de développement des filières (PDF). Les différents dispositifs concernant la forêt devraient en revanche générer une dépense fiscale supplémentaire de l'ordre de 15 millions d'euros.

Les **titres VI, VII et VIII** n'auront en principe aucun impact budgétaire ou fiscal.

La LMAP étant surtout une loi d'organisation économique des filières, **voire commission pour avis fait valoir que**, si ses objectifs sont atteints, elle devrait plutôt induire un **moindre besoin en crédits de crise, jusqu'à présent mobilisés année après année pour faire face aux difficultés des filières.**

b) Les plans de développement des filières (PDF)

Au-delà des mesures d'urgence destinées à soutenir les filières en difficulté, comme le versement par anticipation des aides de la PAC, reconduit en 2010, le Gouvernement a décidé la mise en place d'un plan de développement des filières (PDF) dans la **filière bovine**, la **filière porcine** et la **filière laitière**.

Les PDF s'étaleront sur les exercices 2011 à 2013 et sont dotés d'une **enveloppe de 300 millions d'euros**, dont 180 provenant de crédits budgétaires et 120 du produit de la taxe sur les cessions de terrains agricoles devenus constructibles.

Plusieurs lignes du budget 2011 sont mises à contribution pour soutenir les PDF : ainsi les crédits délégués à FranceAgriMer d'aide à la cessation d'activité laitière (ACAL) s'élèveront en 2011 à 45 millions d'euros en AE et 18,6 millions en CP. De même, au sein des crédits consacrés au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE), 5 millions d'euros, sur les 29,4 millions prévus, seront fléchés en 2011 spécifiquement sur les élevages laitiers.

C. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU CADRE EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

1. Les négociations commerciales internationales dans l'attente d'une relance lourde de dangers pour l'agriculture européenne

a) Le blocage provisoire du cycle de Doha

Engagé en 2001 à la conférence interministérielle de Doha, sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales n'a pas encore pu aboutir.

Les désaccords, en particulier sur la libéralisation des échanges agricoles, ont conduit à l'échec du processus. Mais cet échec n'est pas forcément définitif.

Lors de leur réunion des 11 et 12 novembre dernier à Séoul, **les dirigeants du G20 ont affirmé dans le communiqué final leur engagement fort pour une conclusion des négociations en 2011**. Dans sa communication sur la stratégie commerciale de l'Union européenne du 9 novembre, la Commission européenne a également affirmé sa volonté de conclure définitivement un accord général dans le cadre de l'OMC en 2011.

Un tel accord ne forcerait pas l'Europe à transformer radicalement la PAC, comme elle avait dû le faire depuis 1992, pour mettre les aides en conformité avec ses engagements internationaux. La PAC respecte d'ores et déjà les limites prévues par les boîtes orange et bleue.

Toutefois, certaines craintes subsistent, notamment en matière d'aide aux surfaces en herbe, qui sont indispensables pour maintenir les activités d'élevage.

Enfin, la conclusion des négociations est compliquée par la volonté de mettre en place des outils de régulation des fluctuations excessives des prix résultant de la spéculation, volonté portée notamment par la France, mais qui n'est pas partagée par toutes les parties prenantes.

b) Les négociations bilatérales et le Mercosur

A côté des négociations multilatérales, la libéralisation des échanges agricoles est organisée par les accords bilatéraux. En mai 2010, la Commission européenne a décidé de relancer les discussions avec le Mercosur¹.

Or, un accord avec le Mercosur impliquerait une ouverture plus grande à la concurrence venant de grands pays agricoles, qui ne respectent pas les mêmes normes sanitaires, environnementales, et de bien être animal, que les pays européens.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat s'était inquiété de cette réouverture des négociations auprès du Gouvernement lors de la séance du 21 mai 2010². Le COPA-COGECA³, regroupant l'ensemble des organisations agricoles européennes, a estimé que pas moins de 28 millions d'emplois seraient menacés par un tel accord dans les zones rurales de l'Union européenne.

¹ *Le Mercosur, ou communauté économique des pays de l'Amérique du Sud, est une organisation internationale à vocation économique créée en 1991, organisant le libre-échange de biens et services entre ses membres : le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay.*

² *Question d'actualité au gouvernement n° 0487G de M. Jean Bizet, posée le 21 mai 2010.*

³ *COPA : Comité des organisations professionnelles agricoles, et COGECA : Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne.*

La position française est pour l'instant très réservée sur les possibilités de conclure un tel accord, mais les enjeux dépassent la simple question de l'agriculture, car le marché sud-américain est considéré comme une zone de croissance pour les entreprises européennes, et la condition mise à un accès plus facile à ce marché repose sur l'existence de contreparties agricoles.

2. La réforme à venir de la PAC

a) Une année 2010 marquée par la mise en œuvre du bilan de santé et de mesures d'intervention exceptionnelles

L'année 2010 a été la première année pleine de l'application de l'accord sur le Bilan de santé de la PAC, conclue fin 2008. Cette réforme s'est traduite par **une réorientation des soutiens vers les filières fragiles, et en particulier certains élevages, comme l'élevage ovin.**

S'il est trop tôt pour faire un bilan du Bilan de santé, il faut constater qu'il a eu **d'importants effets redistributifs.**

L'année 2010 a également été marquée par une intervention forte de l'Union européenne pour soutenir les filières agricoles en crise, en particulier le secteur laitier.

Outre des achats à l'intervention qui ont permis de stabiliser les cours du lait en début d'année, une réflexion stratégique a été menée par le groupe de haut niveau sur le lait (GHN) qui a formulé en juillet 2010 ses propositions. Sans revenir sur la suppression des quotas à l'échéance 2015, le GHN a proposé de renforcer le pouvoir de marché des producteurs, de développer la contractualisation et d'accélérer la mise en œuvre des mesures d'intervention, conçues comme des filets de sécurité, lorsque les crises interviennent. Les propositions du GHN devraient aboutir à une proposition de modification du règlement « OCM unique » à la fin de l'année 2010.

b) Quelles perspectives de réforme de la PAC ?

Tant les perspectives financières que les instruments juridiques de la PAC expirent en 2014. L'Union européenne doit donc se doter d'un cadrage budgétaire et de nouveaux règlements pour la période après 2013. La réflexion sur ces deux sujets a commencé de manière parallèle.

La commission européenne a adopté une communication le 17 novembre 2010, prévoyant le maintien de la politique d'aide au revenu des agriculteurs, mais dans un cadre renouvelé renforçant les exigences environnementales de la PAC. Il s'agit d'une base de travail, les propositions de textes européens de la commission ne devant pas intervenir avant la mi-

2011. Par ailleurs, le processus de discussion des futures perspectives financières n'en est qu'à ses débuts.

S'il est relativement certain que le budget de la PAC sera mis à contribution pour financer les autres dépenses d'intérêt communautaire, une baisse drastique des crédits agricoles n'est plus l'hypothèse de négociation la plus probable.

Il n'en reste pas moins que les aides européennes dont bénéficient les agriculteurs français pourraient baisser de manière substantielle après 2013, nécessitant une adaptation continue de nos exploitations pour s'adapter aux exigences du marché et gagner encore en compétitivité.

II. L'AGRICULTURE, UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE QUI N'ÉCHAPPE PAS À LA RATIONALISATION DES CRÉDITS

A. DES CRÉDITS ET DISPOSITIFS FISCAUX GLOBALEMENT MAINTENUS, MAIS DES ÉVOLUTIONS INTERNES FORTES

1. La poursuite de l'effort budgétaire et fiscal en faveur de l'agriculture

a) Un effort budgétaire globalement maintenu

Les crédits de la MAPAFAR s'élèvent pour 2011 à 3,588 milliards d'euros en AE et 3,674 milliards en CP, soit une baisse de 1,8 % en AE mais une hausse de 1,8 % en CP par rapport à 2010.

À périmètre budgétaire constant, on constate une hausse du budget de la mission entre les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2009 et les demandes budgétaires pour 2011 de 11,3 % en AE et de 5,7 % en CP.

Le budget de l'agriculture a donc fait l'objet, pour répondre à la crise agricole, d'un effort particulier des pouvoirs publics. En effet, si les crédits pour 2010 de la mission se situaient déjà bien au-delà des limites prévues par la loi de programmation des finances publiques¹, ceux proposés pour 2011 présentent un écart de plus de 20 % par rapport à ce qui était envisagé dans ce texte (respectivement 2,92 milliards d'euros en AE et 3,03 milliards en CP en 2011).

L'effort budgétaire en faveur de l'agriculture en 2011 doit donc être salué, mais il faut aussi souligner qu'il **résulte beaucoup de la prise en charge sur le budget du programme d'allègement de charges patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels.**

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

La compensation par l'État de ces exonérations auprès de la MSA est intégralement prise en charge par le budget de la MAPAFAR, au sein de l'action n° 14 du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ». Cela représente 492 millions d'euros en 2011 (auxquels s'ajoutent 14,8 millions pour les contrats vendanges), alors que seulement 50 millions étaient inscrits au budget 2010.

b) Une importante dépense fiscale en faveur de l'agriculture

Les dépenses fiscales se définissent comme résultant « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qu'il serait résulté de l'application de la norme* »¹. **Au même titre que les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales participent à la politique de soutien à l'agriculture.**

Pas moins de 35 dispositifs fiscaux sont rattachés pour 2011 au programme 154, et 10 au programme 159, pour un montant total de dépenses fiscales de plus de 2 milliards d'euros pour le premier programme et de 100 millions pour le second. Le programme 206 se voit rattaché un seul dispositif fiscal, au coût non évalué.

Parmi les principaux dispositifs fiscaux :

– le **taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC)** applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel représente un soutien évalué à 1,1 milliard d'euros par an. Toutefois, il semblerait qu'une large part de cette exonération ne bénéficie pas au secteur agricole, mais plutôt au secteur des transports. Vos rapporteurs pour avis estiment nécessaire d'affiner l'identification des bénéficiaires réels de cet avantage fiscal, car il serait abusif de l'attribuer en totalité aux agriculteurs. Il faut noter par ailleurs que le remboursement partiel de TIC sur les produits énergétiques pour faire face à la hausse des prix du gazole n'avait pas été reconduit par le projet de loi de finances pour 2010. Il n'est pas davantage rétabli pour 2011, entraînant une économie pour l'État de l'ordre de 150 millions d'euros ;

– **l'exonération totale de la part départementale et de la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ainsi que l'exonération à hauteur de 20 % de la part communale de la même taxe** représentent une dépense fiscale de plus de 370 millions d'euros en 2010, non chiffrée encore sur 2011 ;

– l'application du **taux de TVA à 5,5 % sur les aliments pour bétail et sur les engrais** représente environ 70 millions par an ;

– 2011 sera la dernière année d'application de **l'exonération partielle de TIC sur les biocarburants**. Selon le scénario établi par la loi de finances pour 2009, ce dispositif est dégressif jusqu'à disparaître en 2012, le soutien aux biocarburants passant par d'autres outils. La dépense fiscale correspondante devrait représenter encore 196 millions d'euros en 2011 ;

¹ Fascicule budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2011 – Évaluation des voies et moyens, Tome II.

– le projet annuel de performances (PAP) de la MAPAFAR n'évalue pas la dépense correspondant à la **déduction pour aléas (DPA) et à la déduction spécifique pour investissement (DPI)**, alors que l'incidence de ces deux dispositifs avait été évaluée respectivement à 100 et 160 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010. Il est vrai que de telles dépenses fiscales sont par nature très difficiles à chiffrer, du fait de leur grande sensibilité à la conjoncture économique. Les montants 2011 consacrés à ces mesures risquent d'être faibles, compte tenu de la baisse très forte des revenus agricoles sur les deux derniers exercices comptables.

Parmi les mesures fiscales en faveur de l'agriculture, vos rapporteurs pour avis saluent la **prolongation jusqu'en 2012 du crédit d'impôt remplacement¹**, voté par l'Assemblée nationale, et qui figure désormais à l'article 65 *bis* du projet de loi de finances pour 2011, au sein des articles de la seconde partie non rattachés aux crédits. Ce dispositif aide les agriculteurs à financer leur remplacement pour congés, dans la limite de 14 jours de remplacement. Il est en effet pleinement justifié de permettre notamment aux éleveurs, dont les conditions de travail sont particulièrement difficiles, de bénéficier d'une respiration dans leur emploi du temps, d'autant plus que les solidarités familiales et générationnelles jouent de moins en moins. Le coût de ce dispositif devrait rester limité aux alentours de 10 millions d'euros par an.

c) Un soutien public à l'agriculture qui intervient massivement en dehors du budget de l'État

Au-delà des crédits budgétaires de l'État et des dépenses fiscales, il convient de prendre en compte l'ensemble des soutiens publics au secteur agricole pour évaluer l'effort collectif en matière d'agriculture.

De ce point de vue, le tableau des concours publics à l'agriculture montre bien que les crédits budgétaires nationaux ne représentent qu'une part réduite des dépenses publiques en faveur de l'agriculture².

En 2009, les concours publics, hors protection sociale, ont représenté 16,1 milliards d'euros.

L'Union européenne, à travers la PAC, y a contribué pour plus de 60 %, avec 9,6 milliards d'euros.

Le budget national a été mis à contribution pour 6,5 milliards d'euros, dont 2,34 milliards au titre de l'enseignement et la recherche agricole.

Enfin, les collectivités territoriales apportent un financement variable mais qui n'est pas négligeable, centré souvent sur les projets de développement rural, en cofinancement de mesures nationales ou communautaires, par exemple dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER).

¹ Article 200 undecies du code général des impôts.

² Source : *Concours publics à l'agriculture en 2009, commission des comptes de l'agriculture de la Nation – Session du 30 juin 2010.*

2. Un budget qui n'échappe pas aux efforts de rationalisation de la dépense publique

a) Une baisse tendancielle des crédits de la MAPAFAR dans la nouvelle loi de programmation des finances publiques

La situation de crise de l'agriculture française a justifié que les lois de finances successives aient prévu des crédits budgétaires supérieurs à ceux inscrits initialement dans la loi de programmation des finances publiques.

Cette tendance est cependant stoppée par l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014, qui organise la décrue des crédits de la MAPAFAR, à périmètre constant :

– les AE devraient passer de 3,42 milliards d'euros en 2011 à 3,41 en 2012 et 3,32 en 2013 (périmètre 2010) ;

– les CP devraient passer de 3,5 milliards d'euros en 2011 à 3,44 en 2012 puis 3,36 en 2013 (périmètre 2010).

Même si cet effort paraît raisonnable, votre commission pour avis considère qu'il ne pourra être tenu si de nouvelles crises agricoles se déclenchent. Calculés au plus juste, les crédits ordinaires ne pourraient alors suffire et les pouvoirs publics seraient contraints à dégager des moyens nouveaux pour mettre en œuvre des plans de soutiens.

b) Des marges de manœuvre dégagées en 2011 tant en crédits de fonctionnement qu'en crédits d'investissement

La stratégie budgétaire qui sous-tend la MAPAFAR en 2011 consiste à préserver les principaux dispositifs de la mission, en particulier sur le programme 154 :

– par la mise à contribution des crédits de personnel et moyens de fonctionnement du ministère et de ses opérateurs ;

– en dégageant des marges de manœuvre grâce à l'extinction de dispositifs d'intervention. Ainsi, la non-reconduction de la mesure rotationnelle permet d'économiser 135 millions d'euros. Le bilan de santé de la PAC permet pour sa part la réalisation de 22 millions d'économies, du fait notamment de cofinancements communautaires plus importants. La fin du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) réduit les besoins de financement du programme de 24 millions d'euros.

3. Le ministère de l'agriculture pilote de huit programmes répartis sur trois missions

La nomenclature budgétaire est désormais stable depuis le projet de loi de finances pour 2009.

Le budget total géré par le ministère de l'agriculture est réparti sur trois missions ainsi qu'un compte d'affectation spéciale, subdivisé en huit programmes.

1° La MAPAFAR se répartit sur quatre programmes :

– le **programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture de la pêche et des territoires », doté de 1,975 milliard d'euros en AE et 2,031 en CP, soit + 6,1 % et + 9 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2010. Il faut noter que **pour la première fois, ce programme dépasse les 2 milliards d'euros en CP ;**

– le **programme 159** « Forêt », doté de 360 millions d'euros en AE et 371 en CP, soit respectivement une baisse de 1,7 % et une hausse de 9,5 % par rapport aux crédits ouverts en 2010. Si les AE baissent, **ils se maintiennent à un niveau plus élevé qu'en 2009, pour continuer à faire face aux conséquences de la tempête Klaus ;**

– le **programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », s'élevant à 505 millions d'euros en AE et 510 millions en CP, **soit une baisse sensible de respectivement 6,5 % et 9,4 % ;**

– le **programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », doté de 748 millions en AE et 761 en CP, **soit une baisse sensible de 12 % en AE et 10,5 % en CP ;**

2° Le programme 143 « Enseignement technique agricole » au sein de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » est doté par le projet de loi de finances pour 2011 de 1,297 milliard d'euros en AE et 1,291 milliard en CP, en légère hausse de 1 % en AE et 1,7 % en CP par rapport au projet de 2010.

3° Le programme n° 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » est pour sa part doté de 298 millions d'euros en AE et 300 millions en CP, en baisse respectivement de 0,7 % et 1,1 % par rapport à 2010.

4° Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » enfin est doté de 110,5 millions d'euros en AE et CP, en baisse de 3,5 % par rapport à 2010, du fait d'un produit attendu moins élevé de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles, seule recette du compte. Les deux programmes du compte, le **programme 775** « Développement et transfert en agriculture », et le **programme 776** « Recherche appliquée et innovation en agriculture », sont chacun dotés de 55 millions en AE et CP.

B. LE PROGRAMME 154 : UN SOUTIEN AUX AGRICULTEURS DE PLUS DE DEUX MILLIARDS D'EUROS

Le programme 154 est, de loin, le plus important de la MAPAFAR, **représentant plus de la moitié des crédits de la mission.**

Sa hausse sensible par rapport aux dotations prévues au même stade l'année dernière est cependant **essentiellement imputable à un seul dispositif : la prise en charge par le budget du ministère de l'intégralité des exonérations de cotisation patronales concernant les travailleurs agricoles saisonniers**, qui représente environ un quart des crédits de la mission, soit 492 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 14,8 millions d'exonérations dans le cadre des « contrats vendanges ». **Le coût horaire du travail est ainsi abaissé à 9,29 euros au lieu de 12,18 euros** (pour un SMIC à 8,86 euros). Ce dispositif, plus avantageux que l'exonération générale dite exonération « Fillon », à partir de 1,1 SMIC, bénéficie essentiellement aux secteurs des fruits et légumes et de la viticulture.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2010	AE PLF 2011	Évolution	CP LFI 2010	CP PLF 2011	Évolution
154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires						
11	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	443 073 728	482 736 000	+ 9,0 %	431 960 962	458 336 600	+ 6,1 %
12	Gestion des crises et des aléas de la production	49 100 000	45 300 000	-7,7 %	75 530 000	59 800 000	- 20,9 %
13	Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	291 254 431	269 114 962	- 7,6 %	302 180 604	237 387 584	- 21,4 %
14	Gestion équilibrée et durable des territoires	552 887 450	838 180 188	+ 51,6 %	524 199 180	946 398 005	+ 80,5 %
15	Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	274 631 239	273 609 000	-0,4 %	274 631 239	273 609 000	- 0,4 %
16	Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	52 460 000	65 722 000	+25,3 %	84 840 000	55 845 900	- 34,2 %
	Total	1 663 406 848	1 974 662 750	+ 18,7 %	1 693 341 985	2 031 377 089	+ 20,0 %
	Crédits votés par l'Assemblée Nationale		1 973 267 374			2 029 784 756	

Source : Projet annuel de performance, PLF 2011 – Retraitements

1. Des marges de manœuvres dégagées sur les crédits du programme

a) Une pression modérée mais réelle sur les crédits de fonctionnement des opérateurs du ministère

Le programme 154 ne comprend pas de crédits de personnel mais contribue à travers son action n° 15 : « moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » à financer le fonctionnement des principaux opérateurs du ministère, FranceAgriMer, l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) et l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC), l'ASP, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Agence Bio et l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).

Après la grande restructuration des opérateurs du ministère opérée en 2009 et 2010, avec notamment la fusion des différents offices qui existaient auparavant, le budget 2011 ne connaît pas de bouleversement majeur. **Seul nouvel opérateur, l'IFCE est issu de la fusion en 2010 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation.** L'IFCE est chargé de l'ensemble des actions de service public autour de la filière cheval, tandis que le GIP « France Haras » sera chargé des activités concurrentielles.

Au total, l'action n° 15 du programme se situe en 2011 à 274 millions d'euros, contre 275 millions en 2010, tant en AE qu'en CP.

Dans le cadre de la stratégie de redressement des finances publiques, définie par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, **les opérateurs du ministère sont soumis à la règle générale de réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur la période 2011-2013 (dont 5 % dès 2011).**

Ils sont également astreints à l'objectif de gains de productivité de 1,5 % par an en moyenne, devant se traduire par une réduction de leurs effectifs à due concurrence.

Toutefois, l'application dès 2011 de la règle est faite avec discernement, expliquant la stabilité des crédits de l'action n° 15.

La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'INAO est inchangée, à 15,5 millions d'euros.

Celle de FranceAgriMer, de l'ODEADOM, de l'ODARC et de l'Agence Bio s'inscrit en légère baisse. Il en va de même de la subvention à l'IFCE (comparée à celle versée en 2010 aux Haras nationaux).

Le plafond d'emplois de FranceAgriMer passe donc de 1 305 ETPT en 2010 à 1 252 ETPT en 2011, intégrant les 5 emplois transférés au titre de l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires. L'effort réel de suppression de postes de FranceAgriMer sur 2011 est donc plutôt de 58 ETPT, soit 4,5 % des effectifs totaux.

La subvention de l'ASP est en revanche augmentée. Un audit mené en 2010 a en effet mis en évidence un besoin de rebasage des crédits de fonctionnement de l'ASP, pour combler un déficit structurel. Il faut noter que la contribution au budget de fonctionnement de l'ASP est loin de provenir de la seule MAPAFAR, qui compte pour moins de 45 % des recettes de fonctionnement de l'ASP. Malgré tout, l'ASP reste soumise à l'impératif de réduction de ses effectifs et son plafond d'emploi passe de 2 279 ETPT en 2010 à 2 219 ETPT en 2011, soit une baisse de 60 postes.

Seuls crédits d'intervention imputés sur l'action n° 15, ceux consacrés aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) passent de 14 millions d'euros dans le PLF 2010 à 8 millions dans le projet de loi de finances pour 2011, suite au transfert des missions des ADASEA vers les chambres d'agriculture, opéré par l'article 71 de la LMAP. Cette réduction permet à l'action n° 15 de rester stable en 2011.

Organisme	SCSP 2011	SCSP 2010	Variation 2011/2010
FranceAgriMer	90 969 000	92 116 000	- 1,26 %
ODEADOM	4 000 000	4 100 000	- 2,5 %
ODARC	350 000	360 000	- 2,86 %
ASP	112 000 000	104 716 000	+ 6,50 %
INAO	15 540 000	15 540 000	+ 0 %
Agence Bio	1 150 000	1 200 000	- 4,35 %
IFCE (anciennement Haras nationaux)	41 600 000	42 600 000	- 2,40 %
Total	265 609 000	260 632 000	+ 1,87 %

b) Des marges supplémentaires obtenues grâce à l'extinction de certains dispositifs

Des économies peuvent en outre être dégagées au sein du programme 154 grâce à l'affaiblissement de plusieurs dispositifs.

L'**action n° 13** : « appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » est en baisse sensible et s'établit à 269 millions d'euros en AE (soit - 7,6 % par rapport à 2010) et 237 millions en CP (- 21 %), grâce essentiellement à :

– la **baisse tendancielle des crédits consacrés à l'indemnité viagère de départ** (qui coûte 50 millions d'euros en 2011 contre 53 en 2010 et 56 en 2009) ;

– la **réduction de la charge que représentent les prêts à l'installation** (MTS-JA), qui passent de 79 millions d'euros en 2010 à 54 millions en 2011. On peut ainsi s'interroger sur la capacité à atteindre en 2011 les objectifs d'installation. Les ambitions de la politique d'installation seront ultérieurement analysées ;

– la **réduction des moyens du plan de performance énergétique (PPE)**, mis en œuvre dans le cadre du plan de relance de l'économie (PRE), qui dispose de 12 millions d'euros en 2011 contre près de 30 millions en 2010. Toutefois, un abondement dans le cadre des plans de développement des filières devrait permettre de renforcer les moyens du PPE.

Sur l'**action n° 14**, on constate par ailleurs :

– la **fin de la mesure rotationnelle**, qui permet de dégager près de 30 millions d'euros en CP et 135 millions en AE ;

– la réduction des **CP consacrés au paiement des engagements pris dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)**, qui passent de 21 millions d'euros en 2010 à 7 millions en 2011 ;

– la **baisse des crédits consacrés aux mesures agro-environnementales régionales**, qui passent de 73,2 millions d'euros en AE et 60,6 millions en CP en 2010 respectivement à 42,7 millions et 47,9, grâce à la prise en charge totale sur le premier pilier de la PAC des mesures en faveur de l'agriculture biologique ;

– enfin, même s'ils représentent un enjeu budgétaire extrêmement modeste, les crédits consacrés à l'**hydraulique agricole** sont de nouveau réduits, et tendent à complètement disparaître. **Vos rapporteurs pour avis soulignent qu'une réflexion sur la gestion de la ressource en eau, au moment où plusieurs départements connaissent des difficultés récurrentes d'irrigation, serait pourtant pleinement justifiée.**

2. Le maintien de dispositifs essentiels soutenant le revenu des agriculteurs

Afin d'aider à surmonter la crise agricole, le projet de budget pour 2011 garantit le maintien intégral de plusieurs grands dispositifs :

a) La prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)

Comme en 2010, **165 millions** d'euros sont inscrits en AE et CP pour financer ce complément national de prime, qui représente 50 euros par an et par vache jusqu'à la quarantième et 25,85 euros à partir de la quarante-et-unième.

L'aide nationale vient en soutien de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), financée par le budget communautaire, et qui représente plus de 550 millions d'euros par an. Le montant de la prime communautaire est en effet de 150 euros par animal primé.

La PNSVA est imputée sur l'action n° 11 : « adaptation des filières à l'évolution des marchés ».

L'ensemble du dispositif de soutien à la vache allaitante contribue fortement à maintenir viable l'activité d'élevage bovin, dans un contexte marqué depuis la mi-2010 par une aggravation des charges des éleveurs et une stagnation des prix.

b) L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)

L'ICHN est l'un des principaux outils permettant de soutenir le maintien de l'activité agricole dans des zones en difficulté. Elle contribue donc à une répartition harmonieuse de l'activité agricole sur le territoire, à la préservation des espaces naturels et à la promotion des modes d'exploitation durable.

Comme en 2010, **248 millions** d'euros sont inscrits en AE et CP dans le budget 2011, sur l'action n° 14 : « gestion équilibrée et durable des territoires ».

Cette aide est cofinancée à 55 % par les crédits européens du deuxième pilier de la PAC, dans le cadre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le montant total de l'aide apportée à 92 000 exploitants agricoles s'élève donc à plus de 510 millions d'euros.

La Commission européenne a présenté un projet de redéfinition des zones éligibles à l'ICHN dans une communication au Parlement européen du 21 avril 2009, afin d'obtenir un zonage plus objectif. En tout état de cause, ce nouveau zonage ne s'appliquerait qu'après 2013. Rejetée par la France, la redéfinition des zones éligibles fait l'objet d'une nouvelle concertation.

c) La prime herbagère agro-environnementale (PHAE)

Le maintien de systèmes d'exploitations fondées sur la mise en valeur des surfaces en herbe constitue l'une des priorités de la politique agricole. Ils présentent des avantages tant économiques du fait d'une moindre dépendance du cheptel vis-à-vis de l'alimentation achetée, qu'environnementaux à travers la captation du carbone par les surfaces enherbées et le maintien de la biodiversité.

La PHAE constitue un outil majeur d'aide au maintien de surfaces en herbe, en complément de la dotation spécifique à l'herbe mise en place dans le cadre du bilan de santé de la PAC, et qui représente plus de 700 millions d'euros. Le FEADER cofinance 75 % des dépenses liées à la PHAE, pour laquelle 66 millions d'euros ont été inscrits en CP pour 2011, contre 60 millions en 2010, au sein de l'action n° 14.

Aucune AE n'a cependant été inscrite. En effet, les agriculteurs disposant de contrats PHAE souscrits en 2005 ou 2006 et arrivant donc à leur terme en 2010 ou 2011 ont eu la possibilité de prolonger leur engagement, afin d'être couverts par le contrat jusqu'à la fin 2013. Après cette date, un nouveau dispositif d'aide aux surfaces en herbe pourrait être mis en place dans le cadre d'une PAC renouvelée.

L'absence d'AE sur la PHAE en 2011 laisse cependant penser qu'aucun jeune agriculteur nouvellement installé ne pourra bénéficier de ce dispositif.

3. L'action structurelle sur les exploitations concentrée sur quelques priorités

a) Des dispositifs classiques mis à contribution dans le cadre des plans de développement des filières

Les plans de développement des filières (PDF) font peser une contrainte forte sur plusieurs lignes budgétaires qui devront les alimenter.

Sur l'action n° 11, pour la deuxième année consécutive, les aides aux filières de production dans les départements d'outre-mer s'établissent à 90 millions d'euros en AE et CP, traduisant la **permanence de l'effort de l'État en faveur de l'agriculture ultramarine**, d'autant plus qu'au sein des aides à l'orientation des filières mises en œuvre par l'ODEADOM, 46,1 millions d'euros sont fléchés pour encourager le développement de productions agricoles endogènes.

Les crédits de promotion et d'orientation des filières gérés par FranceAgriMer s'établissent à 147 millions d'euros en AE et 121 millions en CP, soit un niveau légèrement inférieur à celui inscrit en 2010, qui comprenait 45 millions de crédits de crise.

Or, une partie importante de ces crédits sera mise à contribution pour financer les PDF, réduisant d'autant la marge de manœuvre de FranceAgriMer. Les filières végétales et viticoles pourraient donc voir baisser drastiquement leurs financements pour les opérations de recherche-développement et de promotion, au profit des trois filières concernées par les PDF (filiale laitière, porcine et bovine).

Enfin, notons que si le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) est maintenu au niveau de 2010, c'est-à-dire un peu en dessous de 30 millions d'euros, il sera fortement contraint par les PDF : une enveloppe de 5 millions d'euros est en effet fléchée directement vers le secteur laitier. Au demeurant, le besoin de modernisation reste fort et le simple maintien de l'enveloppe ne permettra en 2011 de soutenir que 5 000 exploitations pour un montant moyen de 6 000 euros par exploitation, ce qui reste faible au regard de l'ampleur des investissements à réaliser.

b) Des crédits de crise qui reviennent à leur étiage

L'action n° 12 : « gestion des crises et des aléas de production » revient en 2011 à son niveau normal, après avoir été abondée de 200 millions d'euros en 2010 :

– le **dispositif Agridiff**¹ est doté de 4 millions d’euros en AE et 4,5 millions en CP, contre plus de 100 millions en 2010 ;

– le **Fonds d’allègement des charges (FAC)**, destiné à prendre en charge les échéances financières des exploitations en grande difficulté, est doté de 8 millions d’euros en AE et CP, contre 108 millions en 2010, revenant ainsi à son niveau de 2009 ;

– le **soutien national à l’assurance récolte** s’élève à 33,3 millions d’euros, auxquels s’ajoutent 100 millions de crédits communautaires dégagés dans le cadre du bilan de santé de la PAC ;

– enfin, le budget prévoit 14 millions d’euros de CP pour régler les engagements pris jusqu’en 2007 au titre des bonifications de prêts en cas de calamité. Ce dispositif, qui représentait 25 millions d’euros en 2010, est en voie de disparition.

Vos rapporteurs pour avis soulignent qu’une fois encore, la contribution de l’État au Fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA), qui vient en complément de la taxe additionnelle aux conventions d’assurance payée par les agriculteurs², n’est pas inscrite en loi de finances.

L’article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime, avant l’entrée en vigueur de la LMAP, prévoyait pourtant que cette contribution devait au moins être égale au produit de la taxe, soit de l’ordre de 95 millions d’euros par an. Mais cette disposition a toujours été interprétée avec souplesse : l’abondement par l’État du FNGRA n’intervient qu’en cas d’insuffisance des ressources de ce fonds par rapport au coût des sinistres pris en charge dans l’année.

Sur longue période, la parité des contributions est vérifiée. En revanche, pour 2009, dernier exercice clos, la cotisation professionnelle s’est révélée suffisante et aucun crédit budgétaire n’a été inscrit. La LMAP a mis fin à l’obligation de parité des contributions professionnelles et de l’État. Le besoin budgétaire devrait se réduire à moyen terme car la philosophie de la LMAP consiste à basculer la prise en charge des sinistres vers les assurances agricoles, au fur et à mesure de leur développement.

Reste une épineuse question : le développement des produits d’assurance dépend de la capacité des opérateurs à disposer d’une réassurance en cas de très gros sinistre. Le Gouvernement s’était engagé à travailler à une solution de réassurance privée voire publique, si nécessaire. **Vos rapporteurs pour avis souhaitent que l’offre de réassurance puisse être davantage développée et que les conditions de mise en œuvre d’une réassurance publique soient effectivement définies**, afin d’atteindre les objectifs ambitieux de développement de l’assurance contre les aléas climatiques : une

¹ Dispositif d’aide aux agriculteurs en difficulté.

² Contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d’assurance, fixée au taux de 11 % des primes versées.

couverture de 49 % dans les grandes cultures, 29 % en viticulture, 15 % en cultures fruitières et 27 % dans le maraîchage.

c) Quelle ambition exportatrice pour l'agriculture et l'agro-alimentaire français

Alors que les ventes de produits agroalimentaires avaient crû de 3 % en moyenne depuis 2000, et de plus de 7 % depuis 2006, elles ont reculé en 2009 de 11 % du fait de la crise qui a principalement affecté la demande pour les produits agricoles et les boissons. Les importations ont, dans le même temps, reculé de 6 %. L'excédent agroalimentaire a donc été divisé par trois.

Même si la tendance s'est depuis retournée, l'effritement des parts de marchés de la France à l'export depuis plusieurs années est préoccupant. Il traduit une baisse de compétitivité de nombreuses filières, au profit de pays agricoles émergents comme le Brésil mais aussi de concurrents européens comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Or l'industrie agroalimentaire joue un rôle majeur dans l'économie française et sur les territoires. Le budget 2011 prévoit cependant une baisse des crédits destinés à soutenir le secteur agroalimentaire, principalement le fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (FISIAA) et le fonds régional d'aides aux investissements immatériels (FRAII) plus spécifiquement orienté vers les PME du secteur. Les crédits passent entre 2010 et 2011 de 12,5 et 14,5 millions d'euros respectivement en AE et CP à 11,5 et 13 millions.

Le soutien au commerce extérieur agroalimentaire est organisé dans le cadre du plan sectoriel export agroalimentaire (PSEAA) établi en 2006 et qui doit être mis à jour en 2011. Il repose sur l'action de promotion de l'image France à l'international et par l'appui à la présence des entreprises à l'étranger. Le principal opérateur de cette action stratégique est la SOPEXA, qui dispose d'environ 15 millions d'euros par an de subventions de la MAPAFAR dans le cadre d'une délégation de service public.

Là aussi les crédits en faveur des actions internationales baissent en 2011, passant de 18,5 millions d'euros à 17,7 millions, en AE et CP.

Au-delà du seul niveau des crédits, il est nécessaire de s'interroger sur les meilleurs moyens de valoriser à l'étranger les produits français. En particulier, un rapprochement entre UBIFRANCE et la SOPEXA aurait pour effet de dynamiser la stratégie de valorisation des produits agricoles et alimentaires hexagonaux à l'international.

4. La pêche et l'aquaculture : des soutiens publics en net reflux

L'action n° 16 « gestion durable des pêches et de l'aquaculture » regroupe l'ensemble des mesures budgétaires prises en faveur de ce secteur. Les crédits s'inscrivent en baisse en CP, à 56 millions d'euros (contre 85 millions en 2010). En revanche, les AE sont en hausse sensible à 66 millions d'euros (contre 52 en 2010).

La fin du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), mis en place en 2008 et qui devait soutenir la filière pêche durant trois ans, entraîne une réduction des crédits consacrés à ce secteur. Toutefois, certains outils du PPDR comme les contrats bleus sont pérennisés et permettent au budget de la pêche de rester consistant.

Les moyens consacrés à l'aide au secteur de la pêche s'inscrivent dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) et sont complétés par les crédits européens du Fonds européen pour la pêche (FEP). Ils se répartissent entre crédits de fonctionnement et crédits d'intervention économique en faveur du secteur de la pêche.

Compte tenu du caractère très spécifique de la pêche et de l'aquaculture, ces crédits pourraient être identifiés au sein d'un programme à part entière, même si celui-ci serait d'un montant modeste.

a) Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement ont été divisés par deux entre 2010 et 2011, passant de près de 22 millions d'euros en AE et CP à respectivement 10,4 millions d'euros en AE et 11,6 millions en CP.

Les crédits permettant de financer le suivi des statistiques relatives aux ressources halieutiques et à l'état de la mer sont en légère décline entre 2010 et 2011, pour contribuer à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement. Ils s'élèvent à 4,5 millions d'euros en AE et 5,7 millions en CP. Le niveau plus élevé des CP s'explique exclusivement par la nécessité de payer le solde de conventions de fournitures de données statistiques des années précédentes.

L'économie la plus grande sur les crédits de fonctionnement résulte d'un **effet de transfert des crédits de contrôle des pêches vers l'intervention**. Ces crédits passent en effet de 15,5 millions d'euros en AE et 13,9 millions en CP en 2010 à 5,23 millions en AE et CP en 2011, mais les moyens consacrés à l'installation de journaux de bord électroniques (log-book) pour contrôler l'activité des navires ont été globalement maintenus sous la forme de crédits d'intervention.

b) Les crédits d'intervention économique

Ces crédits s'élèvent en 2011 à **52,9 millions d'euros en AE et 41,9 millions en CP**, en baisse sensible par rapport à 2010. Cette baisse s'explique largement par la **fin du PPDR** : 12,6 millions d'euros avaient en effet été inscrits au budget 2010 pour solder les opérations engagées en 2009 dans le cadre du PPDR. Ils ne sont pas reconduits pour 2011. Pour le reste, on peut noter les éléments suivants :

– les interventions économiques cofinancées par l'État et l'Union européenne, dans le cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP) s'élèvent à 8,4 millions d'euros en AE et 5,8 millions en CP, à un niveau comparable (du moins en CP) à 2010 ;

– les interventions économiques purement nationales sont en hausse, afin notamment de reconduire les « contrats bleus », à hauteur de 10 millions d'euros. **Ces « contrats bleus » permettent en effet de financer le développement par les pêcheurs d'actions d'intérêt général** (comme le ramassage de déchets en mer ou la collecte de données scientifiques). Parmi les interventions économiques, le budget 2011 prévoit un effort soutenu concernant l'aquaculture, dont la LMAP a prévu la relance à travers l'élaboration de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;

– un nouveau **plan de réduction de la flotte** pourra être engagé, grâce à des crédits en hausse à 12 millions d'euros en AE (contre 6 millions en 2010), tandis que les CP s'établissent à 8 millions (contre 20 millions en 2010, dont 14 pour solder les plans de sortie de flotte décidés dans le cadre du PPDR). Ce nouvel effort concernera les espèces profondes, le cabillaud, et surtout le thon rouge en méditerranée ;

– l'installation de journaux de bord électronique est indispensable pour mieux contrôler les pêches. Dans le cadre de la PCP, un bon suivi des prises est essentiel et le manquement aux obligations de contrôle contribue aux risques potentiels de contentieux. Des crédits avaient été mobilisés les années précédentes pour aider les pêcheurs à s'équiper. Le soutien financier en 2010 s'élevait à 12,5 millions d'euros en AE et 10,8 millions en CP. 7,7 millions d'euros sont encore inscrits en 2011 en AE et CP pour équiper les navires de plus de 12 mètres.

C. LE PROGRAMME 149 : « FORÊT » : POURSUITE DU PLAN D'AIDE APRÈS-TEMPÊTE

Le programme 149 « Forêt » est marqué, comme l'an passé, par la **mise en œuvre du plan d'aide consécutif à la tempête « Klaus »** qui a dévasté les forêts du sud-ouest de la France les 24 et 25 janvier 2009.

Les autorisations d'engagement sont en baisse légère (360,1 millions d'euros en 2011 contre 370,7 millions d'euros en 2010) mais les crédits de paiement, correspondant à la mise en œuvre effective des actions, sont en forte hausse de 343,5 à 371,3 millions d'euros.

Numéro et intitulé de l'action		AE PLF 2010	AE PLF 2011	Évolution	CP PLF 2010	CP PLF 2011	Évolution
149	Forêt						
01	Développement économique de la filière forêt - bois	31 238 883	30 262 925	- 3,12%	36 409 707	34 266 335	- 5,89%
02	Régime forestier et patrimoine forestier domanial	163 680 175	168 700 000	+ 3,07%	167 736 388	168 700 000	+ 0,57%
03	Amélioration de la gestion des forêts	134 805 191	124 915 169	- 7,34%	98 548 751	127 457 916	+ 29,33%
04	Prévention des risques et protection de la forêt	39 005 019	36 253 919	- 7,05%	38 031 884	40 919 632	+ 7,59%
	Total	368 729 268	360 132 013	- 2,33%	340 726 730	371 343 883	+ 8,99%
	Crédits votés par l'Assemblée nationale	366 063 456	359 841 182	- 1,70%	338 799 486	371 016 365	+ 9,51%

Source : Projet annuel de performance, PLF 2010, PLF 2011 – Retraitements

1. La poursuite du plan « Klaus »

- La hausse des crédits de paiement concerne pour l'essentiel l'**action n° 3 « Amélioration de la gestion des forêts »**.

Ainsi, dans le cadre du **plan « Klaus »** :

- des prêts bonifiés à 1,5 % sont accordés aux propriétaires de forêts (coût : 3 millions d'euros en 2011, contre 8 millions en 2010) ;

- 58,7 millions d'euros sont consacrés au nettoyage des 234 000 hectares atteints à plus de 40 % (55 millions d'euros en 2010) ;

- enfin, l'aide à la reconstitution des forêts devrait représenter 24,5 millions d'euros en crédits de paiement (10 millions en 2011).

Cependant, la subvention accordée au **Centre national de la propriété forestière (CNPF)**, qui comprend également les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) baisse de 17,9 millions à 13,7 millions d'euros. D'après le Gouvernement, cette baisse sera compensée par un prélèvement sur les réserves du CNPF et des CRPF. **Votre rapporteur pour avis rappelle que le CNPF et les CRPF doivent avoir les moyens de mener leur mission.** Ils auront ainsi la charge de valider les nouveaux plans simples de gestion, estimés au nombre de 16 000, résultant de la mise en œuvre des dispositions de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 17 juillet 2010 (voir *infra*).

- Les trois autres actions bénéficient de crédits stables dans l'ensemble :
 - **aides au développement économique de la filière** (aides aux scieries, subventions aux micro-entreprises, crédits du FCBA¹ et du CNDB²...);
 - **régime forestier et patrimoine forestier domanial** : le versement compensateur, subvention de l'État qui complète le montant des frais de garderie afin de financer la mise en œuvre, par l'Office national des forêts (ONF), du régime forestier dans les forêts des collectivités, s'élève en 2011 à 144 millions d'euros. Ce montant est stable par rapport à 2010. Il faut y ajouter la **participation de l'État au rééquilibrage financier du régime de pensions** des personnels fonctionnaires de l'ONF, qui passe de 18,7 millions à 23,7 millions d'euros ;
 - **prévention des risques et protection de la forêt** : 40 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés pour l'essentiel à des actions de prévention, de formation, de défense contre les incendies (DFCI), de restauration des terrains en montagne (RTM), de lutte phytosanitaire. Ces actions sont menées par le Conservatoire de la forêt méditerranéenne, l'ONF, les collectivités et l'État lui-même.

Au total, **votre rapporteur pour avis constate que le budget de la forêt souffre moins que d'autres des restrictions qui affectent l'ensemble du budget de l'État.**

2. La mise en œuvre de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

La loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) **définit des dispositifs**, conformément aux orientations tracées par le Président de la République lors de son discours d'Urmatt du 19 mai 2009, **favorisant une meilleure mobilisation des forêts** :

- définition des actions publiques dans un plan pluriannuel régional de développement forestier et coordination des acteurs locaux au sein de stratégies locales de développement forestier ;
- promotion d'une meilleure gestion et lutte contre le morcellement excessif des forêts privées (droit de préférence des voisins lors de la vente d'une parcelle, obligation de réalisation d'un plan simple de gestion pour toute propriété d'une surface, même morcelée, totale égale ou supérieure à 25 hectares, extension du bénéfice de la réduction d'impôt accordée au titre des investissements forestiers aux contrats de gestion conclus avec des gestionnaires forestiers professionnels) ;

¹ Institut technologique forêt cellule bois-construction ameublement, qui mène des actions de recherche, d'assistance technique, d'essai, de formation et de conseil, sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'industrie.

² Comité national pour le développement du bois, association assurant la promotion et la valorisation du matériau bois.

– encouragement à l'assurance forestière (compte épargne d'assurance pour la forêt, institution d'un Comité national de la gestion des risques en forêt).

Votre rapporteur pour avis constate toutefois que la mise en application de plusieurs de ces dispositions est encore retardée par l'absence de décrets d'applications. C'est le cas de l'obligation de plan simple de gestion, de la définition des gestionnaires forestiers professionnels, des modalités de fonctionnement des comptes épargne d'assurance pour la forêt ou encore de la composition du Comité national de la gestion des risques en forêt.

S'agissant des stratégies locales de développement forestier, leurs conditions de mise en œuvre sont définies par une circulaire du 9 août 2010¹.

Enfin, le projet annuel de performances estime à 2 millions d'euros l'impact sur le budget de l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur un **compte épargne d'assurance pour la forêt**, ce qui suppose une mise en œuvre effective prochaine.

3. L'Office national des forêts

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) fondé en 1964. Héritier d'une tradition multiséculaire de gestion des forêts publiques, **il assume un rôle indispensable de garant du patrimoine forestier de l'État comme des collectivités territoriales**, auxquelles il apporte son savoir-faire. Il gère plus du quart de la forêt française et mobilise 40 % du bois mis sur le marché en France. Son financement repose sur un modèle spécifique : outre le produit de la vente des bois et de ses activités de chasse et concessions domaniales, il reçoit des frais de garderie de la part des collectivités et un versement compensateur de l'État. Il réalise également un chiffre d'affaires concurrentiel.

¹ Circulaire DGPAAT/SDFB/C2010-3079 du 9 août 2010.



Source : rapport Gaymard¹, - données retraitées.

a) La situation toujours préoccupante de l'Office national des forêts

Comme l'a indiqué la Cour des comptes² en 2009, **l'exécution du budget de l'ONF début 2009 a été affectée par l'effondrement du chiffre d'affaires bois comme du chiffre d'affaires concurrentiel.**

L'ONF doit de plus faire face à **l'augmentation progressive du taux des cotisations patronales** imposée par l'État aux établissements publics, ce qui devrait représenter une charge nette de 60,7 millions d'euros en 2011.

Une mission est donc conduite actuellement par les corps d'inspection de l'État afin d'examiner les conditions de l'équilibre financier de l'ONF et redéfinir un modèle économique plus performant de la gestion de la forêt communale.

b) De nouveaux enjeux pour une direction renouvelée en 2010

L'année 2010 s'est ouverte pour l'ONF par la nomination d'un nouveau président, M. Hervé Gaymard, et s'achève avec l'entrée en fonctions d'un nouveau directeur général, M. Pascal Viné³.

¹ M. Hervé Gaymard, *L'Office national des forêts : outil d'une volonté*, rapport au Président de la République, septembre 2010.

² *Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat sur l'Office national des forêts, septembre 2009, publiée en annexe du rapport d'information n° 54 (2009-2010) de M. Joël Bourdin, L'ONF à la croisée des chemins.*

³ M. Pascal Viné était précédemment directeur de cabinet de M. Bruno Le Maire au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Lors de son audition préalable à sa nomination devant votre commission de l'économie, M. Pascal Viné a souligné les **enjeux qui se posent à l'Office dans les années à venir** : développement de la production de bois, adaptation de la forêt au changement climatique, mais aussi coopération avec les autres acteurs du milieu forestier et rural et prise en compte des interrogations du personnel au sujet des évolutions de l'organisme.

c) Une organisation stabilisée

L'intégration de l'Inventaire forestier national au sein de l'ONF, qui avait été envisagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), semble avoir été abandonnée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 au profit d'une intégration avec l'Institut géographique national (IGN).

Rappelons que l'Autorité de la concurrence, dans un avis remis le 29 octobre 2009, avait considéré que **l'intégration de l'IFN au sein de l'ONF risquait de donner à l'Office un avantage concurrentiel** par un accès à des données exhaustives et précises dont ne disposent pas les autres opérateurs.

Le déménagement de l'ONF à Compiègne demeure pour sa part à l'ordre du jour, malgré les interrogations de la Cour des comptes, dans son rapport précité, au sujet de la rationalité économique de ce projet.

d) Les propositions du président de l'ONF

Le président de l'Office national des forêts, M. Hervé Gaymard, a remis en septembre 2010 un rapport au Président de la République dans lequel il formule des **propositions fortes concernant les orientations de l'Office**. Il recommande notamment :

– sans modifier le statut d'établissement public de l'Office, de **renforcer sa gouvernance** par la nomination d'un président-directeur général ;

– de remplacer les traditionnelles adjudications de bois en automne par des **contrats d'approvisionnement pluriannuels** offrant une meilleure visibilité ;

– de mieux contribuer à la récolte de bois par la création d'un **fonds de mobilisation** doté de 100 millions d'euros, recommandation déjà faite par les Assises de la forêt et le rapport Puech¹ ;

– de **renover les relations entre l'ONF et les collectivités locales forestières** : celles-ci seraient appelées à cosigner le contrat d'objectifs et de moyens État-ONF et pourraient s'associer au sein de syndicats intercommunaux de gestion forestière.

Votre commission pour avis considère que la maîtrise des coûts de fonctionnement de l'ONF est une nécessité. Pour autant, il souligne que **les**

¹ M. Jean Puech, Mise en valeur de la forêt française et le développement de la filière bois, rapport au Président de la République, 6 avril 2009.

communes forestières ont besoin de la compétence des agents de l'Office qui sont leurs interlocuteurs au quotidien. S'agissant d'une mission essentielle d'intérêt général, la stabilisation du réseau de terrain de l'ONF, proposée par M. Hervé Gaymard, apparaît donc comme un minimum.

Elle s'associe également à une suggestion faite par M. Hervé Gaymard dans son rapport : en raison des défis économiques et sociaux considérables qui se posent aujourd'hui à l'ONF et de leur impact sur la gestion du patrimoine des nombreuses collectivités territoriales forestières françaises, **il souligne tout l'intérêt d'un débat au Parlement sur les orientations à donner à l'Office au cours des années à venir.** Ce débat pourrait prendre la forme d'une présentation du futur contrat État-ONF, avant sa signature prévue d'ici au 1^{er} juillet 2010.

D. LE PROGRAMME 206 : UNE BAISSSE DES CRÉDITS PLUS APPARENTE QUE RÉELLE

Ce programme porte les principaux dispositifs de la politique publique de sécurité sanitaire et alimentaire. Ceux-ci répondent à une double attente :

- **celle des consommateurs de denrées alimentaires**, qui exigent un haut niveau de protection sanitaire ;
- **celle des professionnels de l'agriculture**, qui ont besoin d'une bonne protection contre la diffusion de maladies animales ou de maladies des végétaux, qui peuvent constituer des menaces économiques dramatiques pour l'activité agricole.

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » s'établit **en 2011 à 505 millions d'euros en AE et 510 millions en CP**, soit à un niveau inférieur de 6,8 % en AE et de 9,4 % par rapport à 2010. Ces baisses de crédits sont cependant largement imputables à un effort de gestion sur les crédits de fonctionnement du programme combiné à la réduction de deux lignes de crédits d'intervention : celle consacrée à l'élimination des farines animales, qui disparaît en 2011 et celle liée au service public de l'équarrissage (SPE), qui baisse du fait du transfert de ces missions au secteur privé : seuls 4 millions d'euros sont inscrits pour financer les missions résiduelles du SPE, outre-mer et pour le traitement des cadavres d'animaux retrouvés sur la voie publique en métropole. En outre, la dernière tranche du plan d'apurement de la dette du SPE sera honorée en 2011, pour 9,5 millions d'euros.

La baisse de crédits est donc plus apparente que réelle, et la plupart des actions du programme voient leurs moyens renforcés.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2010	AE PLF 2011	Évolution	CP LFI 2010	CP PLF 2011	Évolution
206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation						
01	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	19 834 803	20 806 413	+ 4,9 %	21 334 803	20 806 413	- 2,5 %
02	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	109 980 147	111 890 616	+ 1,7 %	110 876 814	109 710 664	- 1,1 %
03	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	21 533 433	17 446 788	- 19,0 %	21 533 433	17 446 788	- 19,0 %
04	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	57 757 708	73 491 271	+ 27,2 %	57 757 708	72 420 543	+ 25,4 %
05	Élimination des farines et des coproduits animaux	22 800 000	4 000 000	- 82,5 %	40 700 000	13 500 000	- 66,8 %
06	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation	307 427 499	272 493 886	- 11,4 %	307 630 832	272 493 886	- 11,4 %
07	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	2 961 000	5 304 615	+ 79,1 %	2 961 000	3 704 615	+ 25,1 %
	Total	542 294 590	505 433 589	- 6,8 %	562 794 590	510 082 909	- 9,4 %
	Crédits votés par l'Assemblée nationale		505 332 641			509 960 358	

Source : Projet annuel de performance, PLF 2011 - Retraitements

1. Une forte baisse des moyens de fonctionnement dédiés au programme

a) Les moyens du ministère en forte baisse

L'action n° 6 : « mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation » est en baisse entre 2010 et 2011 de plus de 11 %, passant de 307 millions d'euros à 272 millions.

Le plafond d'emplois du programme baisse de près de 600 ETPT, passant à 4 742 ETPT.

La baisse résulte cependant moins de suppression d'emplois que de mesures de transfert :

- 89 emplois sont transférés au sein du programme 215, pour la mise en place du programme CHORUS dans les centres de prestations comptables mutualisés ;

- 75 emplois correspondant aux personnels du Laboratoire national de protection des végétaux (LNPV) sont transférés au sein de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS) ;

– 87 emplois sont transférés au sein du programme 129 « coordination du travail gouvernemental », rattaché aux services du Premier ministre : ils correspondent aux emplois de directeurs départementaux et directeurs-adjoints des nouveaux services interministériels.

Par ailleurs, le plafond d'emploi a fait l'objet d'une correction technique de 226 ETPT.

Au total, les suppressions nettes d'emploi, à périmètre constant, atteindraient 117 ETPT.

La baisse des crédits de l'action n° 6 résulte aussi d'un transfert vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Ainsi les deux tiers des crédits de formation continue et la totalité des crédits de gestion immobilière (qui représentaient plus de 6 millions d'euros en 2010) disparaissent du programme 206.

b) Une dotation budgétaire à la hauteur des besoins de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS)

L'action n° 4 « acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » comprend essentiellement les crédits versés à l'ANSÉS.

Fruit de la fusion au 1^{er} juillet 2010 de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), l'ANSÉS reprend les attributions des deux agences. La subvention pour charges de service public (SCSP) provenant du programme 206 constitue sa principale ressource en provenance du budget de l'État. Elle est complétée par une SCSP inscrite dans le programme 204 de la mission Santé.

Compte tenu de l'insuffisance chronique de financement de ses investissements, l'ANSÉS a bénéficié d'un abondement exceptionnel de 3,7 millions d'euros. Les crédits correspondant aux 75 emplois du LNPV sont également transférés, pour 8 millions d'euros.

En tout, la SCSP pour 2011 attribuée à l'ANSÉS par le programme 206 s'élève à 68 millions d'euros en AE et 67 millions en CP, contre 55,5 millions en AE et CP en 2010, et correspond à 93 % des crédits de l'action n° 4.

L'ANSÉS est donc soumise à un effort de gestion plus modéré que les autres opérateurs du ministère, avec un plafond d'emploi établi à seulement 18 ETPT de moins que ce qu'il aurait été, hors mesures de transfert.

2. Le renforcement de l'effort en faveur de la sécurité sanitaire des végétaux

Les **États généraux du sanitaire** (EGS) se sont déroulés de janvier à avril 2010 et ont réuni l'ensemble des acteurs concernés : administration, professionnels, organismes à vocation économique, société civile. Ils avaient pour objectif de renforcer la sécurité pour le consommateur, d'améliorer la gouvernance de la sécurité sanitaire et d'élaborer des propositions sur la maîtrise des risques et incidents sanitaires dans les filières animales et végétales, ainsi que de leurs conséquences économiques.

Dans le domaine du végétal, le **constat d'une recrudescence des risques est largement partagé, avec l'apparition d'une quarantaine de nouveaux organismes nuisibles en vingt ans**, dont certains susceptibles de s'implanter durablement, comme la *sharka* des prunus ou la *chrysome* du maïs.

L'**action n° 1** « prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » prévoit donc 20,8 millions d'euros de crédits en 2011, tant en AE qu'en CP, soit un niveau proche de celui de 2010 (19,8 millions en AE et 21,3 millions en CP).

Or, cette action ne supporte plus les 3,3 millions de crédits destinés au LNPV, transféré au sein de la dotation de l'ANSÉS. L'action bénéficie donc en fait de crédits supplémentaires permettant de renforcer les actions suivantes :

- **participation de l'État aux caisses de solidarité** pour financer les mesures de prévention (y compris par arrachage) imposées dans les foyers infectés, à hauteur de 4,3 millions d'euros. La moitié environ de cette enveloppe pourrait être absorbée par la lutte contre les foyers de chrysome du maïs ;

- **subventions aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles** (FREDON), qui passent de 5,5 millions d'euros en 2010 à 8 millions en 2011, afin de financer les opérations plus fréquentes de surveillance des parcelles ;

- **amélioration du contrôle des conditions de production des végétaux**, en application notamment du plan Ecophyto 2018 : près d'1 million d'euros supplémentaire est mobilisé par rapport à 2010, pour passer cette ligne budgétaire à 3,2 millions d'euros.

3. La prévention des maladies animales : des moyens stables

L'**action n° 2** « lutte contre les maladies animales et protection des animaux » est dotée en 2011, d'un budget quasi-identique à celui de 2010, s'élevant à 112 millions d'euros en AE et 110 millions en CP. Cependant, à l'intérieur de l'enveloppe allouée à l'action n° 2, on peut constater un **net transfert des crédits d'indemnisation des éleveurs vers les crédits consacrés à la surveillance des foyers de maladies animales**.

a) La priorité donnée à la détection des nouveaux foyers de maladies animales

La nécessité d'une plus grande réactivité pour faire face aux crises émergentes a été soulignée lors des EGS du printemps dernier. Elle trouve sa réponse dans le budget 2011 à travers plusieurs mesures :

– le **développement des réseaux d'épidémiosurveillance** sera financé par une enveloppe supplémentaire de 750 000 euros ;

– cette enveloppe s'inscrit dans un effort plus large de **renforcement des moyens consacrés à la surveillance du bon état de santé des cheptels français**. Les moyens relatifs aux encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), aux autres maladies animales comme la tuberculose, en forte recrudescence, la brucellose, la fièvre catarrhale ovine (FCO) ou la fièvre porcine et ceux permettant le financement des premières mesures des plans d'urgence comme l'abattage des élevages atteints ou les visites sanitaires obligatoires s'élèvent en 2011 à plus de 78 millions d'euros, contre 52 millions en 2010.

On constate en effet une **amélioration récente de la situation sur le front des maladies animales** : la France ne déplore plus chaque année que quelques cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), si bien que cette maladie peut être considérée comme quasiment éradiquée. De même, la FCO recule, sous l'effet de l'immunité naturelle développée par les animaux mais aussi du succès de la stratégie vaccinale. Si la vaccination était obligatoire pour la campagne 2009-2010, ce qui avait justifié l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative, le comité de pilotage national de suivi de la fièvre catarrhale ovine du 21 juillet 2010 a décidé qu'elle serait désormais facultative, bien que fortement recommandée, et qu'elle pourrait être effectuée directement par les éleveurs (sauf pour les animaux destinés à quitter le territoire national qui devront être vaccinés par le vétérinaire sanitaire, afin d'apporter toutes les garanties aux clients étrangers).

Il faut noter qu'en gestion, environ 20 millions de crédits supplémentaires devront certainement être dégagés, car il existe un risque élevé de refus par la commission européenne de participer à la prise en charge de dépenses liées à la FCO durant les exercices budgétaires précédents.

Notons enfin, parmi les crédits mobilisés en 2011, l'attribution de 3 millions d'euros aux organismes à vocation sanitaire (OVS), auxquels seront déléguées les missions de gestion des opérations de prophylaxie.

b) L'indemnisation des éleveurs : des besoins budgétaires moindres

Les crédits budgétaires d'indemnisation des éleveurs suite à l'abattage des animaux à risque sont en forte baisse, passant de plus de 27 millions d'euros en 2010 à 13 millions.

L'indemnisation est en effet largement basculée sur des fonds sanitaires, qui ont été dotés de 40 millions d'euros dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

Le PAP estime en effet à 41 millions d'euros environ les indemnités qui devraient être versées en 2011. Il serait donc nécessaire de mobiliser 27 millions de financements autres que budgétaires, provenant essentiellement des crédits de la PAC.

4. La sécurité et la qualité de l'offre alimentaire

Les **actions n° 3** « prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires » et **n° 8** « qualité de l'alimentation et offre alimentaire » participent au même objectif mais connaissent des évolutions totalement opposées entre 2010 et 2011.

a) L'action n° 3 : une baisse des crédits difficile à comprendre

Cette action comprend notamment les crédits, hors charges de personnel retracés dans le cadre de l'action n° 6, consacrés à **l'inspection sanitaire (5 millions d'euros), l'inspection vétérinaire aux frontières (720 000 euros) ou encore à la surveillance de la contamination des denrées alimentaires (3 millions d'euros).**

Elle s'inscrit globalement en baisse de plus de 4 millions d'euros par rapport à 2010, pour s'établir à 17,4 millions d'euros, du fait essentiellement d'une meilleure situation sanitaire des cheptels de volaille, qui nécessite moins de crédits de lutte contre les salmonelles en élevage.

Pour autant, **votre commission pour avis considère que l'enjeu de la sécurité sanitaire des aliments est essentiel** et qu'un renforcement des moyens de contrôle, notamment des produits importés provenant de pays n'imposant pas les mêmes règles sanitaires à leurs producteurs, aurait été bienvenu.

b) L'action n° 8 : la mise en œuvre budgétaire de la politique publique de l'alimentation voulue par la LMAP

L'action n° 8 est en hausse de 79 % en AE et 35 % en CP par rapport à 2010, pour s'établir à 5,3 millions d'euros en AE et 3,7 en CP. Ces crédits doivent permettre de financer les actions mises en œuvre dans le cadre du programme national pour l'alimentation (PNA), mis en place par la LMAP. Ils contribueront également à financer l'Observatoire de l'alimentation.

Il s'agit là d'un engagement fort qui, bien que modeste budgétairement, revêt une importance tant en matière de santé publique, afin de prévenir les problèmes d'obésité et de déséquilibres d'apports alimentaires, mais aussi en matière économique, pour défendre les productions de qualité, diversifiées, qui sont à la base de notre agriculture.

Notons que cette orientation intervient au moment même où le repas gastronomique français vient d'être inscrit, le 16 novembre 2010, au patrimoine culturel immatériel de l'humanité de l'UNESCO.

E. LE PROGRAMME 215 : UN MINISTÈRE MODÉRÉMENT AFFECTÉ PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Ce programme regroupe tous les moyens transversaux du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche dédiés au pilotage et à la mise en œuvre des politiques de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation, de la forêt et des affaires rurales, au niveau central comme au niveau déconcentré, et est composé essentiellement des **crédits de personnel** du MAAPRAT.

Il est doté de 748 millions d'euros en AE et 761 millions d'euros en CP, contre respectivement 850 millions d'euros et 851 millions d'euros en 2009, soit une baisse très importante de 12 % en AE et 11,6 % en CP.

Pour la première fois, le plafond d'emplois du programme passe en dessous des 10 000 ETPT, à 9 999 ETPT, contre 10 374 en 2010, soit une baisse de 3,6 %. Ces baisses sont le fruit de mouvements complexes :

– **118 ETPT sont supprimés du fait de transferts** nets des emplois vers d'autres missions du budget de l'État (notamment vers les services du Premier ministre, pour la mise en place des nouveaux services interministériels à l'échelon départemental) ;

– **85 ETPT nets, en sens inverse, proviennent d'un transfert** du programme 206, géré par le MAAPRAT ;

– **26 ETPT enfin, sont ajoutés, au titre des corrections techniques.**

– au total, les **suppressions nettes d'emplois à périmètre constant s'établissent à 375 ETPT**, un tiers de ces suppressions résultant de l'extension de l'effet, en année pleine, des suppressions décidées en 2010.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2010	AE PLF 2011	Évolution	CP LFI 2010	CP PLF 2011	Évolution
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture						
01	Moyens de l'administration centrale	208 348 728	207 488 289	- 0,4 %	213 392 463	214 866 647	+0,7 %
02	Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	40 785 032	24 776 000	- 39,3 %	42 219 538	25 326 000	- 40,0 %
03	Moyens des DRAAF, des DDAF, des DEEA et des DAF	513 994 359	445 070 357	- 13,4 %	513 994 359	445 070 357	- 13,4 %
04	Moyens communs	86 836 221	70 407 142	- 18,9 %	81 260 653	75 894 063	- 6,6 %
	Total	849 964 340	747 741 788	- 12,0 %	850 867 013	761 247 067	- 10,5 %
	Crédits votés par l'Assemblée nationale		747 666 629			761 153 071	

Source : Projet annuel de performance, PLF 2011.

1. Les moyens de l'administration centrale

L'action n° 1 « moyens de l'administration centrale » est dotée de 207 millions d'euros en AE et 215 millions en CP, soit sensiblement au même niveau qu'en 2010.

L'administration centrale est donc moins mise à contribution que les autres échelons dans l'effort budgétaire pour 2011 puisque, comme en 2010, 173 millions d'euros seront consacrés à leur rémunération, soit 80 % du budget de l'action n° 1.

Ceci est également vrai concernant les autres postes de dépenses de l'action : dépenses de gestion immobilière, l'action sanitaire et sociale, la formation continue et le fonctionnement courant restent stables par rapport à 2010.

2. Les moyens des services déconcentrés : une forte baisse, en application de la RGPP

L'action n° 3 « moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; directions départementales de l'agriculture et de la forêt ; directions départementale de l'équipement et de l'agriculture et directions de l'agriculture et de la forêt » concentre l'essentiel des baisses de crédits du programme.

Avec 445 millions d'euros de crédits, dont 425 millions de crédits de personnel, cette action représente près de 60 % de l'enveloppe du programme 215.

Elle baisse de 68 millions d'euros par rapport à 2010, mais cette baisse est en trompe l'œil. Les crédits de personnel proprement dit baissent de 5 % et contribuent à un gros tiers de la réduction globale de l'enveloppe de l'action n° 3.

En réalité, la réduction de 34 millions d'euros à moins de 3 millions des crédits immobiliers et de 24 millions d'euros à 11 millions de ceux affectés aux moyens généraux des services déconcentrés constitue l'un des effets du **regroupement des services du MAAPRAT au sein de grande directions interministérielles, à l'échelon régional comme à l'échelon départemental**. Ces crédits immobiliers et de moyens généraux ont simplement été transférés au sein du programme 133 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », rattaché aux services du Premier ministre.

Seule une évaluation transversale pourra dans quelques années établir la preuve que des économies nettes ont été obtenues grâce à cette stratégie de mutualisation des moyens des services déconcentrés.

3. Les moyens d'étude et d'évaluation et les moyens communs

L'**action n° 2** « évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique » est en très forte baisse. Elle s'établit à 25 millions d'euros, en baisse de plus de 40 % par rapport à 2010.

Cette situation s'explique par la fin des opérations de recensement agricole, qui ont eu lieu en 2010. Cette action revient donc à son niveau de 2009. Les crédits de personnel affectés à cette action s'élèvent à 130 ETPT, et correspondent aux effectifs des services de statistique et d'études du MAAPRAT.

L'**action n° 4** « moyens communs », connaît une évolution contrastée en AE et CP : la hausse des CP s'explique par de forts investissements informatiques programmés en 2011, tandis que la baisse des AE résulte des hausses d'AE de 2010, non reconductibles, liées au nouveau marché de téléphonie du MAAPRAT et à ses actions immobilières.

F. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

Le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) finance des **opérations de recherche, de développement et de transfert** menées pour les **exploitants agricoles**. Il ne s'agit donc pas de « développement rural » au sens communautaire¹.

1. Une participation à l'effort de réduction de dépenses

Les crédits sont en **légère baisse**, le CASDAR étant doté de 110,5 millions d'euros en AE comme en CP, contre 114,5 millions d'euros en AE et 119,5 millions d'euros en CP l'an passé.

Le CASDAR est subdivisé en deux programmes :

– le programme 775 « Développement et transfert en agriculture », doté de 55 millions d'euros en AE comme en CP, finance principalement des **programmes pluriannuels** établis par les chambres régionales d'agriculture ou par Coop de France, ainsi que des actions de « **thématiques innovantes** » ;

– le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture », doté de 55,5 millions d'euros en AE comme en CP, finance des **actions de recherche appliquée**, menées notamment par des instituts techniques et des organismes de recherche, ainsi que la conduite d'études, d'expérimentations et l'analyse des innovations de terrain.

Les recettes du CASDAR sont constituées par le **produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles**².

2. Une nouvelle mission : les actions de génétique animale et végétale

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, complétée par une ordonnance du 7 décembre 2006³ et leurs textes d'application, a permis de concilier l'ouverture à la concurrence des dispositifs nationaux relatifs aux semences avec la nécessité d'assurer la diffusion des nouvelles techniques d'insémination auprès de tous les éleveurs.

¹ La politique européenne de développement rural, fondée sur le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), a pour objectifs l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, l'amélioration de l'environnement et du paysage rural et l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural ainsi que la promotion de la diversification de l'économie rurale.

² Code général des impôts, article 302 bis MB.

³ Ordonnance n° 2006-1548 du 7 décembre 2006 relative à l'identification, au contrôle sanitaire des activités de reproduction, ainsi qu'à l'amélioration génétique des animaux d'élevage.

Le système repose sur des organismes agréés notamment pour la recherche appliquée (instituts techniques nationaux), la sélection (organismes de sélection) ou la mise en œuvre de missions de service public au niveau local (service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants).

Le présent projet de budget inclut dans le champ du CASDAR le financement des actions de génétique animale, précédemment supporté par le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » : gestion du patrimoine zoogénétique, évaluations génétiques, recherche stratégique et prospective, lutte contre la tremblante du mouton¹. Seul le service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants en monte publique continue à être financé par le programme 154.

Sont également transférées au CASDAR des dépenses de sélection végétale² (appel à projets d'amélioration variétale), pour un montant de 1,33 million d'euros en AE et en CP.

Votre rapporteur pour avis constate que ce transfert de charges ne s'accompagne pas d'un accroissement des ressources.

Or, selon l'analyse de notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial pour la commission des finances, si les recettes du CASDAR ont souvent été sous-évaluées au cours des années récentes, cela ne devrait plus être le cas en 2010 ni en 2011.

Votre rapporteur pour avis souligne donc que les missions de génétique animale et végétale, qu'elles soient retracées au sein de la mission « Agriculture » du budget général ou du compte d'affectation spéciale, doivent bénéficier d'un financement pérenne, alors que le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles varie d'année en année en fonction de la situation économique du secteur.

¹ Programme national (2010-2012) d'amélioration génétique pour la résistance à la tremblante classique du mouton (PNGAGRT).

² Ces dépenses étaient précédemment portées par les programmes 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » et 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

III. UNE POLITIQUE AGRICOLE NATIONALE QUI REPOSE SUR DES PRIORITÉS PRÉSERVÉES

A. LA POLITIQUE D'INSTALLATION

1. L'enjeu de l'installation

a) Renouveler les générations : un objectif de la politique agricole

Le renouvellement des générations est un enjeu majeur pour l'agriculture et les territoires. 60 % des exploitants agricoles ont aujourd'hui plus de 45 ans. Les exploitants âgés de moins de 35 ans représentent seulement 13 % des agriculteurs.

Le PAP fixe d'ailleurs un objectif de taux de renouvellement des chefs d'exploitation de 49 % : pour deux exploitants qui arrêtent leur activité, il conviendrait qu'au moins un exploitant s'installe. Le rythme des départs s'établit à environ 25 000 cessations d'activité par an.

Les reprises d'exploitations se heurtent cependant à d'importantes difficultés. Alors que les jeunes agriculteurs sont de mieux en mieux formés et disposent d'une grande technicité, l'installation constitue un engagement difficile, du fait de l'importance des capitaux qui doivent être mobilisés. Atteindre la surface minimale d'installation suppose donc des emprunts très lourds.

Par ailleurs, la reprise d'une exploitation, en dehors du cadre familial, peut constituer une aventure économique risquée : les lourds emprunts souscrits pour financer la reprise mettent d'emblée les trésoreries des exploitations en tension, du fait des charges financières. La grande incertitude dans laquelle se trouvent les agriculteurs du fait d'une volatilité très forte des marchés constitue donc un frein aux décisions d'installation.

En définitive, la restructuration des exploitations à l'occasion de départs d'agriculteurs intervient plutôt par agrandissement des exploitations existantes que par reprise d'exploitations, malgré le contrôle des structures.

Or, le maintien d'une agriculture privilégiant les exploitations de taille moyenne, présentes également dans des zones connaissant des handicaps naturels ou dans des zones rurales éloignées des grands centres économiques, **suppose une politique volontariste des pouvoirs publics d'aide à l'installation.**

b) Une politique renforcée d'aide à l'installation

Un nouveau parcours à l'installation a été mis en place début 2009 : le plan de professionnalisation personnalisé (PPP) remplace le dispositif

précédent qui prévoyait un stage de 6 mois et un stage application de 40 heures.

Ce PPP permet de mieux prendre en compte les besoins particuliers des candidats à l'installation et leurs expériences passées.

Dans un contexte économique difficile en 2009, d'après les informations fournies à vos rapporteurs pour avis, on recense 5 163 jeunes ayant obtenu l'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), contre 6 000 en moyenne les années précédentes.

Aux installations aidées, qui concernent uniquement les nouveaux installés âgés de moins de 40 ans, seuls éligibles à la DJA, s'ajoutent environ 10 000 installations non aidées, dont 40 % avec des chefs de culture âgés de moins de 40 ans.

Le taux de maintien à 10 ans de l'activité des nouveaux installés est élevé : 95 % pour les nouveaux installés ayant bénéficié des aides et 85 % pour les installés non aidés.

Dans le cadre de la LMAP, le Sénat avait souhaité renforcer la politique en faveur de l'installation. Deux articles demeurent dans le texte final, l'article 49 et l'article 50, le premier pour encourager l'installation sous forme sociétaire et le second pour unifier les conditions de protection sociale des porteurs de projet d'installation.

2. Des moyens consacrés à l'installation « sanctuarisés »

Le 1^{er} juillet 2010, à l'occasion d'un déplacement à Brommat, dans l'Aveyron, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, avait annoncé que les crédits consacrés à l'installation seraient « sanctuarisés dans le budget de l'agriculture pour 2011, à hauteur de 350 millions d'euros ».

Cette enveloppe résulte en réalité d'une combinaison des moyens budgétaires de l'État, des mesures fiscales et des aides européennes.

a) Les crédits nationaux consacrés à l'installation

Les crédits budgétaires consacrés directement à l'installation sont retracés dans le programme 154 de la MAPAFAR. Ils s'élèvent en 2011 à **155 millions d'euros**, qui se répartissent ainsi :

– 55 millions d'euros pour la part nationale de la DJA. Le 2^{ème} pilier de la PAC contribue à la DJA à la même hauteur (la part européenne peut même monter entre 60 et 75 % de la dotation dans les départements d'outre-mer) ;

– 88,5 millions d’euros en AE, mais seulement 54 millions en CP, pour financer les prêts à moyen terme spéciaux pour les jeunes agriculteurs. Ces prêts permettent une prise en charge des intérêts d’emprunt, faisant baisser le taux effectif pour le jeune installé à 2,5 % en zone de plaine et 1 % en territoire défavorisé ou de montagne ;

– 11,5 millions d’euros pour le Fonds d’incitation et de communication pour l’installation en agriculture (FICIA), chargé de financer le programme pour l’installation et le développement des initiatives locales (PIDIL), qui comprend notamment des mesures d’incitation à la cession de terres et bâtiments agricoles.

En outre, 8 millions d’euros sont encore inscrits pour financer les associations départementales pour l’aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), qui jouent un rôle important pour favoriser l’installation. Mais la reprise des missions des ADASEA par les chambres d’agriculture, mise en place par la LMAP, entraînera en 2012 une suppression pure et simple de ces crédits. D’autres crédits, en particulier de formation, contribuent plus indirectement à aider les jeunes agriculteurs.

Lors de son audition du 9 novembre 2010 devant votre commission pour avis, le ministre de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche, Bruno Le Maire, avait estimé à 169 millions d’euros le volume de crédits budgétaires mobilisés en 2011 en faveur de l’installation.

b) Les avantages fiscaux en faveur des jeunes agriculteurs

Outre les crédits budgétaires, on peut estimer à près de **87 millions d’euros les dépenses fiscales ou sociales ciblées sur l’installation.**

Le principal dispositif est celui mis en place par l’article 73 B du code général des impôts, qui prévoit un abattement dégressif sur cinq ans du bénéfice imposable des jeunes agriculteurs imposés au régime réel d’imposition. Cette dépense fiscale représentait environ 66 millions d’euros par an en 2009 (derniers chiffres connus).

Un dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), pour une durée de cinq ans, est prévu par l’article 1647-00 *bis* du code général des impôts. Cette dépense fiscale est évaluée à 12 millions d’euros par an.

D’autres dispositifs encore, comme la réduction de la taxe départementale de publicité foncière sur les acquisitions d’immeubles ruraux par les nouveaux installés contribuent également à réduire leur niveau d’imposition.

c) Les aides européennes à l'installation

Enfin, **les crédits communautaires consacrés à l'installation s'élèvent à 94 millions d'euros** environ. Les deux tiers de cette somme proviennent du cofinancement par le FEADER de la DJA.

D'une manière générale, **vos rapporteurs pour avis se félicitent du maintien d'un soutien public important à l'installation, indispensable pour assurer le renouvellement des générations en agriculture.**

B. LE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE : DES MODALITÉS À RÉINTERROGER

1. Le développement de l'agriculture biologique : des objectifs ambitieux

Lancé en 2007, le plan « Agriculture biologique : horizon 2012 » visait à tripler les surfaces cultivées en « bio » pour les porter à 6 % de la surface agricole française en 2012. Cet objectif a été repris dans le Grenelle de l'environnement.

L'objectif est à la fois environnemental, afin de diminuer l'usage des pesticides pour le traitement des cultures, mais aussi économique, car les produits « bio » connaissent une demande forte et sont mieux valorisés que les produits issus de l'agriculture conventionnelle.

L'observatoire des prix des fruits et légumes de l'association « Familles rurales » a ainsi constaté en 2010 qu'à l'achat, les fruits et légumes « bio » étaient 70 % plus chers que les fruits et légumes conventionnels.

Les surfaces cultivées en « bio » s'élevaient fin 2009 à 670 000 hectares, soit 2,6 % de la surface agricole utilisée (SAU)¹. Ce chiffre monte à 6 % dans deux régions : Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Tous secteurs confondus, on compte 16 440 exploitants agricoles qui cultivent des parcelles « bio ».

Le PAP de la mission MAPAFAR fixe comme objectif une part de SAU cultivée en « bio » de 4 % en 2011, ce qui paraît à l'évidence très ambitieux (cela représente 1,17 million d'hectares).

¹ Source : Agence Bio.

2. L'adaptation des dispositifs de soutien à l'agriculture biologique

- Le projet de loi de finances pour 2011 poursuit la politique engagée de soutien à l'agriculture biologique.

Plusieurs lignes budgétaires sont mises à contribution :

- l'**Agence Bio** bénéficie d'une subvention pour charges de service public (SCSP) à hauteur de **1,15 million d'euros** ;

- le « **Fonds avenir bio** » bénéficie pour sa part d'une dotation reconduite de **3 millions d'euros**, sur une enveloppe totale de 15 millions en 3 ans. Notons également que le fonds stratégique d'intervention pour les industries agro alimentaires (FISIAA) intervient également pour soutenir des projets dans le domaine de l'agriculture biologique, même si ce n'est pas sa seule mission ;

- enfin, **des crédits de soutien à l'animation en agriculture biologique** sont prévus à hauteur de **2,3 millions d'euros**, dans le cadre de l'action en faveur du pastoralisme.

- A ces crédits nationaux viennent s'ajouter des crédits communautaires. Le bilan de santé de la PAC s'est traduit par le transfert complet au sein du premier pilier du financement de l'aide à la conversion vers l'agriculture biologique (CAB), en 2011, et de l'aide au maintien en l'agriculture biologique (aide dite de soutien à l'agriculture biologique : SAB), en 2010. Aucun soutien national n'est donc plus prévu au titre des mesures agro environnementales (MAE) dans le budget de l'État, alors que les MAE orientées vers l'agriculture biologique représentaient 27 millions d'euros en 2010. L'**enveloppe communautaire totale** consacrée à l'agriculture « bio » en France s'élève donc à **84 millions d'euros** ainsi répartis :

- 34 millions d'euros pour l'aide à la conversion en agriculture biologique. Cette enveloppe sera portée à 44 millions en 2012 et 56 millions en 2013 ;

- 50 millions d'euros pour l'aide au maintien en agriculture biologique.

- Enfin, le projet de loi de finances pour 2011 reconduit, en l'adaptant, le **principal dispositif fiscal** en faveur du maintien de l'agriculture biologique. Mis en place en 2006, ce dispositif, qui prend la forme d'un **crédit d'impôt**, a été encore renforcé en 2010.

Son coût pour les finances publiques est passé de **16 millions d'euros à 33 millions entre 2009 et 2010**. Cependant, l'article 244 *quater* L du code général des impôts, qui instituait cet avantage fiscal, en prévoit aussi sa disparition au-delà de 2010.

Souhaitant maintenir l'encouragement à l'agriculture biologique, le Gouvernement propose de reconduire le dispositif jusqu'en 2012, à travers

l'article 66 du projet de loi de finances pour 2011. Cet article prévoit cependant d'abaisser le plafond de l'avantage fiscal à 2 000 euros par an, contre 4 000 euros aujourd'hui. Par ailleurs, cette aide serait prise en compte, comme les autres aides nationales et européennes, dans le plafond des aides « *de minimis* ». **Cette double restriction permettrait de limiter le coût de la dépense fiscale correspondante à 17 millions d'euros.**

Si vos rapporteurs pour avis partagent l'orientation des pouvoirs publics en faveur du développement de l'agriculture biologique, **ils soulignent néanmoins que celle-ci devra pouvoir trouver son autonomie économique.** Une offre nationale plus importante en agriculture biologique est certainement indispensable, une large partie du marché intérieur étant aujourd'hui capté par des productions importées, notamment en provenance d'Italie ou d'Allemagne. **Il faut donc consolider et poursuivre les efforts de conversion de parcelles.**

Votre commission pour avis juge au demeurant souhaitable, par ailleurs, de s'assurer que les **critères permettant de labelliser les produits « bio » sont appliqués de manière uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, mais également aux importations provenant de pays-tiers**, afin de ne pas créer, sur ce segment, des distorsions de concurrence.

IV. LES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION

Deux articles sont rattachés à la MAPAFAR :

– l'**article 68** supprime l'exonération de la part salariale des cotisations sociales des salariés agricoles de moins de 26 ans employés comme saisonniers, dans la mesure où existe depuis 2010 un nouveau dispositif général d'exonération qui concerne l'ensemble des saisonniers ;

– l'**article 68 bis**, introduit lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, permet aux chambres d'agriculture de bénéficier d'une augmentation de la taxe pour frais, qui constitue leur principale ressource, dans la limite d'un plafond collectif de 1,5 % et individuel de 3 %.

Article 68

Suppression de l'exonération de part salariale des cotisations sociales pour les salariés de moins de 26 ans embauchés comme saisonniers agricoles

(article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime)

Prévu au IV de l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime, le dispositif d'exonération de cotisations salariales bénéficiant aux saisonniers de moins de 26 ans avait été mis en place par l'article 27 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

L'objectif était alors de rendre plus attractifs ces emplois saisonniers. Toutefois, l'exonération est limitée à une période d'un an par salarié embauché et non applicable à la cotisation due pour la fraction de salaire au dessus du SMIC.

Concrètement, cette exonération coûte près de 3 millions d'euros par an à l'État, du fait de la compensation versée à la MSA. Par ailleurs, il existe un risque juridique de requalification par la Commission européenne de cette exonération en aide d'État, exposant la France à des pénalités financières.

Économiquement, il semblerait que l'exonération profite exclusivement à l'employeur et non au travailleur temporaire. Son effet est donc très faible sur la rémunération et probablement assez faible sur l'emploi.

Enfin, une mesure générale d'exonération de charges patronales a été mise en place pour les travailleurs saisonniers par la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010. Cette mesure allège la charge totale des entreprises agricoles de 168 millions par an.

Il semble donc **peu justifié de conserver concurremment ces deux mesures**, et vos rapporteurs pour avis partagent la volonté du Gouvernement de mettre fin à cette exonération pour l'avenir, le dispositif proposé prenant soin de préciser que cette exonération s'appliquera bien pour les salaires perçus jusqu'au 31 décembre 2010.

<p>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification</p>

Article 68 bis (nouveau)

Augmentation du produit de la taxe pour frais des chambres d'agriculture

(article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime).

La taxe additionnelle au foncier non bâti (TAFNB), prévue à l'article 1604 du code général des impôts, constitue une ressource essentielle pour les chambres d'agricultures. **Elle représente 41 % de leurs recettes de fonctionnement, soit environ 277 millions d'euros.**

A la différence de nombreuses autres taxes, la TAFNB n'est assortie d'aucun mécanisme de revalorisation d'une année sur l'autre. En cas d'inflation, le produit de la taxe restant identique en euros courants baisse donc en euros constants.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, le Sénat avait adopté un amendement permettant une augmentation du produit de cette taxe additionnelle de 1,5 %, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de péréquation entre chambres départementales et régionales. Mais, lors de la réunion de la commission mixte paritaire, si le mécanisme de péréquation avait été préservé, l'augmentation du produit de la taxe avait été supprimée.

Or, le statut des agents des chambres d'agriculture prévoit un glissement vieillesse technicité (GVT) de base de 1,2 % de la masse salariale, à laquelle s'ajoute l'augmentation de la valeur du point. **La masse salariale des chambres, à effectifs constants, augmente donc de 1,8 % par an.**

Par ailleurs, la reprise par les chambres des missions des Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), qui emploient aujourd'hui environ 300 personnes, nécessite de dégager des marges de manœuvres supplémentaires, dès lors que le financement de ces missions par l'État est réduit (8 millions d'euros en 2011, contre 14 millions en 2010).

Enfin, les chambres exercent des missions de plus en plus importantes de guichet unique pour les démarches des agriculteurs.

En 2010, les chambres d'agriculture ont fait un effort particulier sur leur gestion pour maintenir leurs budgets à l'équilibre **mais cette performance ne pourra pas être reproduite plusieurs années de suite.**

Aussi, l'Assemblée nationale a-t-elle adopté un article au projet de loi de finances pour 2011, à l'initiative du Gouvernement, mettant en place pour les chambres un mécanisme de revalorisation du produit de la TAFNB, qu'il appartient au Parlement de voter en loi de finances dans la limite d'un taux maximum annuel d'augmentation pour chaque chambre qui ne peut dépasser 3 %.

Pour 2011, l'Assemblée nationale a décidé de porter le taux d'augmentation du produit global de la TAFNB à 1,5 %. Ce taux pivot pourra être modulé entre chambres. Le taux applicable à chaque chambre relève de la décision du ministre chargé de l'agriculture, sur proposition de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Ce mécanisme préserve la possibilité de soutenir davantage les chambres d'agriculture connaissant des besoins particuliers de financement.

L'augmentation proposée ne remet pas en cause les efforts de gestion demandés aux chambres d'agriculture. Ainsi, en 2011, 2012 et 2013, les effectifs des chambres, qui s'élèvent en 2010 à environ 7 200 salariés ETPT, devraient, hors transferts, diminuer d'environ 80 emplois par an en moyenne. Par ailleurs, les chambres se sont engagées dans un vaste mouvement de regroupement dans le cadre régional, en mutualisant leurs moyens, ce qui devrait permettre des économies supplémentaires.

Si l'augmentation proposée va dans le bon sens, elle ne rattrape pas complètement le retard lié à l'exercice 2010. Compte tenu des forts besoins que fait naître l'intégration des effectifs des ADASEA au sein des chambres, la mise en place du guichet unique des entreprises ou l'observatoire sanitaire du végétal, un taux-pivot légèrement plus élevé en 2011 paraît justifié. **C'est pourquoi votre commission pour avis, sur proposition de son président et de votre rapporteur, Gérard César, vous propose de porter ce taux de 1,5 % à 2 %.**

Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Réunie le 30 novembre 2010, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, 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) et à ceux du Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, ainsi modifiés, MM. Jean-Marc Pastor et Raymond Vall s'en étant remis à la sagesse du Sénat. Elle a également émis un avis favorable à l'adoption des articles 68 et 68 bis, ce dernier sous réserve d'un amendement.