

N° 157

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

Par Mme Renée NICOUX et M. Gérard CÉSAR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, vice-présidents ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°3) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. L'AGRICULTURE FRANÇAISE FACE À DE MULTIPLES DÉFIS	9
A. LE DÉFI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	9
1. <i>Les contours désormais connus de la nouvelle politique agricole commune</i>	9
a) Une enveloppe des soutiens européens à l'agriculture orientée à la baisse	9
(1) Le budget agricole de l'Europe réduit pour la période 2014-2020	9
(2) La France préserve une enveloppe quasi-constante	9
b) Les orientations de la future politique agricole commune définitivement validées	10
2. <i>La mise en œuvre nationale de la politique agricole commune : le choix de privilégier l'élevage</i>	11
a) Le rééquilibrage nécessaire des aides agricoles en faveur des filières animales	11
b) Le choix du Président de la République : privilégier l'élevage et préserver les productions animales	12
B. CONCILIER PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE	14
1. <i>L'agriculture en première ligne pour relever le défi environnemental</i>	14
a) L'exigence environnementale prise en compte à travers les mesures agroenvironnementales	14
b) L'agroécologie : une nouvelle approche	14
2. <i>Le défi de l'emploi et de l'équilibre économique des exploitations et des territoires</i>	16
a) Le maintien de l'emploi agricole : un enjeu pour nos territoires	16
b) L'enjeu du revenu	16
II. UN REMODELAGE DES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE, QUI PRÉSERVE LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE AGRICOLE	17
A. DES AVANTAGES FISCAUX RABOTÉS	17
1. <i>Une fiscalité écologique plus contraignante</i>	17
a) Le relèvement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	17
b) La suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants	17
c) La mise en place de l'écotaxe	18
2. <i>Les autres mesures fiscales du projet de loi de finances</i>	18
B. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPENSÉE PAR DES CRÉDITS EUROPÉENS DU PROGRAMME 154	19
1. <i>Le maintien d'une priorité à l'installation</i>	19
a) Des objectifs ambitieux dans un contexte difficile	19
b) Des moyens préservés	20
2. <i>Les crédits de crise à leur étiage bas</i>	21
a) Des moyens très faibles pour faire face aux crises	21
b) La réduction des soutiens à la gestion des risques	21
3. <i>Des moyens contraints pour le soutien aux filières et la modernisation des exploitations</i>	22
a) Des baisses de crédits nationaux compensées par des crédits européens	22
b) Les enveloppes de modernisation et de soutien à leur étiage bas	23
4. <i>Un budget qui cherche à préserver la compétitivité de l'agriculture</i>	24

a) La compétitivité, un enjeu pour l'agriculture française.	24
b) La fiscalité au secours de la compétitivité.	24
C. LE PROGRAMME 149 : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA FORÊT.....	25
1. <i>La mobilisation du potentiel forestier français : un levier de croissance et d'emploi.</i>	25
a) La mise en évidence ancienne d'un potentiel forestier inexploité.....	25
b) La relance d'une ambition forestière française.....	25
2. <i>La mobilisation de nouveaux moyens budgétaires.</i>	28
a) Le soutien à l'Office national des forêts confirmé.	28
b) La réduction des crédits post-tempête.	29
c) Un instrument nouveau : le fonds stratégique de la forêt et du bois.	30
D. LE PROGRAMME 206 : UNE PRIORITÉ MAINTENUE À LA SÉCURITÉ SANITAIRE.	31
1. <i>Un budget au service d'un impératif d'excellence sanitaire.</i>	31
2. <i>La préservation des moyens de fonctionnement de la sécurité sanitaire.</i>	32
a) Le maintien des moyens de fonctionnement des services de l'État chargés de la sécurité sanitaire.	32
b) Le soutien confirmé à l'ANSES.....	33
c) Le rôle des FREDON et des GDS.	34
3. <i>Un budget qui fait le pari d'une bonne maîtrise des risques sanitaires.</i>	34
E. LE PROGRAMME 215 ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES OPÉRATEURS : UNE APPROCHE PLUS RÉALISTE.....	36
1. <i>La poursuite à un moindre rythme de la réduction des effectifs du ministère.</i>	36
2. <i>Les opérateurs du ministère : un traitement au cas par cas.</i>	37
F. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » : DES RESSOURCES NOUVELLES AFFECTÉES À L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE EN FAVEUR DES FILIÈRES.	38
1. <i>Une évolution dynamique des ressources du CAS-DAR.</i>	38
2. <i>Une extension des missions financées par le CAS-DAR.</i>	38
a) Le programme 775.	38
b) Le programme 776.....	39
III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS.	40
A. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE : UNE PROGRESSION CONTINUE.	40
1. <i>Une progression du bio soutenue par le budget de l'État.</i>	40
a) Des moyens substantiels consacrés à l'agriculture bio.....	40
b) Les résultats plutôt favorables du plan « agriculture biologique horizon 2012 ».....	41
2. <i>L'agriculture biologique, priorité de la politique agricole.</i>	41
a) Le nouveau programme ambition bio 2017.	41
b) Un environnement favorable au développement de l'agriculture biologique.	42
B. L'AGROALIMENTAIRE : SECTEUR STRATÉGIQUE ET PRIORITÉ DU REDRESSEMENT PRODUCTIF.	43
1. <i>L'industrie agroalimentaire, pilier de la ferme France.</i>	43
a) Une contribution essentielle à l'emploi dans les territoires.....	43
b) Des fragilités importantes.	43

2. <i>Le contrat de filière alimentaire : un outil au service d'une relance de la filière.</i>	44
a) Le budget de l'État en soutien des industries agroalimentaires.....	44
b) Le contrat de la filière alimentaire.	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

Mesdames, Messieurs

La discussion des crédits destinés à l'agriculture intervient à la veille de changements profonds pour le secteur, qui seront apportés à la fois par la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), et par les orientations de la loi d'avenir de l'agriculture, présentée le 13 novembre dernier au Conseil des ministres.

L'accord entre chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres de l'Union européenne intervenu en février 2013 sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 a permis de **débloquer les négociations sur la réforme de la PAC**. Tout en validant le schéma proposé par la commission européenne visant à une PAC plus verte, mais aussi plus juste dans la distribution des aides, afin de mettre un terme aux inégalités de traitement entre agriculteurs de l'Union, les négociateurs ont **laissé aux Etats de larges marges de manœuvre dans l'application de la PAC**. Lors de son déplacement au sommet de l'élevage, le 2 octobre dernier, le Président de la République a annoncé vouloir orienter la PAC en faveur de l'élevage, de l'installation, du soutien aux zones défavorisées, tout en retenant une approche prudente de la convergence interne des aides.

La politique agricole en 2014 va également être modifiée par la loi d'avenir de l'agriculture. Avec une **orientation claire en faveur de l'agroécologie**, cette loi d'avenir vise à concilier performance économique et performance environnementale, plutôt que d'opposer ces deux approches. Le budget de l'agriculture pour 2014 est déjà marqué par la perspective de cette loi d'avenir, notamment à travers une augmentation des crédits destinés aux nouvelles mesures agroenvironnementales.

Soumis aux contraintes strictes fixées par le cadre budgétaire pluriannuel triennal 2013-2015 qui vise au rétablissement des comptes publics, les plafonds de crédits de la mission « *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales* » (MAAFAR) connaissent une baisse substantielle en 2014, passant en autorisations d'engagement (AE) de 3,31 à 3 milliards d'euros entre la loi de finances initiale pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2014, et en crédits de paiements (CP) de 3,36 à 3,31 milliards d'euros, soit des **baisses respectives de 9,2 % et 4,5 % en AE et CP**.

Cette réduction des moyens budgétaires nationaux consacrés à l'agriculture, qui représentent plus de 300 millions d'euros en AE et 150 millions en CP est concentrée sur le programme 154, qui porte l'essentiel des crédits d'intervention économique du ministère de l'agriculture et **s'explique largement par une modification de la clef de répartition du financement des dispositifs d'aide par le budget national et par le budget européen**. Concrètement, la réforme de la politique agricole commune (PAC) génère des économies sur le budget de l'Etat.

Pour autant, l'essentiel des dispositifs de soutien à l'agriculture, qu'il s'agisse des aides publiques ou des dispositifs fiscaux, est préservé, au service de **priorités politiques qui n'ont pas changé** : favoriser la formation, l'installation et le renouvellement des générations, améliorer la compétitivité de l'agriculture, favoriser le lien entre agriculture et environnement, assurer un haut niveau de sécurité sanitaire, développer l'innovation. Le budget 2014 est également marqué par un nouvel élan pour la forêt avec la création du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB). Le budget 2014 confirme aussi l'arrêt, déjà amorcé l'année dernière, dans la stratégie de réduction massive des moyens et donc des effectifs des services centraux et déconcentrés du ministère de l'agriculture ainsi que de ses opérateurs, dès lors que leurs missions restent inchangées.

Lors de sa réunion du 27 novembre 2013, la commission des Affaires économiques du Sénat a émis, sur proposition de Mme Renée Nicoux, rapporteure pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAAFAR) inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

La commission des Affaires économiques a également émis, sur proposition de ses rapporteurs pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR) inscrits au projet de loi de finances pour 2014.

Elle a enfin adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 61 *bis*.

I. L'AGRICULTURE FRANÇAISE FACE À DE MULTIPLES DÉFIS

A. LE DÉFI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA FUTURE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.

1. Les contours désormais connus de la nouvelle politique agricole commune.

a) *Une enveloppe des soutiens européens à l'agriculture orientée à la baisse.*

(1) Le budget agricole de l'Europe réduit pour la période 2014-2020.

Les contraintes qui pèsent sur le budget européen mettent à contribution la PAC. Pour autant, le compromis dégagé lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 **réduit le soutien budgétaire européen à l'agriculture dans des proportions moindres que ce qui était redouté en début de négociation.**

Le budget européen est globalement plus faible, son plafond passant de 1,06 % du revenu national brut de l'Union sur la période 2007-2013 à 0,95 % en crédits de paiement. Concrètement, l'enveloppe budgétaire de l'Union baissera de l'ordre de 3,5 %, passant de 993,6 à 960 milliards d'euros en autorisations d'engagements entre la période 2007-2013 et la période 2014-2020 (en euros constants) et de 942,8 à 908,4 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une réduction de l'ordre de 35 milliards d'euros et ce, alors même que l'Union vient d'intégrer un nouveau membre, la Croatie.

Une note du Parlement européen publiée en juin dernier¹ montre que les dépenses de la rubrique 2 du budget de l'Union européenne seront fortement mises à contribution. Les crédits d'engagement sur cette rubrique baisseront de 420,7 milliards d'euros pour la période 2007-2013 à 369,6 milliards sur la période 2014-2020, soit une réduction de plus de 12 %. **En 2020, le premier pilier passerait en euros constants à 37,6 milliards d'euros soit une baisse de 13 % par rapport à 2013 et le deuxième pilier passerait à 11,4 milliards d'euros, soit une baisse encore plus forte de 18 % par rapport à 2013.**

(2) La France préserve une enveloppe quasi-constante.

Dans un tel contexte, **la France est parvenue à tirer son épingle du jeu.** Alors que de nombreux États membres enregistrent des baisses importantes sur l'enveloppe des paiements directs (- 7,1 % pour la Belgique, - 7,4 % pour les Pays-Bas, - 6,5 % pour l'Italie, - 4,9 % pour l'Allemagne), la

¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT\(2013\)495846_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_FR.pdf)

baisse pour la France est limitée à - 4,2 % en comparant les deux périodes 2007-2013 et 2014-2020. Et elle est compensée par une augmentation de 14,3 % de l'enveloppe du deuxième pilier, alors que la plupart des autres États membres voient leur dotation reculer (- 19,9 % pour l'Allemagne, -10,4 % pour l'Irlande). **Au final, l'enveloppe globale pour la France d'une programmation à l'autre baisse de 1,7 %, là où l'Italie enregistre une réduction de 4,5 %, l'Espagne de 3,8 % et l'Allemagne de 8,1 %¹.**

L'enveloppe nationale sur l'ensemble de la période 2014-2020 pour le premier pilier sera de 54 milliards d'euros courants, soit en moyenne 7,7 milliards d'euros par an, et celle relative au développement rural s'élèvera à 9,9 milliards d'euros courants, soit en moyenne 1,4 milliard d'euros par an. Au total, les crédits disponibles pour les aides directes et le développement rural s'élèvent à 63,9 milliards d'euros courants sur la période, soit en moyenne 9,1 milliards d'euros par an. Par rapport à l'année 2013, la baisse est limitée à 2,2 %.

En outre, les enveloppes consacrées aux mesures de marché ont été maintenues au niveau des propositions initiales de la Commission, ce qui offrira la possibilité de ne pas raboter les dotations de l'organisation commune des marchés (OCM) viticole, ou encore du programme spécifique au secteur des fruits et légumes et au régime particulier d'appui à l'approvisionnement dans les départements d'outre-mer, qui jouent un rôle essentiel dans ces secteurs.

b) Les orientations de la future politique agricole commune définitivement validées.

Le compromis budgétaire a permis d'aboutir à un compromis politique entre Conseil, Parlement européen et Commission le 26 juin 2013, à l'issue d'un ultime trilogue tenu à la toute fin de la présidence irlandaise.

La convergence des aides est mise en œuvre, mais en laissant la possibilité qu'elle reste incomplète en 2020. Aucun agriculteur ne devra toucher moins de 60 % de la moyenne nationale. Mais les États membres pourront, pour ceux aujourd'hui les mieux lotis, plafonner leur perte à 30 %.

Le verdissement des aides directes est confirmé, selon des modalités plus précises et plus réalistes par rapport aux propositions initiales de la Commission européenne. Une part de 30 % des aides directes est subordonnée au respect des **trois critères du verdissement** :

- une **diversité des assolements**, la culture principale ne pouvant excéder 75 % de la surface, avec deux cultures différentes obligatoires pour

¹ Agrapresse - 15 juillet 2013.

les exploitations de moins de 30 hectares et trois pour les exploitations de plus de 30 hectares ;

- le **maintien des prairies permanentes** au niveau de 2012, les conversions ne pouvant excéder 5 % par exploitation ;

- l'obligation de consacrer **5 % de la surface (hors pâturages) pour toute exploitation de plus de 15 hectares à des structures agroécologiques**, ce seuil pouvant être porté à 7 % en 2017.

Le compromis trouvé en trilogue a accru également la part pouvant être consacrée sur le premier pilier aux paiements couplés, ceux-ci pouvant s'élever à 13 % de l'enveloppe, auxquels s'ajoutent 2 % pour les cultures visant à accroître l'autonomie de l'Europe en protéines végétales.

Les jeunes agriculteurs doivent bénéficier d'une surprime de 25 %, dans la limite de 2 % de l'enveloppe nationale.

Le compromis a également touché l'OCM, en remplaçant le régime des droits de plantation par un nouveau système d'encadrement des capacités de production, en mettant fin aux quotas de sucre au 30 septembre 2017, et en étendant à tous les secteurs la possibilité pour les producteurs de se regrouper en organisations collectives pour peser sur les marchés.

La politique de développement rural a été simplifiée et adaptée, sans bouleversements majeurs, avec des taux de cofinancements européens pouvant être plus élevés sur de nombreux dispositifs.

Le nouveau cadre européen laisse beaucoup de marges de manœuvre aux États membres dans la mise en œuvre de la PAC. Les aides couplées, mais aussi la possibilité de choisir son rythme de convergence, ou encore la possibilité, nouvelle, de majorer les aides directes pour les premiers hectares, combinées aux facultés déjà grandes des États membres de choisir leurs propres orientations dans le cadre du deuxième pilier, offrent une palette d'outils intéressante. Jamais la subsidiarité n'avait été poussée à un tel point dans la PAC.

2. La mise en œuvre nationale de la politique agricole commune : le choix de privilégier l'élevage.

a) Le rééquilibrage nécessaire des aides agricoles en faveur des filières animales.

Après des années 2008 et 2009 difficiles pour les agriculteurs, compte tenu du brutal retournement des prix agricoles, **le résultat net par**

actif en termes réels dans le secteur agricole s'est accru de 38,3 % en 2010, 9,4 % en 2011 et 5,4 % en 2012¹.

Si le résultat courant avant impôts (RCAI) par actif non salarié s'est établi en 2012 à 38 300 euros, cette moyenne cache **de fortes disparités** selon les productions : le revenu des exploitations de grandes cultures atteint 76 500 euros par actif en 2012 (près de 59 500 euros en moyenne sur trois ans), contre 39 400 euros pour les exploitations de maraîchage et 27 000 euros en production fruitière.

En viticulture, les mauvaises récoltes de 2012 ont entraîné une stagnation du revenu dans la plupart des régions, avec un RCAI qui s'établit à 32 800 euros en moyenne annuelle.

En tout état de cause, les revenus des productions végétales sont meilleurs que les revenus en productions animales. Les éleveurs bovins laitiers connaissent un RCAI moyen à 24 700 euros en 2012, tandis que les éleveurs de bovins pour la viande se contentent de 17 100 euros par actif et les éleveurs d'ovins et de caprins de 16 500 euros.

Dès lors, un rééquilibrage des aides en faveur des productions animales permettrait de lutter contre les inégalités entre filières. Les niveaux d'aide à l'hectare sont en effet aujourd'hui très différents selon les filières : ils s'élèvent en moyenne en France à 268 € par hectare, mais peuvent aller de 375 € pour les élevages bovins laitiers à base de maïs à 200 € pour les élevages bovins à l'herbe, 150 € pour les élevages ovins, et s'élèvent à 300 € environ pour les grandes cultures.

Dans sa résolution sur la future PAC adoptée en mai 2013, le Sénat réclamait une PAC qui favorise le renouvellement des générations et l'installation, une PAC qui ne se contente pas d'assurer une distribution passive des aides mais oriente son action résolument en faveur de l'élevage, et enfin, une PAC plus régulatrice².

Le compromis adopté par les européens n'empêche pas une telle ambition, qui repose largement sur les choix nationaux.

b) Le choix du Président de la République : privilégier l'élevage et préserver les productions animales.

Le 2 octobre 2013, lors du sommet de l'élevage de Cournon, le Président de la République a annoncé les arbitrages nationaux dans la mise en œuvre de la PAC pour 2014-2020 en retenant une priorité majeure : **défendre l'élevage en mobilisant l'ensemble des leviers disponibles :**

¹ Source : Comptes nationaux provisoires de l'agriculture, juillet 2013.

² Voir le rapport n° 573 (2012-2013) de vos rapporteurs pour avis sur la proposition de résolution européenne sur la réforme de la PAC adoptée par la commission des affaires européennes du Sénat.

- Les *aides couplées* du secteur animal sont maintenues : la prime à la vache allaitante est conservée, sa part nationale étant transférée au niveau du budget européen ; une prime à la production laitière et une aide à l'engraissement seront mises en place ; enfin la part de couplage permise pour soutenir la production de protéines végétales (2 % de l'enveloppe du premier pilier) visera à développer l'autonomie fourragère des élevages.

- *L'indemnité compensatoire de handicaps naturels* (ICHN) est conservée dans les zones défavorisées et revalorisée de 15 % dès 2014. La prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), qui ne peut être maintenue en l'état du fait du verdissement et de l'absence de double paiement des agriculteurs au titre des premier et deuxième piliers, est fusionnée avec l'ICHN.

Les choix nationaux de mise en œuvre de la PAC visent également à réduire les inégalités entre agriculteurs et soutenir le modèle d'agriculture familiale :

- En *réservant une enveloppe de 20 % sur le premier pilier à une majoration de la valeur des droits à paiement de base pour les 52 premiers hectares de chaque exploitation*. La transparence fiscale qui s'applique aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) s'appliquera aussi pour le calcul de cette majoration. La mise en place de cette majoration sera progressive de 2015 à 2018 ;

- En mettant en place une *convergence progressive des niveaux d'aide*, visant à réduire les inégalités. Chaque agriculteur devra avoir atteint 70 % de la moyenne en 2019 et la perte du niveau d'aide de chaque agriculteur sera plafonnée à 30 %, afin d'amortir les effets de la réforme ;

- En *renforçant les moyens destinés aux mesures agroenvironnementales*, qui seront doublés, comme les mesures en faveur de l'agriculture biologique ;

- Enfin, en *soutenant l'installation des jeunes agriculteurs*, à la fois par le premier pilier où 1 % de l'enveloppe nationale y sera consacrée, soit environ 75 millions d'euros, et en mobilisant le deuxième pilier, à hauteur de 25 millions d'euros supplémentaires.

Au final, ce sont près d'un milliard d'euros qui seront réorientés sur les productions animales, ce qui constitue un transfert considérable, destiné à soutenir un segment de notre agriculture structurellement fragile.

B. CONCILIER PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE.

1. L'agriculture en première ligne pour relever le défi environnemental.

a) L'exigence environnementale prise en compte à travers les mesures agroenvironnementales.

Les exigences environnementales qui pèsent sur l'agriculture sont de plus en plus fortes, répondant à une demande sociale. La politique agricole prend en compte ces exigences à travers de nombreuses initiatives, qui sont prolongées dans le budget 2014.

Ce budget permet de financer de nombreuses mesures dont l'objectif est **d'adapter l'agriculture aux nouveaux enjeux**. Parmi ces mesures, vos rapporteurs soulignent la **progression des crédits destinés aux mesures agroenvironnementales (MAE), qui passent de 42,9 millions d'euros à 56,7 millions d'euros en CP entre 2013 et 2014**. Il s'agit de soutenir les priorités traditionnelles comme la réduction de la consommation d'eau et le maintien de la biodiversité dans les zones humides mais aussi d'engager la démarche d'agroécologie défendue par le ministre de l'agriculture.

b) L'agroécologie : une nouvelle approche.

Tenue en décembre 2012, la conférence nationale « produisons autrement » a réuni chercheurs, agriculteurs, animateurs des réseaux agricoles, pour modifier l'approche des enjeux environnementaux en agriculture, en **partant de l'idée qu'on peut maintenir son niveau de production et même l'augmenter et préserver les ressources et l'environnement, en tirant mieux parti du potentiel agronomique de nos écosystèmes**.

Auditionné le 5 novembre par votre commission, le ministre Stéphane Le Foll a précisé son approche des nouvelles MAE qu'il entend mettre en place : « *Aujourd'hui, les MAE consistent à fournir une aide économique pour mener des actions exemplaires sur le plan environnemental à l'échelle de l'exploitation. Le postulat des MAE est que répondre à des contraintes environnementales fortes génère un surcoût pour l'agriculteur qu'il faut compenser. L'agroécologie propose une nouvelle approche consistant à considérer au contraire que l'écologie et l'environnement peuvent être les éléments d'un système économiquement plus efficace. Les MAE « système » qui se mettent en place doivent permettre de maintenir la production en baissant les coûts. Nous visons donc une écologie mobilisatrice et pas simplement normative ou fiscale* ».

Cette approche nouvelle a conduit à l'annonce d'un programme d'action prévoyant :

- Un plan Ecophyto renforcé et rénové.
- Le plan Ecoantibio destiné à limiter l'utilisation des antibiotiques en élevage.
- Un plan apiculture durable.
- Le programme ambition bio 2017.
- Un plan d'action « semences et agriculture durable ».
- Un plan azote méthanisation.

LE PLAN ÉNERGIE MÉTHANISATION AUTONOMIE AZOTE (EMAA)

Lancé en mars 2013 conjointement par la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le plan EMAA vise à **mieux valoriser l'azote organique** produit par les élevages et **réduire la dépendance de l'agriculture française à l'azote minéral** utilisé pour la fertilisation des sols. Le plan vise aussi à **disposer de 1 000 méthaniseurs** à la ferme à l'horizon 2020 contre 90 aujourd'hui ... alors que l'Allemagne en compte 7 000.

Le plan encourage plusieurs actions :

- Le lancement d'un appel à projets « gestion collective et intégrée de l'azote » ;
- L'optimisation du tarif d'achat pour l'électricité produite à partir de biogaz pour favoriser les projets de méthanisation collective à la ferme ;
- La simplification des procédures administratives pour le développement des projets de méthanisation ;
- Un meilleur accompagnement des porteurs de projets ;
- Des efforts de structuration de la filière, dans le cadre d'un projet présenté au Programme investissement d'avenir pour créer une filière nationale dans le domaine des équipements de méthanisation et dans le domaine de la valorisation des digestats.

En outre, le gouvernement prévoit de **faciliter la substitution entre azote minéral et azote organique en intégrant un suivi de l'azote total épandu dans la mise en œuvre des zones de surveillance des programmes d'actions nitrates**. Aujourd'hui, seul l'azote organique étant comptabilisé, il n'y a pas d'incitation à limiter l'usage d'engrais chimique.

2. Le défi de l'emploi et de l'équilibre économique des exploitations et des territoires.

a) Le maintien de l'emploi agricole : un enjeu pour nos territoires.

Plus d'un million de personnes travaillent de façon permanente, à temps plein ou partiel sur l'ensemble des exploitations agricoles : 966 000 en France métropolitaine et 46 500 pour les DOM.

Ces « actifs permanents » représentent 660 000 unités de travail annuel (UTA) en France métropolitaine, un volume en baisse de 2,4 % par an entre 2000 et 2010 et de 1,3 % entre 2010 et 2011. Les travailleurs saisonniers et les entreprises de travaux agricoles apportent, pour leur part, un volume de travail occasionnel estimé à 93 000 UTA en 2011. La part du travail occasionnel ne cesse de s'accroître, symptôme du **développement de la sous-traitance en agriculture**.

Or, l'emploi agricole est essentiel à la vitalité économique des territoires.

Cet enjeu de l'emploi se double d'un enjeu concernant la taille des exploitations. Le nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine a diminué entre 2000 et 2010 à un rythme de 3,0 % par an. La surface agricole utilisée n'ayant pas changé, la réduction du nombre des exploitations s'accompagne d'une augmentation continue de leur taille.

Le modèle de l'exploitation familiale risque de céder face au modèle de l'exploitation industrielle, dont le symbole est le projet de ferme de 1 000 vaches en Picardie.

b) L'enjeu du revenu.

Au même titre que les conditions de travail, le revenu constitue une variable primordiale dans le choix des agriculteurs de poursuivre leur activité, ou des jeunes agriculteurs de s'installer.

Or, celui-ci est dépendant des conditions de prix sur le marché mais aussi des modèles techniques des exploitations, qui génèrent des coûts de production très variables.

Ainsi, **l'alimentation du bétail constitue un poste qui influence grandement le revenu final de l'éleveur**. Tout au long de la chaîne de production, le coût de la matière première agricole a une influence déterminante sur la rentabilité de l'activité, compte tenu de la capacité limitée des agriculteurs à répercuter leurs charges sur l'aval.

Dans le cadre du projet de loi sur la consommation, un dispositif de renégociation des prix des produits alimentaires en cas de variation forte du prix des produits agricoles sous-jacents a été mis en place. De son succès

dépend la capacité des filières à se structurer et à partager les fluctuations pour en amortir les effets tout au long de la chaîne, du champ à l'assiette.

II. UN REMODELAGE DES SOUTIENS PUBLICS À L'AGRICULTURE, QUI PRÉSERVE LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE AGRICOLE

A. DES AVANTAGES FISCAUX RABOTÉS

1. Une fiscalité écologique plus contraignante.

a) Le relèvement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Annoncée lors de la Conférence environnementale de 2013, l'introduction d'une contribution climat énergie (CCE) prend la forme d'un **relèvement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique (TICPE)**, mis en œuvre par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014.

Le tarif applicable est relevé pour prendre en compte le contenu en dioxyde de carbone (CO₂), de manière progressive, sur la base de 7 € la tonne de carbone en 2014, 14,5 € en 2015 et 22 € en 2015.

Pour le gazole non routier (GNR), utilisé par les agriculteurs, la TICPE augmentera de 1,66 € par hectolitre à 8,86 €. Le tarif du remboursement partiel de TICPE restant inchangé à 5 € par hectolitre. La charge finale devrait donc augmenter pour les agriculteurs. D'après les données fournies par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), cette hausse de TICPE représenterait environ 250 € de charges supplémentaires par an pour une exploitation agricole, soit entre 20 et 30 millions d'euros pour l'ensemble de la ferme France.

Vos rapporteurs pour avis soulignent également que curieusement, le calcul du contenu en carbone des carburants n'a pas pris en compte la contribution des biocarburants, alors que ceux-ci sont produits à partir de biomasse et ne devraient donc pas être pénalisés par rapport aux énergies fossiles.

b) La suppression progressive de la défiscalisation des biocarburants.

Faisant suite aux annonces de la Conférence environnementale de 2012, et dans la droite ligne des recommandations de la Cour des comptes de janvier 2012, le projet de loi de finances pour 2014 accélère l'extinction du régime fiscal favorable aux biocarburants de première génération.

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, les professionnels ont souligné que cette orientation risquait de fragiliser la filière des biocarburants qui a investi plus de deux milliards d'euros pour la production de biodiésel et d'éthanol, et génère près de 30 000 emplois directs.

L'article 22 du projet de loi de finances diminue le montant de la réduction appliquée sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour le biodiesel de 8 € par hectolitre en 2013 à 4,5 € en 2014 et 3 € en 2015 et pour l'éthanol de 14 € en 2013 à 8,25 € en 2014 et 7 € en 2015, la TGAP s'appliquant ensuite sans réduction à partir de 2016. Par ailleurs, l'article 22 plafonne à 7 % le taux d'incorporation obligatoire des biocarburants.

c) La mise en place de l'écotaxe.

Prévue par le Grenelle de l'environnement, l'écotaxe devait entrer en vigueur en 2014, et rapporter 1,2 milliard d'euros au budget de l'État. Assise sur les kilomètres parcourus par les camions sur les trajets hors autoroutes, cette taxe aurait pesé sur les transports de matières premières agricoles ou de produits agroalimentaires, qui sont captifs du réseau routier secondaire.

Il est difficile d'évaluer avec précision l'impact de l'écotaxe sur le secteur agricole et agroalimentaire. La loi prévoit la répercussion de l'écotaxe sur le client final, mais le déséquilibre des relations commerciales entraînera peut-être des difficultés dans la mise en œuvre de ce mécanisme, si bien que la charge finale pourrait ne pas être supportée par le client final.

La contestation de l'écotaxe avait déjà amené le gouvernement à exempter le secteur laitier. Devant l'ampleur du mouvement, en particulier en Bretagne, l'écotaxe est suspendue. **Vos rapporteurs saluent cette décision, qui doit laisser du temps à la concertation pour faciliter sa mise en place.**

2. Les autres mesures fiscales du projet de loi de finances.

Le projet de loi de finances comporte plusieurs dispositions fiscales susceptibles d'affecter directement le secteur agricole. Après le resserrement de la déduction pour investissement (DPI) opéré par la loi de finances rectificatives pour 2012, le budget 2014 est marqué par plusieurs mesures restrictives : la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu et de contributions sociales sur le salaire différé (article 17 du projet de loi) ou encore l'instauration de nouveaux montants minimum de contribution foncière des entreprises qui peuvent s'appliquer aux activités accessoires des agriculteurs (article 57 du projet de loi).

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté par amendement un article additionnel au projet de loi de finances, l'article 59 *sexies*, qui reporte à 2015 l'application de la majoration, prévue à l'article 1396 du code général des impôts de taxe foncière sur les propriétés non bâties sur les terrains agricoles devenus constructibles situés dans des zones tendues. La profession agricole s'est mobilisée pour préserver les terres agricoles dans les zones urbanisées ou soumises à la pression de l'urbanisation.

Il existe en effet un enjeu de préservation de l'agriculture dans les secteurs périurbains. **Vos rapporteurs se félicitent qu'un compromis temporaire ait pu être trouvé.**

B. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES COMPENSÉE PAR DES CRÉDITS EUROPÉENS DU PROGRAMME 154.

Le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » porte les principaux dispositifs d'intervention économique en faveur du secteur agricole et représente plus de la moitié des crédits de la mission. Il enregistre une baisse de ses moyens de 18,1 % en AE et de 9,0 % en CP, s'établissant respectivement à **1,458 milliard d'euros en AE et 1,632 milliard d'euros en CP.**

Cette baisse résulte toutefois principalement non pas de l'abandon de dispositifs financés en 2013 mais de modifications de leurs clefs de financement, la réforme de la PAC amenant l'Union européenne à prendre en charge des dépenses préalablement cofinancées par la France.

Pour l'essentiel, les choix budgétaires du programme s'inscrivent dans la continuité de ceux de 2013.

1. Le maintien d'une priorité à l'installation.

a) Des objectifs ambitieux dans un contexte difficile.

L'installation reste une priorité de la politique agricole. Le projet annuel de performances relatif à la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* » rappelle l'objectif de 6 000 installations aidées en 2014.

Les assises de l'installation tenues début 2013 ont rappelé le caractère essentiel de cette politique, dont le renforcement constitue l'un des objectifs de la loi d'avenir de l'agriculture.

Pourtant, les résultats en termes d'installation sont aujourd'hui en demi-teinte. Les 6 000 installations ne seront pas atteintes en 2013. La MSA constate même une forte baisse de celles-ci dans le Grand Ouest, à

l'exception du département de la Vendée¹. Les difficultés des filières animales en sont l'un des facteurs explicatifs principaux.

b) Des moyens préservés.

La **dotation jeunes agriculteurs** (DJA) baisse fortement dans le budget de l'État, passant de 51 millions d'euros en 2013 à 21 millions d'euros en 2014 en AE. La DJA sera en effet **cofinancée par le FEADER à 80 %** et non plus 50 %, ce qui entraîne un transfert de 30 millions d'euros du budget de l'État vers les crédits européens. Pour les jeunes agriculteurs, l'enveloppe globale disponible restera inchangée à un peu plus de 100 millions d'euros.

De même, l'enveloppe destinée à la prise en charge des **bonifications d'intérêt** des prêts à l'installation est réajustée en prenant en compte **le même relèvement du taux de cofinancement européen** de 50 à 80 % : les AE baissent donc de 52 millions à 22 millions d'euros.

Le **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture** (FICIA) bénéficie de nouveau en 2014 de 11,5 millions d'euros, afin de financer les actions d'accompagnement à l'installation inscrits dans le programme pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL). L'enveloppe avait été réduite de 4 millions d'euros en 2013, et la distribution effective de 11,5 millions n'avait été possible qu'en prélevant des disponibilités sur d'autres lignes budgétaires du ministère. **Vos rapporteurs se félicitent qu'il soit mis fin à ce type de pratique, peu lisible.**

Les **stages à l'installation** effectués dans le cadre du plan de professionnalisation personnalisé (PPP) conservent leurs crédits entre 2013 et 2014, à hauteur de 5 millions d'euros.

Le produit de la taxe sur les cessions de terres agricoles devenues constructibles est également affecté à l'installation, dans la limite d'un plafond abaissé de 5 millions d'euros par rapport à 2013 pour s'établir à 15 millions d'euros par an, ce que l'on peut regretter.

Enfin, les **dispositifs fiscaux favorables aux jeunes agriculteurs sont maintenus** : l'abattement sur le bénéfice imposable pendant les cinq premières années d'installation correspond à une dépense fiscale de 56 millions d'euros (évaluation 2012) et le dégrèvement de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'élève à 12 millions d'euros.

Vos rapporteurs soulignent également que les jeunes agriculteurs bénéficieront d'une bonification des aides du premier pilier dans le cadre de la réforme de la PAC. **Ils se félicitent du maintien de la politique de renouvellement des générations en agriculture, indispensable à la progression technique des exploitations et au maintien de l'emploi sur les territoires.**

¹ Agrapresse n° 3421 – 11 novembre 2013.

2. Les crédits de crise à leur étiage bas.

a) Des moyens très faibles pour faire face aux crises.

Comme en 2013, les crédits de crise figurant au budget 2014 sont très faibles : un peu moins de 2 millions d'euros sont inscrits au titre du dispositif Agridiff et un peu plus de 2 millions d'euros au titre du fonds d'allègement des charges (FAC).

Traditionnellement, le budget 2014 ne comprend aucune ligne pour abonder le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). Les abondements interviendront en gestion, le cas échéant, si les disponibilités du fonds sont insuffisantes. Ils peuvent être considérables : en 2012, les crédits effectivement débloqués pour le FNGRA s'étaient élevés à près de 112 millions d'euros.

Vos rapporteurs constatent qu'il n'existe aucune marge de manœuvre dans le budget 2014 pour faire face aux imprévus.

b) La réduction des soutiens à la gestion des risques.

Pour prévenir les conséquences économiques de la survenue d'aléas climatiques, les pouvoirs publics ont encouragé depuis plus d'une décennie le développement de l'assurance. La couverture assurantielle a progressé en grandes cultures où elle atteint désormais 40 %, et en viticulture, où elle atteint 20 % alors qu'elle n'existait pas en 2005. Les cultures fruitières et maraîchères restent en revanche très peu assurées.

Le soutien public à l'assurance aléas climatiques prend la forme d'une subvention versée aux agriculteurs, permettant de prendre en charge jusqu'à 65 % du coût de l'assurance. Le dispositif est soutenu à 75 % par les crédits européens et à 25 % par le budget de l'État. En n'inscrivant que 19,3 millions d'euros, l'enveloppe totale disponible en 2014 sera de 77 millions d'euros. **Les professionnels de l'agriculture craignent qu'elle se révèle insuffisante pour couvrir réellement 65 % du coût des assurances souscrites et estiment qu'il existe un vrai risque de voir le taux de soutien baisser.**

Le **soutien aux fonds de mutualisation** baisse légèrement, passant de 6,1 millions d'euros en 2013 à 5,8 millions d'euros en 2014, ce qui devrait permettre de couvrir les besoins identifiés.

Enfin, le **dispositif fiscal de la déduction pour aléa (DPA)**, prévu à l'article 72 D *bis* du code général des impôts est maintenu en 2014. Il permet aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition de déduire une fraction de leur bénéfice dans la limite de 27 000 euros par an à condition d'inscrire une somme égale à 50 % du montant de cette déduction sur un compte d'affectation auprès d'un établissement de crédit et à l'actif du bilan. La DPA constitue un outil d'auto-assurance intéressant. Mais les

conditions de réintégration des sommes mises en réserve en cas de non utilisation sont trop sévères, la loi retenant un taux d'actualisation au niveau du taux d'intérêt de retard, qui s'élève à 0,4 % par mois. Après 7 ans, les sommes considérées sont en effet réintégrées au revenu imposable en étant majorées de 33,6 %. Cela explique certainement le peu de succès de la DPA, qui représente une dépense fiscale modeste évaluée à peine à 7 millions d'euros par an. **Vos rapporteurs pour avis ont donc présenté à votre commission, qui l'a adopté, un amendement** proposant de relever à 35 000 euros le plafond annuel de la DPA et de retenir un taux d'actualisation des sommes devant être réintégrées au revenu imposable en cas de non utilisation au niveau du taux d'intérêt légal et non plus du taux d'intérêt de retard de l'article 1727 du code général des impôts.

3. Des moyens contraints pour le soutien aux filières et la modernisation des exploitations.

a) Des baisses de crédits nationaux compensées par des crédits européens.

Les baisses importantes des crédits inscrits sur les actions n° 11, 13 et 14 s'expliquent par un transfert de prise en charge des dispositifs du budget de l'État vers le budget européen :

- La **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante** (PNSVA) disparaît, les règles du premier pilier de la PAC ne permettant plus aux États membres de cofinancer des aides couplées. Les crédits de paiement passent de 165 millions d'euros en 2013 à 66 millions d'euros en 2014, destinés à assurer les derniers paiements aux agriculteurs au titre de 2013.

- **L'indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN) sera cofinancée à 67,5 % et non plus 55 % par le FEADER, ce qui conduit à réduire le recours au budget de l'État : l'enveloppe passe de 248,1 millions d'euros en 2013 à 178,9 millions d'euros en 2014. Par ailleurs, si les crédits de la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) sont maintenus en 2014, celle-ci a vocation à être fondue ultérieurement au sein de l'ICHN.

Au total, en prenant en compte les taux plus élevés de cofinancement sur l'installation, les baisses de crédits nationaux compensées par des hausses de crédits européens s'élèvent à environ 230 millions d'euros.

b) Les enveloppes de modernisation et de soutien à leur étiage bas.

Dans le même temps, les lignes budgétaires destinées au soutien aux filières et à la modernisation des exploitations ne progressent pas :

- Les **crédits destinés à l'appui aux filières agricoles ultramarines sont reconduits** : 56 millions d'euros d'aide aux planteurs de canne à sucre, 20,4 millions d'euros d'aide à l'écoulement des produits et 10 millions d'euros au titre du complément à l'aide forfaitaire apportée par le programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI). S'y ajoutent 30 millions d'euros pour financer les mesures décidées par le Conseil interministériel de l'outre-mer (contre 35 millions d'euros en 2013).

- Les **crédits pour l'orientation des filières attribués à FranceAgrimer sont en forte baisse, passant de 97 millions d'euros en 2013 à 87 millions d'euros pour 2014**. Il s'agit d'un niveau de dotation très faible. Vos rapporteurs pour avis réitèrent **leurs inquiétudes sur la pérennité d'une politique d'orientation des filières avec de si faibles moyens**, même si FranceAgrimer disposera d'une enveloppe de 10 millions d'euros supplémentaires prélevée sur le CASDAR.

- Après une diminution de 27 % en 2013, l'enveloppe consacrée à la **modernisation des exploitations** agricoles au titre du plan de modernisation des bâtiments agricoles (PMBE), du plan végétal pour l'environnement (PVE) et du plan de performance énergétique (PPE) est réduite légèrement de 2 millions d'euros pour 2014 et passe à 30,2 millions d'euros. Le relèvement du taux de cofinancement européen dans le cadre des actions du deuxième pilier de la PAC devrait toutefois permettre de conserver une enveloppe globale stable de l'ordre de 70 millions d'euros. **On peut toutefois s'interroger sur la capacité à mobiliser autant de moyens supplémentaires sur les crédits de la PAC, l'enveloppe disponible pour la France n'étant pas extensible à l'infini.**

- Enfin, vos rapporteurs soulignent la **faiblesse des crédits destinés à aider à l'investissement en commun dans le cadre des coopératives d'utilisation de matériels agricoles (CUMA)** : avec moins de 2,5 millions d'euros en 2014, une enveloppe en légère baisse par rapport à 2013, le budget laisse une portion congrue au soutien aux investissements collectifs, alors que les professionnels estiment qu'il serait nécessaire de disposer d'environ 7 millions d'euros par an.

4. Un budget qui cherche à préserver la compétitivité de l'agriculture.

a) La compétitivité, un enjeu pour l'agriculture française.

La préoccupation de compétitivité est tout à fait présente dans la construction du budget 2014.

Dans leur rapport adopté l'année dernière par votre commission, vos rapporteurs notaient que « *la compétitivité constitue un enjeu fort pour l'agriculture et l'agroalimentaire, car le marché des produits de base et des produits alimentaires est mondialisé* ».

Le programme 154 prend en compte cet impératif à travers le dispositif d'exonération de charges sociales qui s'élèvera en 2014 à 473,2 millions d'euros. Il représente presque un tiers de l'enveloppe globale du programme. Les crédits inscrits permettent de compenser auprès de la mutualité sociale agricole l'exonération totale de cotisations pour les contrats vendanges, à hauteur de 19 millions d'euros, et l'exonération dégressive de charges patronales pour l'embauche de travailleurs agricoles occasionnels. Recentrée l'année dernière, cette dernière mesure coûte un peu moins cher, mais représente encore 454,2 millions d'euros en 2014, contre 487,8 millions d'euros en 2013.

b) La fiscalité au secours de la compétitivité.

Outre les crédits budgétaires, c'est l'instrument fiscal qui est mis à contribution pour soutenir la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire, principalement à travers le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2012, le CICE devrait bénéficier aux entreprises du secteur agricole et agroalimentaire à hauteur de 800 millions d'euros par an.

La compétitivité coûte donc cher au budget de l'État, tant en crédits budgétaires qu'en dépense fiscale : environ 1,3 milliard d'euros.

Vos rapporteurs pour avis insistent pour que les coopératives, qui ne payent pas d'impôt sur les bénéfices, puissent s'inscrire dans le CICE, car elles sont elles aussi soumises à la concurrence internationale et doivent pouvoir, elles aussi, connaître une baisse des charges sociales pour leurs salariés. Ne pas faire bénéficier les coopératives du CICE risquerait *a contrario* de les encourager à externaliser leurs activités dans des sociétés commerciales qui elles, y sont éligibles.

C. LE PROGRAMME 149 : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA FORÊT.

1. La mobilisation du potentiel forestier français : un levier de croissance et d'emploi.

a) *La mise en évidence ancienne d'un potentiel forestier inexploité.*

Avec 16 millions d'hectares, la forêt couvre près de 30 % du territoire hexagonal. Les trois quarts des forêts appartiennent à des propriétaires privés. Environ 1,6 millions d'hectares relèvent de forêts domaniales gérées par l'Office national des forêts (ONF) et 2,9 millions d'hectares de forêts sont la propriété des collectivités territoriales.

Comme le rappelait le rapport sur la valorisation de la forêt française, établi par Marie de l'Estoile en octobre 2012 au nom du Conseil économique, social et environnemental, entre 50 et 60 millions de mètres cube de bois sont extraits chaque année des forêts métropolitaines, dont un quart environ au titre de l'autoconsommation.

La filière bois revêt une importance économique parfois méconnue mais qui n'est pas moins réelle, avec entre 400 et 450 000 emplois environ.

La France est un pays de bois et de forêts, et enregistre pourtant un déficit de sa balance commerciale en produits forestiers de l'ordre de 6 milliards d'euros par an. Nous exportons du bois rond et importons du bois transformé.

Malgré la montée de la demande en bois-énergie ou en bois de construction, l'exploitation de la forêt ne répond pas aux besoins croissants.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010 contenait un volet forestier destiné à renforcer la mobilisation du bois, mais elle ne semble pas avoir produit d'effets significatifs.

b) *La relance d'une ambition forestière française.*

Lancée à la suite de la conférence environnementale de septembre 2012, une mission interministérielle conjointe du ministère de l'Écologie du développement durable et de l'énergie, du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du ministère du redressement productif a donné lieu à la production d'un rapport préconisant la mise en place d'un plan national de la forêt et du bois destiné à mobiliser plus la ressource et à relancer l'investissement pour l'exploitation de la forêt¹.

¹ Rapport Attali, avril 2013 : « Vers une filière intégrée de la forêt et du bois ».

Parallèlement, une mission avait été confiée par le Gouvernement au député Jean-Yves Caullet en décembre 2012 pour préparer le volet forestier du projet de loi d'avenir de l'agriculture, en étudiant le rôle de la forêt dans la séquestration du carbone et l'adaptation au changement climatique, la structuration de la filière bois, la question de la mobilisation du bois et enfin, les mécanismes fiscaux existants dans le secteur forestier.

Le rapport Caullet, remis le 1^{er} juillet 2013 au Premier ministre, conclut lui aussi à la **nécessité de relancer l'investissement en forêt mais aussi au niveau du secteur de la transformation.**

S'appuyant sur la démarche lancée en septembre 2012 de rencontres régionales pour l'avenir de l'agroalimentaire et du bois, le Gouvernement a présenté, lors du Conseil supérieur de la forêt des produits forestiers et de la transformation du bois du 18 octobre 2013 un plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois destiné à accroître les performances de la filière et gagner en compétitivité.

Enfin, le projet de loi d'avenir de l'agriculture déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013 et qui doit être examiné prochainement au Parlement contient un volet forestier faisant du plan national de la forêt et du bois (PNFB) la pierre angulaire de la politique forestière, qui doit ensuite être déclinée en région. Le projet de loi crée également un nouvel instrument financier : le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB). Il favorise également la gestion collective des forêts privées avec la création du groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF).

L'objectif de la nouvelle politique forestière est de faire de la forêt un nouveau levier de croissance. Lors des auditions menées par vos rapporteurs pour avis, les représentants des entreprises de la filière bois ont estimé qu'il existe un potentiel de 25 000 créations d'emplois d'ici à 2020.

Cette ambition nouvelle pour la forêt pourra s'inscrire au demeurant dans le cadre plus large d'une nouvelle stratégie forestière européenne, proposée par la Commission européenne le 20 septembre dernier¹.

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier - (COM(2013) 659 final).*

**LES MESURES DU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR
L'AVENIR DES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION DU BOIS**

Le plan national comporte quatre axes stratégiques avec 15 mesures :

Premier axe stratégique : l'affirmation d'une nouvelle dynamique de filière.

1. Créer un comité stratégique de filière bois (CSF) et élaborer un contrat de filière ;
2. Inviter les Régions à décliner le plan national d'action ;
3. Mobiliser les syndicats professionnels et les associations interprofessionnelles ;

Deuxième axe stratégique : la mobilisation de financements publics et privés pour développer une offre compétitive.

4. Créer un fonds stratégique de la forêt et du bois ;
5. Mobiliser la large gamme de financements et de services de BPI France, notamment ceux dédiés à la filière bois, et le CICE ;
6. Mettre en place de la seconde génération du Fonds Bois (BPI) et soutenir les initiatives privées de financement ;
7. Adapter la fiscalité de la propriété à la gestion durable de la forêt : d'une fiscalité de détention à une fiscalité de gestion ;
8. Inviter les Régions qui le souhaitent à s'associer aux efforts financiers nouveaux ;

Troisième axe stratégique : la mobilisation de leviers immédiats et structurants dans une logique cohérente de développement de filière intégrée et de soutien aux entreprises :

9. Etablir des feuilles de route pour mettre les financements, les formations et la R&D au service de la compétitivité des entreprises ;
10. Appuyer la structuration des écosystèmes locaux performants (« clusters ») ;
11. Soutenir l'innovation et la R&D ;
12. Développer le bois dans la construction en caractérisant et qualifiant les performances techniques des bois français notamment feuillus, et en développant les marques de qualité volontaires ;
13. Accompagner les entreprises dans leurs projets de développement ;
14. Afficher une préférence des pouvoirs publics pour le bois dans leurs interventions économiques ;
15. Développer un plan export.

Quatrième axe stratégique : s'engager rapidement, dans le cadre du CSF Bois du Conseil national de l'Industrie à des changements structurels dans la filière qui permettraient le développement d'une offre plus compétitive. Les mesures prévues dans le cadre de cet axe consistent à sécuriser les approvisionnements par la contractualisation, à faciliter l'accès aux données cadastrales, ou encore à valoriser l'image du bois.

2. La mobilisation de nouveaux moyens budgétaires.

Le programme 149 « Forêt » enregistre dans le projet de loi de finances pour 2014 une **hausse de 10,3 % en AE et de 7,3 % en CP, première traduction de cette priorité accordée à la forêt**. Il s'établit à 321 millions d'euros en AE et 338 millions d'euros en CP.

a) Le soutien à l'Office national des forêts confirmé.

Etablissement public historique du secteur forestier, chargé d'assurer la gestion des forêts publiques, qu'elles appartiennent à l'État ou aux collectivités territoriales soumises au régime forestier et investi de missions d'intérêt général comme la restauration des terrains de montagne, la défense des forêts contre les incendies ou la fixation des dunes domaniales, l'Office national des forêts (ONF) emploie environ 9 500 personnes.

Or, l'équilibre économique de l'Office est fragile car il dépend des prix du bois. Si l'exercice 2011 a permis, après deux années de déficits, d'enregistrer un résultat positif de 1,1 millions d'euros, les prix du bois se sont à nouveau dégradés en 2012 et l'équilibre n'a été atteint que grâce à une subvention exceptionnelle de l'État de 45 millions d'euros.

Voté à l'équilibre à 830,9 millions d'euros en charges et en produits, le budget 2013 de l'ONF ne pouvait être bouclé qu'en pérennisant la subvention d'équilibre accordée par l'État, conformément à l'engagement pris dans le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2012-2016.

Une nouvelle rallonge budgétaire de 30 millions d'euros est prévue au budget 2014 :

- Le **versement compensateur** passe ainsi à 140,4 millions d'euros en 2014, contre 120,4 millions d'euros en 2013 ;

- La **contribution complémentaire** est fixée à 53,8 millions d'euros, contre 43,87 millions d'euros en 2013 ;

- La **rémunération des missions d'intérêt général**, qui avait été augmentée de 2 millions d'euros en 2013, connaît une nouvelle augmentation de 1,1 million d'euros pour s'établir à 22,3 millions d'euros en 2014, correspondant à l'engagement de l'État d'une prise en charge du coût complet des services rendus par l'office.

Au total, le programme 149 attribue un peu plus de 216 millions d'euros à l'ONF, soit plus d'un quart du budget de l'établissement et près des deux tiers des crédits du programme.

Trois autres programmes du budget de l'État contribuent au budget de l'ONF à hauteur de 7,5 millions d'euros. Notons enfin qu'à côté de ces versements, l'ONF continue à bénéficier du produit des frais de garderie et de la contribution exceptionnelle de 2 euros par hectare payée par les communes forestières. Ces recettes provenant des collectivités territoriales représentent environ 30 millions d'euros.

L'État soutient donc fortement l'ONF, qui en 2014, conformément au COP 2012-2016, voit son plafond d'emplois baisser de 268 équivalents temps plein (ETP) pour s'établir à 9 309 ETP à structure constante. Notons que près de la moitié de la baisse (113 ETP) correspond à une correction technique, les emplois aidés étant auparavant décomptés sous le plafond et passant en 2014 en hors plafond.

b) La réduction des crédits post-tempête.

Les autres crédits d'intervention en faveur de la forêt, publique ou privée, sont en réduction :

- la ligne budgétaire consacrée à la **restauration des terrains de montagne** dans les massifs du domaine de l'État est baissée de 8,2 millions d'euros en 2013 à 7,5 millions d'euros en 2014 ;

- la ligne servant à attribuer des **subventions aux collectivités territoriales pour la construction d'infrastructures de défense des forêts contre l'incendie** (DFCI) ou pour financer des études et travaux en forêt communale est maintenue à environ 15 millions d'euros en 2014, dont 13,5 millions d'euros au titre de la DFCI ;

- les crédits destinés à financer le **Centre national de la propriété forestière** (CNPf) sont en légère baisse, à 16 millions d'euros, tandis que la subvention à l'Institut technologique Forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA) est maintenue à 7,5 millions d'euros ;

- enfin, les **aides destinées aux propriétaires forestiers touchés par la tempête Klaus de 2009 pour nettoyer et reconstituer leurs parcelles** représentent dans le budget 2014 un peu moins de 45 millions d'euros en CP, dont 1 million d'euros correspond aux charges de bonification des prêts d'urgence suite à la tempête, contre 53 millions d'euros en 2013. La charge de la tempête Klaus s'allège donc désormais pour le budget de l'État. Vos rapporteurs pour avis notent au passage que l'accès désormais ouvert aux cofinancements communautaires a permis de revaloriser les enveloppes destinées à la reconstitution des forêts landaises principalement touchées, sans nécessiter davantage de moyens sur le programme 149.

Au total, les réductions de crédits enregistrés ne traduisent pas un désengagement de l'État mais un simple réajustement budgétaire.

c) Un instrument nouveau : le fonds stratégique de la forêt et du bois.

La principale innovation du budget 2014 en matière de forêt est la création d'une action n° 13 au sein du programme 149, intitulée « *Fonds stratégique de la forêt et du bois* ».

Près de quinze ans après la suppression du Fonds forestier national, qui a disparu au 1^{er} janvier 2000, la création du FSFB répond au **besoin de la filière de disposer d'un instrument financier dédié au soutien aux investissements, en amont comme en aval, ainsi qu'aux actions d'animation, d'étude, de recherche et d'innovation.**

Le FSFB sera créé par la loi d'avenir de l'agriculture, mais le projet de loi de finances prévoit déjà les moyens qui lui seront attribués.

La dotation de l'État s'élève à 25,5 millions d'euros en CP et 14,4 millions d'euros en AE. Il s'agit pour l'essentiel de transferts des crédits préalablement inscrits au sein de l'action n° 12 concernant les investissements forestiers (11,3 millions d'euros de CP en 2013) ou encore la modernisation des scieries (5,2 millions d'euros de CP en 2013).

Hors FSFB, l'action n° 13 prévoit aussi 3,9 millions d'euros pour les actions d'animation, d'études, de recherche et d'innovation, soit une somme comparable à celle de 2013.

Outre les crédits budgétaires inscrits en loi de finances, le FSFB doit également être alimenté par :

- une **indemnité de défrichement**¹, qui sera rattachée par voie de fonds de concours, et rapporterait 18 millions d'euros par an.

- **l'attribution de 3,7 millions d'euros provenant de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur le foncier non bâti (TATFNB)** pesant sur les terrains classés au cadastre en nature de bois, part attribuée aujourd'hui par l'article L. 321-13 du code forestier aux chambres d'agriculture pour financer les actions des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) mis en place par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010.

Le montage proposé appelle quelques commentaires de la part de vos rapporteurs pour avis :

Tout d'abord, la dotation du FSFB doit être complétée par d'autres recettes. Les professionnels estiment les besoins de soutien à l'investissement dans la filière à environ 150 millions d'euros par an en rythme de croisière, bien au-dessus des 47 millions d'euros que représentent la dotation de l'État, la taxe de défrichement et l'affectation de la TATFNB. **Plusieurs pistes sont à explorer.** L'allocation d'une fraction des crédits carbone à la forêt avait été écartée lors de la discussion du précédent projet de loi de finances. Les cours du carbone étant faibles, le rendement de la taxe carbone devrait être

¹ Une indemnité de défrichement est déjà créée par l'article L. 341-6 du code forestier.

inférieur aux estimations. Il n'y aura donc pas de surplus à distribuer. Une autre piste consisterait à affecter au FSFB une partie des recettes de la contribution climat énergie (CCE), une partie de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ou encore une partie de la taxe sur l'eau, compte tenu des services environnementaux rendus par la forêt au titre de la séquestration du carbone ou de la filtration de l'eau. Le choix d'un mécanisme de taxe affectée devrait aboutir à la création d'un compte d'affectation spéciale.

La seconde remarque de vos rapporteurs pour avis concerne la pérennité des PPRDF. En attribuant les moyens qui les financent au FSFB, les PPRDF ne pourront plus fonctionner. Or, il s'agirait là d'un véritable gâchis, les PPRDF conclus pour cinq ans ayant mobilisé les acteurs de la forêt en région et ayant permis de mobiliser des cofinancements importants, européens et en provenance des collectivités territoriales. Il conviendrait donc qu'en reprenant leurs financements, le FSFB en assure aussi la prise en charge, les PPRDF restant gérés par les chambres d'agriculture.

D. LE PROGRAMME 206 : UNE PRIORITÉ MAINTENUE À LA SÉCURITÉ SANITAIRE.

1. Un budget au service d'un impératif d'excellence sanitaire.

La maîtrise des risques sanitaires est une exigence fondamentale de nos concitoyens. **Si le risque zéro n'existe pas, l'objectif des politiques publiques est de tendre vers celui-ci.**

Le rapport d'information de notre collègue Sylvie Goy-Chavent, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la filière viande présidée par Bernadette Bourzai¹, adopté le 17 juillet 2013, rappelait ainsi pour la filière viande l'impérieuse nécessité de maîtriser les risques.

Les conséquences sanitaires d'une crise peuvent être sans commune mesure avec la crise elle-même, et, au-delà du plan sanitaire, les conséquences économiques désastreuses, entraînant la disparition d'entreprises.

L'affaire de la viande de cheval retrouvée dans des plats cuisinés censés être à base de bœuf n'a pas produit de dommages sanitaires mais s'est avérée constituer une fraude d'une ampleur importante, mettant à jour la nécessité de renforcer les contrôles et de mieux identifier l'origine des produits carnés.

¹ Rapport n° 784 (2012-2013).

Lors de la présentation des crédits du budget 2014 pour l'agriculture, le ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Stéphane Le Foll, rappelait que la sécurité sanitaire de l'alimentation était une priorité d'action de son ministère.

De fait, l'enveloppe budgétaire du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » est quasiment inchangée, passant de 511,4 à 504,7 millions d'euros entre 2013 et 2014, soit une baisse de 1,2 %.

Les objectifs poursuivis consistent à :

- **prévenir et réduire les risques sanitaires** liés à la production primaire, tout en assurant une intégration des contrôles de l'amont à l'aval dans les domaines végétal comme animal ;

- **prévenir et réduire les risques sanitaires liés aux denrées alimentaires** ;

- s'assurer de la **maîtrise des systèmes de contrôle** sanitaires dans le cadre d'une organisation efficiente.

2. La préservation des moyens de fonctionnement de la sécurité sanitaire.

A rebours des choix des années précédentes, l'effort budgétaire est porté en 2014 sur le maintien des moyens de fonctionnement des services et organismes chargés de la sécurité sanitaire : la direction générale de l'alimentation (DGAI) et ses services déconcentrés, l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), ainsi que les organismes privés comme les groupements de défense sanitaire (GDS) et les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON), chargés d'une mission de service public.

a) Le maintien des moyens de fonctionnement des services de l'État chargés de la sécurité sanitaire.

La DGAI est le bras armé de la gestion du risque sanitaire. Mais c'est un bras armé qui a perdu de l'ordre de 100 emplois chaque année durant les 7 derniers exercices. L'année 2014 est marquée par une rupture dans l'hémorragie des effectifs puisque le plafond d'emploi s'établit à 4 547 ETP, soit 30 de moins qu'en 2013, cette baisse s'expliquant exclusivement par l'extension en année pleine du schéma d'emploi 2013. Compte tenu des missions prioritaires du programme 206, **celui-ci est exempté du schéma d'emploi initialement prévu qui aurait dû aboutir à la baisse de 60 emplois supplémentaires. Vos rapporteurs pour avis saluent**

ce signal positif, car on ne peut demander indéfiniment à la DGAI de faire plus avec moins.

Les dépenses de personnel représentent au demeurant plus de la moitié du programme, passant de 283,1 millions d'euros en 2013 à 286,3 millions pour 2014.

b) Le soutien confirmé à l'ANSES.

L'ANSES s'est installée dans le paysage institutionnel comme **l'acteur de référence de l'évaluation des risques sanitaires** liés à la production agricole ou à l'alimentation. L'ANSES peut être saisie par de nombreux acteurs : pouvoirs publics, associations. Elle peut aussi s'autosaisir. C'est pourquoi l'absence de possibilité de saisine directe de l'ANSES par les assemblées parlementaires devrait être levée pour conforter sa place dans le dispositif de sécurité sanitaire et mieux associer le Parlement.

L'année 2013 a vu la signature de la convention d'objectifs et de performance entre l'État et l'Agence qui permet de conforter les moyens de l'Agence. Pour 2014, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le programme 206 à l'ANSES reste inchangée, à 63,4 millions d'euros. Elle représente plus de la moitié du budget total de l'Agence. Des crédits en provenance d'autres programmes complètent ses ressources, mais le ministère de l'agriculture reste le principal financeur de l'ANSES.

Vos rapporteurs pour avis remarquent que si les ressources de l'ANSES provenant directement du budget de l'État restent stables à 94,7 millions d'euros, les ressources fiscales de l'Agence en revanche ne cessent de progresser, passant de 16,7 millions d'euros en 2011 à 20,3 millions d'euros en 2012 et devraient atteindre 21,5 millions d'euros en 2013.

LES RESSOURCES FISCALES AFFECTÉES À L'ANSES

- Les taxes affectées dans le domaine du **médicament vétérinaire**, prévues par les articles L 5141-8 et D 5141-55 et suivants du code de la santé publique représentent 6,5 millions d'euros. Les taxes sur dossiers d'autorisation de mise sur le marché de médicaments vétérinaires et les taxes annuelles sont versées à l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV) au sein de L'ANSES ;
- Les taxes affectées sur les **produits phytopharmaceutiques**, leurs adjuvants, les matières fertilisantes et supports de culture, régies par l'article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 représentent environ 12 millions d'euros ;
- Des redevances sont perçues par l'ANSES pour l'instruction des dossiers d'agrément de nouvelles **substances biocides** et représentent à peine 1 million d'euros ;

- La contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux **stations radioélectriques** régie par l'article 158 de la loi de finances pour 2011 représente 2 millions d'euros.

Le plafond d'emploi est quasiment inchangé, à 1 255 ETP contre 1 262 en 2013. Les emplois hors plafond sont limités à 70, ce qui semble encore insuffisant à **vos rapporteurs pour avis, qui réitèrent leur souhait exprimé l'année dernière de ne pas brider les capacités de l'ANSES**, dès lors qu'il s'agit de recrutements non permanents et financés par des ressources non budgétaires.

c) Le rôle des FREDON et des GDS.

Les Groupements de défense sanitaire (GDS) et les Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) sont les acteurs essentiels sur le terrain de la surveillance des risques sanitaires et la lutte contre leur diffusion.

- Les **FREDON sont organisés sur une base régionale**, et ont un statut de syndicat professionnel agréé en tant qu'organisme à vocation sanitaire dans le domaine du végétal. Ils emploient environ 400 personnes. Ils assurent une mission de service public par délégation de l'État de lutte préventive contre les ennemis des cultures et de promotion des modes de production respectueux de l'environnement. Conformément aux conclusions des États généraux du sanitaire, de nouvelles inspections ont été transférées aux FREDON au cours de l'année 2013 et conduisent leur dotation à passer de 9,5 millions d'euros en 2013 à 11,2 millions d'euros en 2014.

- Les GDS sont des associations d'éleveurs, organisées sur une base départementale. Acteurs importants de la surveillance du risque sanitaire dans le domaine animal, les GDS se structurent de plus en plus par fédérations régionales. La participation financière de l'État dans le fonctionnement des GDS est définie par des conditions de délégation, qui s'élèvent à environ 21 millions d'euros par an. Les GDS emploient environ 360 personnes.

3. Un budget qui fait le pari d'une bonne maîtrise des risques sanitaires.

Si les moyens de fonctionnement de la sécurité sanitaire constituent clairement une priorité du budget 2014, **les autres enveloppes du programme sont calculées au plus juste**. Le gouvernement compte donc sur

la maîtrise des risques sanitaires, en particulier en matière de maladies animales.

Vos rapporteurs pour avis considèrent qu'il s'agit là d'une approche volontairement optimiste, malgré l'existence d'inquiétudes notamment en matière de tuberculose bovine dans certains départements comme la Côte d'or ou la Dordogne, ou tenant à la résurgence de la fièvre catarrhale ovine (FCO) en Corse, ayant amené les pouvoirs publics à décider de l'organisation d'une vaccination collective obligatoire des espèces sensibles (bovins, ovins, caprins) d'octobre 2013 à mars 2014, prise en charge par l'État.

- L'**action n° 1** consacrée à la prévention et à la gestion des risques inhérents à la production végétale augmente de 2 millions d'euros en 2014 par rapport à 2013, essentiellement à cause de l'augmentation des moyens attribués aux FREDON mais aussi du fait du renforcement des moyens des caisses de solidarité arrachage bénéficiant aux producteurs de maïs dans les zones de présence de la chrysomèle.

- L'**action n° 2** est consacrée à la lutte contre les maladies animales. Avec 11 millions d'euros de moins en CP par rapport à 2013, l'enveloppe allouée pour 2014 passe à 98,5 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 13 millions d'euros de crédits rattachés par fonds de concours, essentiellement des crédits européens, évalués au même niveau qu'en 2013. L'essentiel de la baisse s'explique par un étalement dans le temps des visites sanitaires bovines : la sous-action consacrée aux plans d'intervention contre les épizooties majeures baisse de 5 millions d'euros passant de 16 millions d'euros en 2013 à 11 millions d'euros en 2014 en CP. La fin de l'effort en matière d'identification des petits ruminants permet une économie de 3,3 millions d'euros entre 2013 et 2014. Enfin, l'enveloppe destinée à l'indemnisation des abattages de cheptel passe de 42,7 à 40 millions d'euros. En revanche, l'enveloppe destinée aux tests ESB en abattoir est maintenue au même niveau.

- L'**action n° 3** concerne la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires. L'enveloppe qui y est consacrée augmente de 4,7 %, passant à 15,6 millions d'euros, principalement à cause de l'augmentation des moyens affectés au service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières (SIVEP).

- L'**action n° 4** finance les moyens scientifiques et techniques destinés à la maîtrise des risques sanitaires, dont la subvention à l'ANSES. Cette ligne est globalement stable à 73,3 millions d'euros en 2014 contre 74,2 en 2013.

- L'**action n° 5** comprend 3,2 millions d'euros de CP, enveloppe résiduelle destinée à financer le service public de l'équarrissage des animaux ramassés sur la voie publique ou des animaux morts en exploitation dans les outre mers.

- L'**action n° 8**, enfin, est maintenue à un peu plus de 4 millions d'euros pour financer les actions du programme national de l'alimentation (PNA).

Vos rapporteurs pour avis saluent au passage le maintien voire le renforcement de quatre programmes particulièrement importants, au sein du programme 206 :

- Le **plan Ecophyto**, dont les financements par l'État sont anecdotiques (moins de 1 million d'euros), l'essentiel de ses moyens étant apportés par un prélèvement de 41 millions d'euros sur la redevance pour pollution diffuse.

- Le **plan Ecoantibio**, lancé en 2011, qui se voit doté de 2 millions d'euros en 2014, comme en 2013.

- La **plate-forme informatique d'information Exp@don**, destinée aux exportateurs de viande et animaux vifs, pour la refonte duquel lequel 1,5 million d'euros de crédits sont réservés en 2014.

- Le **plan apiculture durable**, lancé en février 2013, destiné à mieux connaître les causes de la mortalité des colonies d'abeilles, à améliorer l'identification des ruches et à protéger l'apiculture, ou encore à mieux organiser la filière apicole et faciliter l'installation. Une enveloppe d'1,3 million d'euros y est consacrée dans le cadre de l'action n° 2, ce qui ne constitue pas une dépense massive si on la rapporte aux 40 000 apiculteurs que compte la France.

E. LE PROGRAMME 215 ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES OPÉRATEURS : UNE APPROCHE PLUS RÉALISTE.

1. La poursuite à un moindre rythme de la réduction des effectifs du ministère.

Les crédits du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » baissent d'un peu moins de 1 %, passant de 739 à 733 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits de personnel représentent près de 90 % de la dotation. La baisse s'explique par une réduction du plafond d'emploi de 216 ETP.

Le ministère de l'agriculture est pleinement concerné par l'effort d'optimisation des moyens mis à disposition des politiques publiques. Ce mouvement se traduit par une contraction de ses moyens de fonctionnement, et notamment de ses effectifs.

Pour 2014, le ministère de l'agriculture et les établissements publics placés sous sa tutelle perdent 269 emplois avec :

- une **perte de 469 emplois dans les services centraux et déconcentrés** du ministère de l'agriculture et dans les établissements publics ;

- une **création de 150 emplois d'enseignants dans l'enseignement technique agricole, de 30 postes d'auxiliaire de vie scolaire individuels (AVSI) à la rentrée 2014 et de 20 postes dans l'enseignement supérieur agricole.**

Vos rapporteurs pour avis notent que la diminution des effectifs de cette année est moindre que celle enregistrée l'année dernière (314 ETP) et l'année d'avant (375 ETP). La poursuite du mouvement de réduction d'effectifs n'est en effet pas envisageable. Les services déconcentrés, notamment les directions régionales sont déjà en flux tendus, alors même que leurs missions ne se réduisent pas à due concurrence.

2. Les opérateurs du ministère : un traitement au cas par cas.

Déjà dans l'avis rendu l'année dernière, vos rapporteurs pour avis notaient que les subventions pour charges de service public (SCSP) destinées aux opérateurs de l'État étaient ajustées en fonction de la situation réelle des établissements pour s'en féliciter, car si ceux-ci ne doivent pas échapper à la contrainte budgétaire, il serait dangereux de ne pas adapter les dotations en fonction de leurs enjeux particuliers.

Pour 2014, ils observent les mouvements suivants :

- l'**Agence de services et de paiement (ASP)** bénéficie d'une enveloppe de 97,7 millions d'euros pour son propre fonctionnement, en baisse de 4,5 % après une baisse de même ampleur entre 2012 et 2013. Organisme payeur de nombreux dispositifs, l'ASP reçoit des SCSP de nombreux autres programmes du budget général. Un effort de productivité important lui est réclamé ;

- ayant bénéficié d'un relèvement de ses crédits de fonctionnement de 10 millions d'euros en 2013, **FranceAgrimer** voit même ses crédits légèrement progresser en 2014, passant de 97 à 98,4 millions d'euros. Vos rapporteurs saluent cet effort de l'État, qui se traduira tout de même par une réduction de 40 ETP ;

- la **SCSP à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** baisse pour sa part de 1,4 millions d'euros, passant à 35,5 millions d'euros pour 2014, tandis que **l'INAO, l'Agence Bio, l'Odeadom et l'Odarc** retrouvent quasiment leur niveau de dotation de 2013.

F. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » : DES RESSOURCES NOUVELLES AFFECTÉES À L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE EN FAVEUR DES FILIÈRES.

1. Une évolution dynamique des ressources du CAS-DAR.

Le CAS-DAR est alimenté par une seule recette : 85 % du produit de la taxe payée par les agriculteurs, assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente.

Le projet de loi de finances définit le produit attendu de cette taxe, qui connaît une évolution dynamique depuis trois exercices. En effet, alors que la collecte constatée au profit du CAS-DAR était de 105 millions d'euros en 2010, elle est montée à 110,4 millions d'euros en 2011, 116,7 millions en 2012, et pourrait atteindre 120 millions d'euros en 2013.

Or, en maintenant un plafond de recettes à 110,5 millions d'euros en 2012 et 2013, une partie de la collecte ne va pas aux actions en faveur du développement agricole et rural mais est reversé directement au budget de l'État.

Le budget 2014 procède à un réajustement de l'évaluation de la recette à 125,5 millions d'euros, soit 15,5 millions d'euros de plus que dans le précédent budget. Le mouvement est considérable.

2. Une extension des missions financées par le CAS-DAR.

Comme en 2013, les dépenses supportées par le CAS-DAR en 2014 seront réparties en deux programmes :

- le programme 775 intitulé : « Développement et transfert en agriculture » ;
- le programme n° 776 intitulé : « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

a) Le programme 775.

Le programme 775 finance la politique d'orientation et de soutien des structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs : les chambres d'agriculture, les coopératives agricoles, les organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage et certains organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR). Son action s'inscrit dans le

cadre du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) qui a été redéfini en 2013 pour la période 2014-2020¹.

Le programme enregistre une progression de 4,7 % en passant de 54,9 millions d'euros en 2013 à 57,4 millions d'euros en 2014.

L'ensemble des actions financées en 2013 est reconduit pour l'exercice 2014 au même niveau, soit 40 millions d'euros pour les programmes pluriannuels des chambres d'agriculture, 6 millions d'euros pour les programmes des ONVAR, 8,2 millions d'euros pour la génétique animale et 600 000 euros pour le soutien à l'innovation.

Le surplus de 2,5 millions d'euros est dédié au financement d'une nouvelle action : l'appel à projets « mobilisation collective pour l'agroécologie ».

b) Le programme 776.

Le programme 776, pour sa part, finance les actions de recherche des instituts techniques agricoles (ITA) relevant du réseau de de l'association de coordination technique agricole (ACTA) et les appels à projets de recherche.

Il enregistre une forte augmentation de 22,5 %, passant de 55,5 à 68 millions d'euros :

- les crédits destinés à financer les programmes des instituts techniques progressent de près d'1 million d'euros ;
- le financement des réseaux mixtes technologiques sélectionnés en 2013 progresse aussi de 1,2 million d'euros ;
- l'enveloppe des appels à projet est maintenue à 13,5 millions d'euros.

Une nouvelle ligne budgétaire est ouverte au profit de FranceAgrimer, à hauteur de 10 millions d'euros, pour financer un programme d'expérimentations. Il s'agit là de dépenses précédemment prises en charge par FranceAgrimer sur la dotation allouée par l'État dans le cadre du programme 154. Cette rallonge vient compenser la baisse de l'enveloppe de crédits d'intervention accordée par FranceAgrimer, qui permettra à l'établissement de maintenir ses soutiens aux filières.

Vos rapporteurs appellent à la plus grande vigilance sur l'extension des missions du CAS-DAR. Après la génétique animale en 2011, les actions d'expérimentation de FranceAgrimer sont ainsi transférées en 2014. Une telle évolution n'est tenable que si les recettes de la taxe affectée restent dynamiques. Dans le cas contraire, des arbitrages douloureux amèneraient à réduire les crédits destinés à la recherche et l'expérimentation en agriculture, ce qui n'est pas souhaitable.

¹ Circulaire CAB/C2013-0003 du 20 juin 2013.

III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS.

A. L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE : UNE PROGRESSION CONTINUE.

1. Une progression du bio soutenue par le budget de l'État.

a) Des moyens substantiels consacrés à l'agriculture bio.

Le dispositif national de soutien à l'agriculture biologique repose à la fois sur les instruments budgétaires et fiscaux, et est complété par un dispositif européen de soutien particulièrement important.

Depuis 2011, l'aide européenne destinée à la conversion des exploitations est mise en place dans le cadre du premier pilier de la PAC, pour un montant de 32 millions d'euros pour l'année 2011, 44 millions d'euros pour l'année 2012, et 56 millions d'euros pour l'année 2013.

En outre, en 2012, environ 22 millions d'euros avaient été versés dans le cadre des dossiers d'aide à la conversion financés dans le cadre du deuxième pilier.

A ces aides européennes s'ajoutent des aides nationales :

- le « **fonds avenir Bio** », doté d'un montant de 3 millions d'euros par an pendant 5 ans est géré par l'Agence bio. Destiné à financer des projets ayant pour objet de développer une offre de produits biologiques reliée au marché, il a, depuis sa mise en place, permis de soutenir plus de 45 projets de structuration de filières pour un montant d'aide globale de 15 millions d'euros ;

- le **crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique**, plafonné à 2 500 euros par an, représente une dépense fiscale estimée pour 2014 à 17 millions d'euros par an.

Enfin, s'ajoutent des aides au bio distribuées par les collectivités territoriales, dont il n'existe pas d'évaluation. On peut aussi considérer que certaines dépenses de recherche sont destinées spécifiquement à la filière biologique.

Le rapport sur le bilan du plan de développement de l'agriculture biologique 2008-2012 établi par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en février 2013 donnait un chiffrage bien plus élevé de l'effort public en faveur de l'agriculture biologique, en l'estimant en 2011 à 134 millions d'euros.

b) *Les résultats plutôt favorables du plan « agriculture biologique horizon 2012 ».*

Le développement de l'agriculture biologique en France a été rapide et continu : le nombre de producteurs a augmenté de 6 % en 2012 par rapport à 2011, et de 104 % par rapport à 2004. Les surfaces exploitées selon le mode de production biologique ont augmenté de 6 % en 2012 et représentent 3,7 % de la SAU, soit plus d'1 million d'hectares.

Cependant, les surfaces en conversion, représentant 17 % des surfaces bio totales, ont diminué en 2012, montrant un ralentissement de la progression du bio.

Le premier plan pluriannuel de développement de l'agriculture biologique a été lancé en 1998. Le plan « Agriculture biologique : ambition 2012 » lancé fin 2007 et couvrant la période 2008-2012, s'inscrit dans le prolongement du Grenelle de l'environnement.

Il fixe cinq axes : la conversion et la pérennité des exploitations, la structuration de la filière bio, la consommation de produits bio, l'adaptation de la réglementation, enfin, la recherche, le développement et la formation. Deux objectifs quantitatifs ont été définis : atteindre 6 % de la SAU en bio en 2012 et 20 % de produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective.

S'ils n'ont pas été atteints, une véritable dynamique de développement du bio s'est mise en place, laissant de grandes libertés aux initiatives locales. Les auteurs du rapport précité notent que « *la production biologique est sortie de son ghetto en termes de consommation* ».

Le plan 2008-2012 est donc plutôt un succès, qui demande à être prolongé.

2. L'agriculture biologique, priorité de la politique agricole.

a) *Le nouveau programme ambition bio 2017.*

Alors que la feuille de route gouvernementale pour la transition écologique a prévu de **doubler le pourcentage de surface agricole en agriculture biologique d'ici fin 2017 par rapport à 2012**, le nouveau plan pour l'agriculture biologique a été préparé par le ministère de l'agriculture en concertation avec les professionnels à partir de l'automne 2012.

Présenté en mai 2013, le plan « ambition bio 2017 » met en avant les atouts de l'agriculture biologique : atouts environnementaux avec une réduction des intrants chimiques de synthèse, atouts en termes de valorisation des produits pour les producteurs, atouts aussi en termes d'aménagement du territoire et d'emploi, les exploitations bio créant en moyenne 50 % d'emplois de plus que les exploitations conventionnelles.

Il s'articule autour de **six axes**, qui reprennent en grande partie les priorités de la précédente programmation.

LES SIX AXES DU PLAN AMBITION BIO 2017

- **Premier axe** : développer la production. Dans ce but, le plan prévoit des aides européennes au maintien ou à la conversion en bio et aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) à hauteur de 160 millions d'euros par an, le maintien du crédit d'impôt agriculture biologique, la majoration des aides au titre des MAEC et des aides aux investissements au profit des exploitations en agriculture biologique. Il prévoit aussi de faciliter l'accès au foncier et l'installation des jeunes agriculteurs.
- **Deuxième axe** : structurer les filières, en renforçant le fonds avenir bio. Celui-ci reçoit 1 million d'euros de plus en 2014, passant à 4 millions d'euros. Au titre de l'axe 2, il est également prévu de mobiliser la banque publique d'investissement.
- **Troisième axe** : développer la consommation et conquérir des marchés.
- **Quatrième axe** : renforcer la recherche, son pilotage, et la diffusion des résultats.
- **Cinquième axe** : former les acteurs agricoles et agroalimentaire, en accordant plus de place au bio dans les formations.
- **Sixième axe** : adapter la réglementation, en veillant à disposer d'une réglementation propice au développement de l'agriculture biologique.

b) Un environnement favorable au développement de l'agriculture biologique.

Au-delà des mesures spécifiques prises en faveur du développement de l'agriculture biologique, celle-ci continue à être soutenue par les inquiétudes de nos concitoyens notamment en matière d'effets sur l'environnement et sur la santé de la diffusion de produits phytopharmaceutiques.

Le rapport du Sénat de 2012 sur les pesticides a mis en évidence cette préoccupation forte, à laquelle le bio permet de répondre, puisqu'il proscrit l'utilisation de produits chimiques de synthèse.

La mise en place du verdissement dans le cadre de la réforme des aides du premier pilier de la PAC se fait également à l'avantage de l'agriculture biologique, puisque ces exploitations seront considérées comme remplissant les critères, et donc dispensées du respect des règles de maintien des prairies permanentes, de diversification des cultures et de surfaces d'intérêt écologique.

B. L'AGROALIMENTAIRE : SECTEUR STRATÉGIQUE ET PRIORITÉ DU REDRESSEMENT PRODUCTIF.

1. L'industrie agroalimentaire, pilier de la ferme France.

a) Une contribution essentielle à l'emploi dans les territoires.

Les industries agricoles et alimentaires (IAA) emploient 575 000 personnes dans 53 000 entreprises contribuant à la création de 11 % de la valeur ajoutée de l'industrie française. Le secteur agroalimentaire français se situe au deuxième rang européen derrière l'Allemagne et au premier rang de l'industrie française. Avec un périmètre plus restrictif excluant les activités d'artisanat commercial, l'industrie agroalimentaire repose sur 13 500 entreprises et près de 417 000 salariés.

Les industries de la viande ou du lait assurent 42 % de l'emploi et 30 % de la valeur ajoutée. Le secteur des boissons constitue également un secteur majeur des IAA.

Les IAA ont peu délocalisé et ont moins perdu d'emplois que les autres secteurs industriels français. Sa part dans l'emploi industriel est passée de 11 % en 1980 à 19 % en 2010. Les IAA ont un lien fort aux territoires et sont implantées à proximité des lieux de production agricole, assurant ainsi le maillage économique des territoires ruraux, en particulier en Bretagne, qui assure 20 % de la production agroalimentaire nationale, Pays-de-la-Loire, et dans une moindre mesure en Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Champagne-Ardenne et Alsace.

La filière est très atomisée, avec nombre de petites et moyennes entreprises (PME). Toutefois, 300 entreprises de plus de 250 salariés assurent 60 % de la valeur ajoutée et les deux tiers des exportations.

Avec 11,6 milliards d'euros d'excédent des échanges agroalimentaires en 2012 comme en 2011, les IAA contribuent positivement au commerce extérieur, grâce essentiellement aux boissons, céréales et produits laitiers.

b) Des fragilités importantes.

L'atonie de la consommation intérieure de produits alimentaires constitue un fait nouveau qui fragilise l'industrie agroalimentaire, d'autant plus que les marges sont faibles dans certaines productions comme la transformation des viandes ou l'industrie laitière.

Selon la note de conjoncture de l'Association nationale des industries alimentaires d'octobre 2013, les défaillances d'entreprises devraient atteindre un niveau record historique en 2013 avec 320 défaillances contre 268 en 2008, qui constituait le précédent pic. L'ANIA

estime que 5 000 emplois pourraient être détruits sur l'ensemble de l'année 2013.

L'année a été marquée par le dépôt de bilan de groupes importants :

- Dans le **secteur de la production porcine**, le groupe GAD a déposé son bilan en février 2013. Employant 1 700 salariés avant le dépôt de bilan, le plan de continuation validé en octobre 2013 par le tribunal de commerce a validé un plan de continuation assorti de la suppression de 889 emplois.

- Dans le **secteur de la production de volailles** congelées destinées à l'exportation, la fin des restitutions aux exportations a porté un rude coup aux entreprises Doux et Tilly-Sabco. L'entreprise Doux a déposé son bilan fin mai 2013. Sur les 3 400 salariés employés par l'entreprise avant la crise, environ 1 000 ont vu leur emploi supprimé.

Le rapport du Sénat sur la filière viande précité soulignait la grande fragilité économique des industries de transformation de la viande, qui sont soumises à une concurrence internationale extrêmement forte.

Le marché de l'alimentation est en effet mondialisé, et **certaines partenaires européens utilisent la directive sur le détachement des travailleurs de manière massive pour employer des salariés à des niveaux très faibles de rémunération**. L'accord politique passé au sein de la coalition gouvernementale allemande à la suite des élections de septembre 2013 devrait réduire le « *dumping social* » pratiqué par les industriels de la viande dans ce pays, mais beaucoup de dégâts ont déjà été enregistrés.

2. Le contrat de filière alimentaire : un outil au service d'une relance de la filière.

a) Le budget de l'État en soutien des industries agroalimentaires.

Le soutien budgétaire de l'État au secteur agroalimentaire passe par deux instruments : le fonds d'investissement stratégique des industries agroalimentaires (FISIAA) et le fonds régional d'aide aux investissements immatériels (FRAII).

Lancé en 2007, le **FISIAA** soutient les investissements productifs à la suite d'appels à projets. Les priorités du FISIA sont la structuration des filières, l'industrialisation d'innovations et la transformation de produits issus de l'agriculture biologique. **La fin des programmes FISIAA** a été décidée en 2012, si bien que les crédits qui s'élevaient à 5,5 millions d'euros encore en 2012 sont tombés à 1 million d'euros en 2013 et restent à ce niveau en 2014 pour terminer le paiement des opérations engagées.

La **dotation pour le FRAII** est globalement maintenue en 2014 à 4,2 millions d'euros. Elle permet pour environ 1,2 million d'euros de financer l'animation des pôles de compétitivité relevant du périmètre du ministère

chargé de l'agriculture et pour 3 millions d'euros le financement d'opérations collectives en faveur des industries agroalimentaires. Ces aides ont pour objet d'inciter les petites et moyennes entreprises du secteur agroalimentaire à réaliser des investissements immatériels, afin d'optimiser leurs performances industrielles et d'accroître leur compétitivité en agissant sur des facteurs déterminants : stratégie, performance industrielle, export, logistique, marketing, qualité, innovation, ressources humaines, environnement. Les interventions portent principalement sur des opérations de conseils et d'apports d'expertise. Elles peuvent également soutenir la réalisation d'études, l'élaboration de guides et l'organisation de manifestations. Une centaine d'opérations sont cofinancées chaque année, aux côtés des collectivités locales, par le biais de conventions annuelles ou pluriannuelles (1 à 3 ans), pour un montant d'aide allant de 10 000 à 50 000 euros par opération.

En tout état de cause, il s'agit de crédits modestes, issues du programme 154.

b) Le contrat de la filière alimentaire.

Lancées en septembre 2012, les rencontres régionales pour l'avenir de l'agroalimentaire ont permis de poser un diagnostic partagé avec les professionnels, débouchant sur le contrat de la filière alimentaire, signé le 19 juin 2013 par les ministères en charge de l'agriculture et de l'agroalimentaire, du redressement productif, par l'Association des Régions de France et par les représentants des entreprises et des salariés.

Le contrat définit dans **une logique de donnant-donnant**, les axes d'une politique destinée à améliorer la compétitivité du secteur et devant lui permettre d'améliorer ses parts de marché aussi bien au niveau national qu'international. Des engagements ont ainsi été pris par les signataires, en faveur de l'emploi, de la formation, de l'innovation, du financement des entreprises, de l'exportation, de la promotion des produits, des relations au sein de la filière et du développement durable.

Des dispositifs généraux de politique industrielle en faveur des entreprises bénéficient également aux industries agroalimentaires, notamment : le crédit impôt compétitivité emploi (CICE), le programme des investissements d'avenir (PIA), les outils financiers de la banque publique d'investissements (BPI).

Au travers du contrat de filière, **l'Etat s'est engagé à stabiliser à 100 millions d'euros sur 3 ans les moyens budgétaires consacrés à la filière.**

Le contrat de filière se déploie à travers sept axes :

- **Améliorer l'attractivité des métiers et créer de l'emploi.** Dans ce cadre, la filière s'est engagée à former et recruter 150 000 jeunes en alternance entre 2014 et 2017 et à assurer 5 000 formations à l'acquisition des

savoirs fondamentaux, pour favoriser la mobilité des salariés. Un accord interbranches signé en octobre a permis également le recours par le secteur agroalimentaire aux contrats de génération.

- **Stimuler les investissements et l'innovation des entreprises alimentaires.** Cela passe par le soutien aux pôles de compétitivité, le partenariat avec bpifrance et le soutien au réseau et aux actions des centres techniques agroalimentaires. Parmi les 71 pôles de compétitivité, 12 sont principalement concernés par des thématiques agroalimentaires. Le partenariat avec bpifrance mis en place depuis 2007, permet de soutenir des études de faisabilité technique et des montages de partenariat technologique au bénéfice des industries agroalimentaires. Depuis 2007, plus de 140 projets de faisabilité pour plus de 4,6 millions d'euros ont été financés.

- **Faire de la transition écologique une source de performance économique :** cela passe par l'affichage environnemental.

- **Encourager l'organisation collective à l'export et faciliter les démarches des entreprises.** Le plan d'orientation export agroalimentaire est le bras armé de cette ambition. Elle s'appuie sur la plateforme Exp@don précitée, mais aussi sur l'augmentation de 40 % des volontaires internationaux en entreprise (VIE) d'ici 2017. Vos rapporteurs notent cependant que les crédits destinés à l'export au sein du programme 154, servant à financer à la fois les actions de l'association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires (ADEPTA), de la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) et d'Ubifrance, se réduisent à moins de 10 millions d'euros en 2014, contre 11 millions en 2013 et 16,7 millions en 2012.

- **Améliorer la qualité des produits alimentaires,** en renforçant notamment l'Observatoire de l'alimentation, plus précisément l'Oquali, qui constitue la « section nutritionnelle chargée des questions relatives à l'offre et aux caractéristiques des aliments » de l'observatoire.

- **Promouvoir le modèle alimentaire français,** notamment à travers la participation à l'exposition universelle de Milan en 2015.

- **Améliorer les relations au sein de la filière** et créer de la valeur ajoutée, en particulier en développant la médiation interentreprises.

Lors de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat, le 12 novembre 2013, Guillaume Garot, ministre délégué chargé de l'agroalimentaire est venu présenter le contrat de filière alimentaire et l'ensemble des mesures prises en faveur de ce secteur, soulignant que « *la filière alimentaire reste une grande filière. Elle doit être demain un fleuron industriel pour notre pays.* »

ARTICLE 61 bis (nouveau)

**Augmentation du produit de la taxe perçue par
la chambre d'agriculture de Guyane**

Commentaire : cet article fixe à 20 % le taux maximal d'augmentation du produit de la taxe perçue par la chambre d'agriculture de Guyane, pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2017.

Les chambres d'agricultures sont financées principalement par une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties dont le produit est défini par la loi de finances et fixé en 2014, comme en 2013 à 297 millions d'euros.

Une telle stabilité du produit de la taxe ne permet pas de faire jouer le mécanisme du taux pivot, qui autorise à faire varier le taux applicable à chaque chambre jusqu'à 3 % par an, tout en respectant le plafond global national.

La chambre d'agriculture de Guyane est dans une situation financière préoccupante, nécessitant d'augmenter ses ressources pour lui permettre d'équilibrer son budget.

Cet article, introduit par un amendement lors de la discussion du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, vise à permettre de manière exceptionnelle à la chambre d'agriculture de Guyane de bénéficier pendant quatre ans d'une augmentation de 20 % du produit de la taxe, par exception à la règle du taux pivot.

Vos rapporteurs pour avis n'ont pas d'objection à l'adoption d'une telle mesure nécessaire au redressement des comptes de la chambre, l'enjeu budgétaire représentant environ 100 000 euros an.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 12 novembre 2013 :

- *Coordination rurale* : **M. François Lucas**, premier vice-président ;
- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : **MM. Guy Vasseur**, président, et **Guillaume Baugin**, conseiller parlementaire.

Mercredi 13 novembre 2013 :

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **M. Jean-Bernard Bayard**, vice-président ;
- *Coop de France* : **Mme Irène de Bretteville**, chargée des relations institutionnelles ;
- **MM. Laurent Denormandie**, président de France Bois Forêt, **Jean-Claude Monin**, président des communes forestières, et **Jean-Marie Lacombe**, président de l'union nationale de l'industrie française de l'ameublement, et **Mme Servane Haycraft**, consultante ;
- *FranceAgrimer* : **M. Eric Allain**, directeur général.

Jeudi 14 novembre 2013 :

- *Coop de France – Coopérative d'utilisation du matériel en commun (CUMA)* : **M. Stéphane Gérard**, président de la fédération des CUMAS ;
- *Confédération paysanne* : **MM. Philippe Collin**, ancien porte-parole de la confédération, et **Christian Boisgontier** ;
- *Association générale des producteurs de blé (AGPB)* : **MM. Philippe Pinta**, président, et **Pierre-Olivier Drège**, directeur général, et **Mme Camille Tubiana**, responsable juridique et des relations institutionnelles ;
- *Association nationale des industries alimentaires (ANIA)* : **M. Jean-Philippe Girard**, président, et **Mmes Elsa Chantereau**, directrice des relations institutionnelles et de la communication, et **Vanessa Quéré**, responsable économie ;
- *Jeunes agriculteurs* : **MM. Antoine Daurelle**, administrateur national, responsable du dossier fiscal/social, et **Romain Quesnel**, juriste national ;
- *Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB)* : **MM. Alain Jeanroy**, directeur général, et **Nicolas Rialland**, responsable bioéthanol et bioénergies.