



**PROJET DE LOI DE FINANCES 2019**  
**SANS TO-DE, PAS D'AVIS FAVORABLE SUR LA MISSION AGRICULTURE,**  
**ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES**

*Commission des affaires économiques*

**Avis sur la mission « Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2019 de M. Laurent DUPLOMB, sénateur de Haute-Loire, Mme Françoise FERAT, sénateur de la Marne et M. Henri CABANEL, sénateur de l'Hérault**

Avis n°148

*Si la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ne couvre que 15% de l'ensemble des concours publics à l'agriculture, elle constitue un **levier essentiel des politiques publiques en faveur des filières de production agricole françaises** au même titre que les crédits alloués à l'enseignement agricole (1,8 Md €) qui, eux, seront en augmentation de plus de 20 millions d'euros en 2019.*

*Le projet de loi de finances pour 2019 propose une **réduction considérable de ses crédits par rapport à 2018** compte tenu, principalement, de deux mesures : la suppression du dispositif créant des exonérations de cotisations patronales spécifiques pour les employeurs de travailleurs saisonniers et la réduction de la réserve pour crise d'un tiers de ses crédits.*

**La commission des affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et un avis de sagesse concernant les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».**

## **1. 2019 : une année charnière pour l'agriculture française faite de nombreux aléas**

De **très nombreuses incertitudes** continuent de peser sur le monde agricole en raison des aléas climatiques, de marchés volatils, des risques de pertes de production avec l'interdiction de certains produits faute de méthodes de substitution ou de la dégradation continue des relations commerciales entre producteurs et acheteurs.

**- 15 %**

*Proposition de la Commission pour le budget de la PAC 2021-2027 en euros constants*

Mais un nouvel événement déstabilisateur va profondément affecter le monde agricole en 2019 : **le risque de voir une politique agricole européenne devenir de moins en moins commune**. Les coupes claires dans le budget agricole européen et la proposition de la Commission de « renationaliser » la PAC menacent, à court terme, la survie de nombre de nos exploitations.

**2<sup>ème</sup>**

*place au classement des pays en matière de sécurité alimentaire selon The Economist Intelligence Unit*

Si la **France doit aujourd'hui être fière de son dispositif de sécurité sanitaire sur les denrées alimentaires, l'un des meilleurs du monde**, elle doit rester sur ses gardes tant les conséquences des épidémies peuvent mettre en péril la survie des exploitations agricoles françaises. À cet égard, les inquiétudes des éleveurs sur la **peste porcine africaine** sont très vives depuis l'apparition de 155 cas en Belgique.

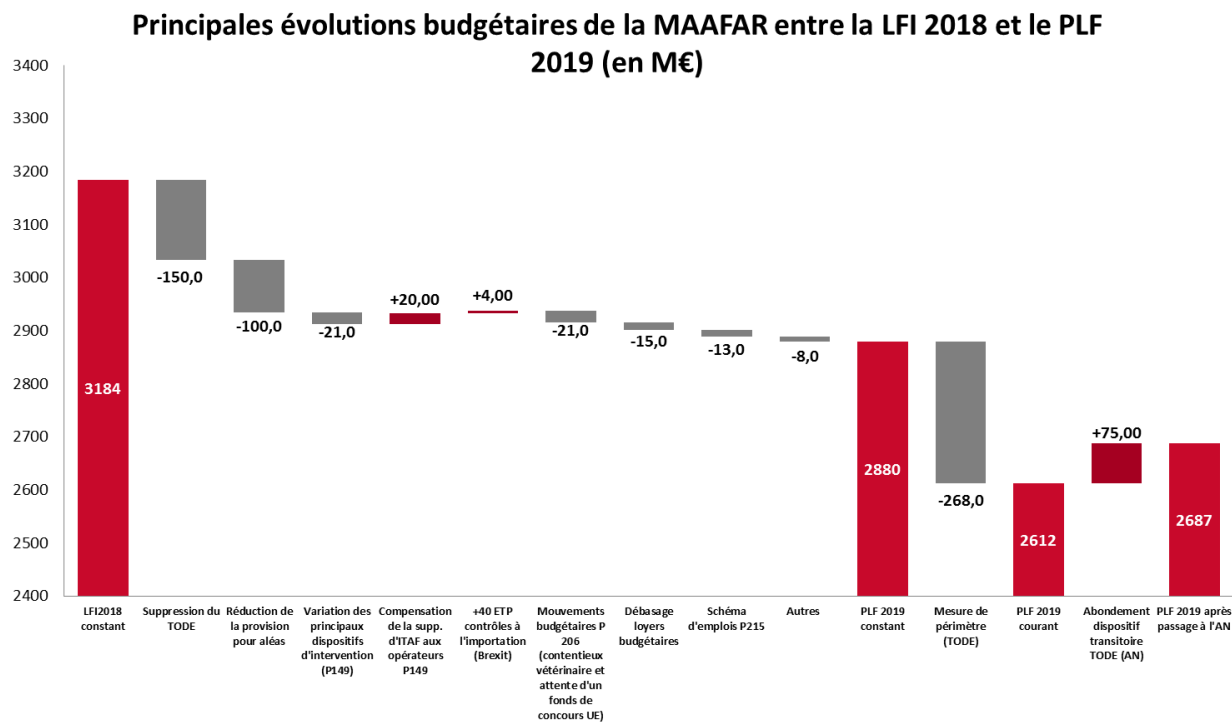
**155**

*cas de peste porcine africaine détectés en Belgique en octobre 2018*

Pour le moment, aucun cas de virus n'a été officiellement constaté en France. Toutefois, l'érection d'une clôture entre les deux pays n'empêchera probablement pas le virus de franchir la frontière.

## 2. Les crédits de la mission reculent en raison de la suppression du TO-DE et de la diminution de la réserve pour aléas

C'est à ce moment si incertain pour l'avenir de l'agriculture française que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement enregistre le **recul le plus important de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » depuis 2006 à périmètre courant**, à hauteur de - 572 M€, soit une **réduction de près d'un cinquième du budget de l'agriculture en une seule année**.



\* en crédits de paiement

### 1° La suppression des exonérations de cotisations spécifiques aux travailleurs saisonniers (fin du TO-DE)

Dans le PLFSS, le Gouvernement propose la **suppression progressive du dispositif d'exonérations de cotisations patronales spécifique aux employeurs de travailleurs occasionnels et demandeurs d'emplois (TO-DE)** compte tenu du renforcement des allègements généraux proposés à la suite de la suppression du CICE.

Or les allègements généraux proposés seront **moins favorables** que le dispositif TO-DE actuel. Le régime de dégressivité des exonérations à mesure que la rémunération mensuelle augmente doit en effet être adapté à la réalité du travail saisonnier agricole où les heures supplémentaires sont nombreuses et les congés payés le plus souvent liquidés. C'est pourquoi, avec le TO-DE, **les exonérations étaient totales jusqu'à un salaire mensuel de 1,25 SMIC. Ce ne sera plus le cas avec les allègements généraux.**

En augmentant les charges de certaines filières au détriment de leur compétitivité, la suppression du dispositif TO-DE, pourtant adapté à la réalité du travail saisonnier, revient à **cautionner une hausse du coût du travail pour les filières qui en sont le plus dépendantes** et une **pénalisation des agriculteurs investis dans les solutions agroenvironnementales**. Ce différentiel de compétitivité risque de se traduire par de **nouvelles importations de produits alimentaires**.

#### Le TO-DE, c'est quoi ?

**Exonération quasi intégrale des cotisations patronales sur les travailleurs saisonniers dont la rémunération totale va jusqu'à 1,25 SMIC. L'exonération est ensuite dégressive jusqu'à 1,5 SMIC.**

**+ de 900 000**  
contrats concernés

**1/4**  
du travail agricole salarié en France

**- 35 %**  
Baisse de la part de fruits d'origine française dans la consommation française entre 2000 et 2016

## 2° La réserve de crise amputée d'un tiers de ses crédits

L'enveloppe allouée en 2019 à la réserve pour aléas passera de 300 à 200 millions d'euros, soit un recul de 100 millions d'euros afin de prendre en compte la réalité des besoins constatés en 2018 selon le Gouvernement.

Toutefois, **en pratique, la réserve n'aura servi à atténuer les effets d'aucun aléa agricole**. Pour les montants mobilisés en 2018 à hauteur de 190 millions d'euros, la réserve a été consacrée presque exclusivement à la couverture d'un seul risque : **celui des refus d'apurement communautaire**.

Elle ne constitue donc qu'une **auto-assurance de l'État contre ses propres erreurs**, financée par des économies passées réalisées au sein de la mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales, au détriment des agriculteurs.

Si elle était une réelle réserve pour aléas, la réduction de son enveloppe serait tout à fait paradoxale alors même que les aléas auxquels sont exposés les agriculteurs n'ont jamais été aussi importants, comme en témoignent les effets de la sécheresse de 2018.

## 3° Le maintien des principales dépenses d'intervention agricoles

Parmi les autres principales évolutions des crédits alloués aux aides agricoles, sont à signaler :

- Le maintien des aides agricoles à l'économie ultramarine et de la dotation jeunes agriculteurs (DJA) ;
- La **hausse de +20 millions d'euros des crédits nationaux alloués aux indemnités compensatoires de handicap naturel** (ICHN) afin de financer les effets du nouveau zonage ;
- La baisse des décaissements pour les mesures agroenvironnementales et climatiques ainsi que les aides à l'agriculture biologique (MAEC) dans la mesure où, en 2018, leur enveloppe était anormalement dotée afin de procéder au rattrapage du retard dans le versement des aides PAC.

➤ Lors des débats sur le PLFSS, **le Sénat a proposé le maintien du dispositif actuel** pour les travailleurs saisonniers (TO-DE). Par cohérence avec cette position, la **commission a donné un avis défavorable** à l'adoption des crédits de la MAAFAR **tant que les exonérations TO-DE sont supprimées à horizon 2021 dans le PLF et le PLFSS pour 2019**.

## 3. La sécurité sanitaire et la qualité alimentaire: 3 enjeux prioritaires identifiés par la commission

### 1° Une importation massive de denrées alimentaires non conformes aux normes européennes

**A minima 10 %**  
de denrées alimentaires  
importées hors UE non  
conformes aux normes  
européennes

D'après des estimations assises sur les contrôles effectués aux frontières, **plus de 1 produit importé de pays tiers sur 10** ne respecte pas les normes sanitaires et phytosanitaires européennes. Cette estimation ne serait qu'une fourchette basse ne tenant pas compte des échanges communautaires.

**Parfois plus de 20 %**  
pour des produits de  
l'Union européenne selon  
la Cour des comptes

En plus d'engendrer un **risque sanitaire majeur pour les consommateurs**, ces importations exercent une **concurrence déloyale massive sur les producteurs français**. Comment peut-on leur demander à la fois d'augmenter leurs standards de production tout en favorisant l'importation de produits ne les respectant pas ?

Mesure proposée par la  
commission  
**+ 80 agents dès 2019**  
en faveur des contrôles  
aux importations de  
denrées alimentaires

Cette schizophrénie européenne continue avec la poursuite de la signature d'accords de libre-échange (Mercosur, Australie-Nouvelle Zélande) et pourrait même s'aggraver avec le Brexit.

Si le budget prévoit des recrutements éventuels d'agents supplémentaires dans le but de renforcer les contrôles aux importations de denrées alimentaires, cela n'est pas suffisant face à l'ampleur du défi.

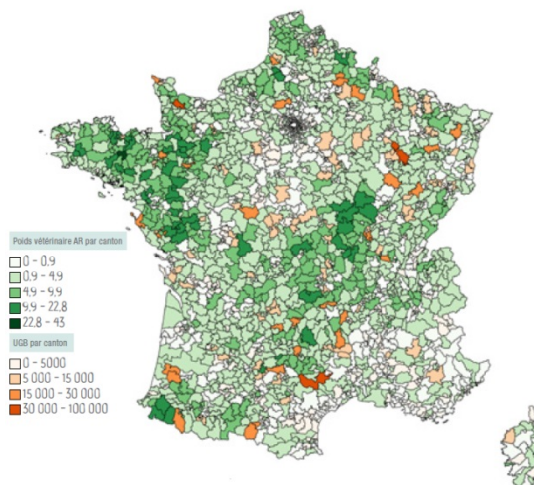
## 2° Après les déserts médicaux, la ruralité s'inquiète de l'apparition de déserts vétérinaires

Les vétérinaires spécialisés en élevage jouent un rôle essentiel dans la prévention, la détection et le traitement des épizooties sur l'ensemble de notre territoire. **40% des vétérinaires déclarent aujourd'hui une compétence pour les animaux de rente.**

De moins en moins de vétérinaires déclarent un **exercice exclusif sur des animaux de rente** compte tenu de l'attractivité de la filière « animaux de compagnie » chez les jeunes vétérinaires. Or lorsque leur activité est majoritairement consacrée aux animaux de compagnie, il est plus difficile pour les vétérinaires de maintenir et d'actualiser les compétences requises pour le suivi spécifique des animaux d'élevage.

Il en résulte **l'apparition de déserts vétérinaires dans certaines régions rurales**, dont le nombre pourrait se multiplier d'ici cinq à dix ans comme sont apparus, précédemment, des « déserts médicaux ».

Cela constituerait un drame pour nos territoires ruraux, pour notre élevage ainsi que pour la sécurité sanitaire de la France.



En **rouge**, les cantons où la densité vétérinaire est inférieure à 1 (source : Atlas démographique de la profession vétérinaire 2017)

Mesure proposée par la commission

**+ 1,2 M€**

pour développer les « stages tutorés » en milieu rural lors des études vétérinaires

## 3° Vers un vrai développement des projets alimentaires territoriaux

Mesure proposée par la commission

**x 2**  
pour le budget alloué aux projets alimentaires territoriaux

Lors des États généraux de l'alimentation (EGA), les acteurs locaux ont exprimé de **fortes attentes sur le développement des projets alimentaires territoriaux (PAT)** qui permettent une meilleure structuration des filières locales, par exemple en faveur de l'approvisionnement de la restauration collective, en fixant un objectif ambitieux de 500 PAT d'ici 2020.

Sachant qu'il en existe environ 40 aujourd'hui, il est **illusoire d'espérer atteindre un tel objectif sous deux ans** sans prévoir des moyens adaptés.



**Sophie Primas**  
Présidente de la commission  
Les Républicains,  
Yvelines



**Laurent Duplomb**  
Rapporteur pour avis  
Les Républicains,  
Haute-Loire

**Françoise Férat**  
Rapporteuse pour avis  
Union centriste,  
Marne



**Henri Cabanel**  
Rapporteur pour avis  
Socialiste et républicain  
Hérault



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-148-1/a18-148-1.html>

Commission des affaires économiques

[http://www.senat.fr/commission/affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html) - Téléphone : 01.42.34.23.20