

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

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

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 3) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. L'AGRICULTURE EUROPÉENNE DANS UNE MAUVAISE PASSE	9
A. UNE CRISE DE DIMENSION EUROPÉENNE	9
1. <i>La baisse du revenu agricole dans la quasi-totalité des filières en France</i>	9
2. <i>La dimension européenne de la crise</i>	10
B. DES MÉCANISMES DE RÉGULATION AFFAIBLIS	10
1. <i>Les heureuses incertitudes du volet agricole des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce</i>	10
2. <i>2010 : première année d'application du bilan de santé de la PAC</i>	11
a) <i>Les objectifs du bilan de santé de la PAC</i>	11
b) <i>La mise en œuvre du bilan de santé de la PAC en France</i>	12
II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE RENFORCÉ EN 2010	13
A. UN BUDGET POUR RÉPONDRE À LA CRISE	13
1. <i>Les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » en nette augmentation</i>	13
a) <i>Un effort important pour le secteur agricole dans le projet de loi de finances déposée à l'Assemblée nationale</i>	14
b) <i>Un effort renforcé par le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture</i>	14
2. <i>Néanmoins, des crédits qui représentent une part limitée du soutien public à l'agriculture</i>	16
3. <i>Le ministère de l'agriculture pilote de huit programmes répartis sur trois missions</i>	17
B. LE PROGRAMME N° 154 : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES EXCEPTIONNELS POUR FAIRE FACE À LA CRISE	18
1. <i>La réponse à la crise agricole : un dispositif exceptionnel</i>	19
2. <i>Aides à l'installation et aides au départ dans le prolongement des précédents budgets</i>	20
a) <i>La consolidation du soutien à l'installation</i>	20
b) <i>Un désengagement confirmé en matière d'aides au départ</i>	21
3. <i>Un effort d'aide à la modernisation des exploitations à conforter</i>	21
4. <i>Le soutien économique aux filières en légère hausse</i>	22
a) <i>Des priorités confirmées</i>	23
b) <i>Des contradictions entre moyens et objectifs</i>	23
5. <i>Des efforts poursuivis en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires</i>	24
a) <i>L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)</i>	24
b) <i>La prime herbagère agro-environnementale (PHAE)</i>	24
c) <i>La nouvelle mesure rotationnelle agro-environnementale</i>	26
d) <i>Les mesures agro-environnementales régionales (MAER), traduction du bilan de santé de la PAC et du Grenelle de l'environnement</i>	26
e) <i>La réduction continue des crédits du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)</i>	26
f) <i>Les autres mesures</i>	27
6. <i>La fin des mesures exceptionnelles en faveur de la pêche</i>	27
a) <i>Les pêches maritimes et l'aquaculture françaises : le paradoxe d'une filière en déclin dans un secteur d'avenir</i>	27
b) <i>La fin du plan pêche</i>	28
7. <i>Des moyens préservés pour les opérateurs du programme</i>	30

C. LE PROGRAMME N° 149 : « FORÊT » : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE KLAUS	30
1. <i>Les conséquences de la tempête Klaus</i>	31
a) Un plan de soutien lancé en cours d'année.....	31
b) Les aides accordées dans le cadre du projet de budget pour 2010	32
2. <i>Les enjeux de la filière bois</i>	33
a) Le soutien à la filière bois.....	33
(1) Un fonds de mobilisation dont la création demeure en suspens.....	34
(2) Un fonds stratégique bois déjà mis en route	34
b) La réorganisation des organismes du secteur	34
(1) Le regroupement des centres de la propriété forestière	34
(2) L'Office national des forêts	35
(a) <i>La situation difficile de l'ONF</i>	35
(b) <i>La modification du régime du bâtiment domanial apportée par le projet de loi de finances</i>	36
D. LE PROGRAMME N° 206 : UN RECENTRAGE DE L'ÉTAT SUR SES MISSIONS ESSENTIELLES.....	36
1. <i>La prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale</i>	37
2. <i>La prévention des maladies animales</i>	38
a) Le succès de la lutte contre les salmonelles en élevage	38
b) La lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST).....	39
c) La lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) et les autres maladies animales.....	39
d) Les autres mesures.....	40
3. <i>Des économies budgétaires résultant de la fin du stockage des farines animales et du transfert aux filières de la gestion et du financement de l'équarrissage</i>	40
a) La fin du stockage des farines animales	40
b) La réforme du service public de l'équarrissage.....	40
4. <i>Garantir les moyens des services vétérinaires et de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments</i>	41
a) Le respect du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFSSA.....	41
b) La poursuite de la réforme des services ministériels chargés de la sécurité sanitaire.....	42
5. <i>La qualité de l'alimentation et l'offre alimentaire</i>	42
E. LE PROGRAMME N° 215 : UN MINISTÈRE MODÉRÉMENT AFFECTÉ PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES.....	42
1. <i>Les moyens de l'administration centrale</i>	43
2. <i>L'évaluation de l'impact des politiques publiques et l'information économique</i>	44
3. <i>Les moyens des services déconcentrés</i>	44
4. <i>Les moyens communs</i>	44
F. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ».....	45
III. LA LOI DE MODERNISATION AGRICOLE EN PERSPECTIVE	46
A. LA FISCALITÉ AGRICOLE	47
1. <i>La fiscalité foncière et les autres impôts sur la production.</i>	47
a) La fiscalité foncière	47
b) Les prélèvements sur les consommations intermédiaires : les allègements fiscaux sur les carburants.....	48
2. <i>La fiscalité sur les revenus agricoles</i>	49
a) Un régime forfaitaire de moins en moins adapté	49
b) Un régime réel permettant d'imputer d'importantes charges d'exploitation.....	50
3. <i>La fiscalité sur les produits de l'agriculture : le cas des biocarburants</i>	50

B. LA GESTION ÉCONOMIQUE DES ALÉAS.....	51
1. <i>La fin des protections collectives face aux aléas agricoles</i>	51
2. <i>Les protections traditionnelles</i>	52
a) L'indemnisation des victimes de calamités agricoles	52
b) Davantage diffuser l'assurance récolte	53
3. <i>Vers la couverture du risque économique ?</i>	54
a) Des produits d'assurance du risque économique.	54
b) L'extension à l'aléa économique de l'utilisation de la déduction pour aléa.....	55

Mesdames, Messieurs,

Le monde agricole traverse à nouveau une période particulièrement difficile, marquée par la **baisse des cours de la quasi-totalité des productions**. Les secteurs de l'élevage et des fruits et légumes ont occupé le devant de la scène médiatique, mais en réalité, toutes les filières ont été confrontées à des chutes sévères de leurs prix de vente, de l'ordre de 20 % entre septembre 2008 et septembre 2009.

Alors que les perspectives à long terme pour les producteurs peuvent paraître positives avec l'augmentation de la population mondiale à l'horizon 2050 et la demande croissante des pays émergents en produits alimentaires tant en quantité qu'en qualité, ce nouvel épisode induit cependant un **profond désespoir dans les campagnes**.

La crise agricole n'est en effet pas analysée comme un accident conjoncturel, mais comme le résultat d'un défaut de régulation des marchés, aggravé par les réorientations successives de la **politique agricole commune (PAC), dont le bilan de santé décidé en novembre 2008 s'applique à partir du 1^{er} janvier 2010**.

Le secteur laitier est à cet égard emblématique à la fois du désarroi des professionnels et de l'abandon des ambitions régulatrices des politiques agricoles. Lors de son audition par votre commission de l'économie, le 22 septembre 2009, M. Bruno Le Maire, ministre de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche, avait insisté sur la nécessité de réorienter la PAC dans le sens de la régulation : cet engagement s'est traduit par une offensive diplomatique contraignant la Commission européenne à la mise en place en octobre 2009 d'un groupe d'experts de haut niveau ayant pour mission de remettre des propositions en ce sens à la mi-2010.

Le budget 2010 s'inscrit donc dans un double contexte : il doit d'une part répondre à la crise par des mesures immédiates, mais il doit également préparer l'avenir de l'agriculture française, alors qu'est annoncée la discussion dès le début 2010 d'une loi de modernisation agricole et que se profilent, au niveau communautaire, les négociations sur le code financier de la PAC au-delà de 2013.

La construction du budget 2010 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR) et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) n'a pas non plus fait abstraction de la situation globale des finances publiques, qui appelle la maîtrise des dépenses budgétaires.

Toutefois, après le vote à l'Assemblée nationale d'une rallonge de 229 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 163 millions d'euros en crédits de paiement (CP), on peut relever que le budget de la MAPAFAR fait l'objet d'un effort considérable, en hausse de 13,3 % en AE et 10,4 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2009, effort qu'il faut saluer. **Il s'établit désormais à 3,653 milliards d'euros en AE et 3,611 milliards d'euros en CP.** Le CASDAR se situe quant à lui quasiment au même niveau en 2010 qu'en 2009.

Les objectifs d'une rationalisation des moyens, concrétisée par la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ne sont pas abandonnés, mais la **priorité affichée est bien celle d'une intervention plus massive** pour faire face aux conséquences des difficultés des exploitants agricoles, pour conforter l'orientation de l'agriculture dans le sens du développement durable, dans la droite ligne du Grenelle de l'environnement, pour répondre à une situation exceptionnelle des forêts françaises résultant de la tempête Klaus et enfin pour assurer la plus grande qualité et sécurité sanitaire possible de l'alimentation.

Aussi, **deux de vos rapporteurs pour avis, MM. Gérard César et Daniel Soulage, vous proposent-ils de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la MAPAFAR et du CASDAR pour l'année 2010, sous réserve de quelques ajustements à la marge, MM. Jean-Marc Pastor et François Fortassin** recommandant pour leur part une position de sagesse.

I. L'AGRICULTURE EUROPÉENNE DANS UNE MAUVAISE PASSE

Depuis la mi-2008, après une embellie passagère de près de deux ans, les prix agricoles ont marqué un sévère recul, revenant à des niveaux antérieurs à ceux de 2006. Dans son discours prononcé à Poligny dans le Jura le 27 octobre 2009, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, estimait que « *la crise que traverse l'ensemble du secteur agricole est une crise absolument exceptionnelle car toutes les filières agricoles sont aujourd'hui touchées par une baisse de revenus* ».

A. UNE CRISE DE DIMENSION EUROPÉENNE

1. La baisse du revenu agricole dans la quasi-totalité des filières en France

En juillet 2009, les prix agricoles tous secteurs confondus s'établissaient en France 16 % en dessous des prix de 2008, et 2 % en dessous de la moyenne des années 2004 à 2008, faisant ainsi plus qu'effacer la flambée des années 2007 à 2008. Cette baisse affecte quasiment tous les produits agricoles : céréales, oléagineux, fruits et légumes –avec une baisse particulièrement spectaculaire de 34 % par rapport à 2008 pour les fruits frais– vins, animaux de boucherie, porcs, volaille, lait. Seul le secteur du sucre semble échapper à cette tendance générale.

Or, dans le même temps, les coûts de production, qui avaient fortement augmentés en 2007 et 2008 avec la hausse des prix du pétrole et du coût des intrants, n'ont pas été réduits dans les mêmes proportions.

D'après le compte national de l'agriculture pour 2008 publié en juillet 2009, le revenu net d'entreprise agricole a baissé très fortement en 2008, de 20,4 % après deux années de hausse (+ 19,1 % et + 17,3 % respectivement en 2006 et 2007). D'après les estimations, les entreprises agricoles devraient connaître un nouveau recul de leurs revenus en 2009, compris entre - 10 % et - 20 %.

La consommation alimentaire a été affectée par la récession mondiale. En France, la consommation de viande d'animaux de boucherie a baissé de 3,1 % entre août 2007 et août 2009¹. Dans ce secteur de la viande, seule la consommation de poulet se maintient. La demande de vin est également en berne avec une consommation intérieure de vin en baisse de 5 % en 2009 par rapport à 2008 et une baisse des exportations de 12 %. L'atonie de la consommation intérieure combinée à la contraction de la demande internationale explique sans doute en partie les difficultés de la quasi-totalité des filières agricoles.

¹ Source : Agreste conjoncture - Bilan conjoncturel 2009 - octobre 2009.

2. La dimension européenne de la crise

D'après l'institut européen officiel des statistiques Eurostat, le revenu agricole par unité de travail annuel a diminué de 3,5 % dans l'Union européenne en 2008, avec des variations marquées selon les pays. La chute devrait être encore plus marquée en 2009. Ce phénomène trouve sa source essentiellement dans la baisse des cours de la quasi-totalité des produits agricoles.

Le secteur le plus emblématique de la dimension européenne de la crise est celui du lait. Comme l'avaient rappelé nos collègues Jean-Paul Emorine et Gérard Bailly dans un récent rapport d'information¹, les prix du lait ont baissé de l'ordre de 25 à 40 % en Europe entre la mi-2008 et la mi-2009. Dans sa communication au Conseil, la Commission européenne estimait le 22 juillet 2009 que le prix du lait livré aux laiteries avait été ramené d'une fourchette allant de 0,30 à 0,40 euro par litre à une moyenne pondérée de 0,24 euro par litre dans l'Union à 27. Cette situation a entraîné une mobilisation particulièrement suivie des producteurs de lait à l'échelle européenne, regroupés au sein de l'European Milk Board (EMB), traduction d'un malaise général.

B. DES MÉCANISMES DE RÉGULATION AFFAIBLIS

La mauvaise conjoncture internationale explique en partie les difficultés des filières agricoles, mais leurs causes résident aussi dans la disparition des mécanismes qui assuraient jusqu'à présent une certaine stabilité des revenus des agriculteurs. Ainsi, le Président de la République précisait-il dans son discours de Poligny que la crise révélait un « *défaut de régulation européenne et mondiale* » et « *des défaillances nationales réelles dans la répartition de la valeur au sein de nos filières agricoles* ».

1. Les heureuses incertitudes du volet agricole des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce

Bloquée depuis juillet 2008, la négociation entamée au sein de l'OMC fin 2001 dans le cadre du cycle de Doha pour le développement en vue d'abaisser les protections tarifaires, les soutiens aux exportations et les subventions à la production dont bénéficient les exploitants agricoles, a été relancée en juillet 2009, les chefs d'État du G8 réunis à l'Aquila en Italie appelant à la conclusion de ce cycle en 2010.

¹ Filière laitière : à la recherche d'une nouvelle régulation, rapport d'information n° 73 (2009-2010), fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier.

La Commission européenne dispose d'un mandat de négociation confié par le conseil des ministres au nom des 27 États membres de l'Union, qui, sur le volet agricole, fixe comme limite de préserver l'équilibre des marchés et les outils de l'actuelle PAC, issue de la réforme de 2003.

Si de nombreuses craintes peuvent être nourries en cas de conclusion d'un accord pour les filières les plus vulnérables (sucre, viande, fruits et légumes) pour lesquelles le différentiel de compétitivité est très important entre l'Europe et les grandes puissances agricoles du Sud, la probabilité qu'un accord puisse intervenir courant 2010 paraît faible aux yeux des observateurs, compte tenu du grand nombre de sujets restant à traiter et des hésitations de l'administration américaine.

Enfin, le maintien d'une exception agricole ne paraît pas totalement illégitime, afin de garantir une sécurité alimentaire de la zone Europe et de prendre en compte tant les exigences de sécurité sanitaire que celles tenant au respect de l'environnement dans les méthodes de production.

2. 2010 : première année d'application du bilan de santé de la PAC

a) Les objectifs du bilan de santé de la PAC

Le contexte du budget de l'agriculture 2010 est marqué par l'entrée en vigueur du bilan de santé de la PAC, qui conduit à une importante réorientation des aides. L'accord du 20 novembre 2008, conclu sous présidence française poursuit l'inflexion de la politique agricole commune dans le sens d'une adaptation aux logiques de marché, **les instruments d'intervention étant considérés comme de simples filets de sécurité en cas de crise**. Il prépare une révision en 2013 du cadre financier de la PAC, qui devrait se traduire par une réduction importante des soutiens communautaires à l'agriculture.

Dans un cadre financier global inchangé sur la période 2007-2013, le bilan de santé se traduit par **sept orientations majeures** :

– la poursuite du mouvement de **diminution du soutien des prix** à la production ;

– la **suppression progressive des quotas laitiers** : les quotas augmentent de 1 % par an jusqu'à leur suppression définitive en 2015. Pour l'Italie, l'augmentation de 5 % intervient dès la campagne 2009-2010. Des pénalités supplémentaires sont appliquées aux exploitants qui dépassent leur quota ;

– la **suppression de la jachère obligatoire** en grandes cultures, afin d'augmenter le potentiel de production des exploitations ;

– l'**augmentation de 5 à 10 % du taux de la modulation obligatoire** visant à transférer des aides directes à la production agricole vers le développement rural ;

– l'**accentuation du découplage des aides à la production du premier pilier**, dans la perspective d'un découplage total des aides directes en 2012 (à l'exception de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de la prime à la brebis et à la chèvre). Les aides à certaines productions spécifiques (fourrages séchés, lin, chanvre) restent cependant couplées durant l'intervalle ;

– l'**invitation à une plus grande uniformisation des montants d'aides directes découplées** de la production rapportées à l'hectare ;

– le **renforcement de la conditionnalité environnementale** de l'aide aux agriculteurs.

b) La mise en œuvre du bilan de santé de la PAC en France

De larges marges de manœuvre sont laissées aux États membres pour mettre en œuvre le bilan de santé de la PAC, à travers la « boîte à outils » permettant d'adapter les aides selon les objectifs de politique agricole nationale.

La France a ainsi **décidé le 23 février 2009 de réorienter près de 1,4 milliard d'euros sur les 7,9 milliards perçus au titre du 1^{er} pilier**, soit un prélèvement d'environ 18 % sur les aides directes qui se décomposent ainsi :

– **consolidation des productions fragiles**, pour 265 millions d'euros (dont 19 millions prélevés sur le budget national), dont 135 millions au profit du secteur des ovins et caprins, 45 millions pour le soutien au lait de montagne, 30 millions pour soutenir la production de légumes de plein champ et de pommes de terre. Cette consolidation passe également par une revalorisation de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) ;

– **instauration d'un nouveau soutien à l'élevage**, pour 980 millions d'euros (dont 64 millions prélevés sur le budget national), dont 700 millions de prime au maintien de surfaces en herbe, 240 millions pour la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et 30 millions d'aides aux fourrages ;

– **soutien aux systèmes de production durables**, pour 129 millions d'euros (dont 17 millions prélevés sur le budget national), dont 40 millions de soutien à la production de protéines végétales et 57 millions en faveur de l'agriculture biologique ;

– **instauration d'outils de couverture des risques sanitaires et climatiques**, pour 140 millions d'euros, visant à développer l'assurance récolte et à créer un fonds sanitaire.

La boîte à outils de la PAC

Dans le cadre du bilan de santé, les États membres disposent de plusieurs instruments qui permettent d'adapter le soutien communautaire apporté à leur agriculture :

– l'article 7 du règlement (CE) n° 73/2009 prévoit une **modulation progressive de toutes les aides du premier pilier** versées supérieures à 5 000 euros. Les montants ainsi dégagés permettent de financer des actions du deuxième pilier de la PAC. Les États membres peuvent décider une modulation supplémentaire, ce que la France n'a pas fait ;

– l'article 68 du même règlement permet de **prélever jusqu'à 10 % des aides directes du premier pilier pour les réaffecter sur cinq objectifs** : l'environnement, la qualité et la commercialisation des produits, la compensation d'handicaps géographiques ou sectoriels, la revalorisation des paiements découplés à l'hectare dans les zones présentant un risque de déprise agricole, la prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures et la participation aux fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales. La France a choisi d'effectuer un prélèvement à hauteur de 5 % sur le premier pilier, soit environ 420 millions d'euros pour effectuer de telles réorientations.

– l'article 63 du même règlement permet d'utiliser tout ou partie des ressources budgétaires résultant du découplage pour **définir de nouveaux droits** à paiement ou augmenter leur valeur sur la base des activités agricoles telles que celles basées sur l'herbe ou exigeant des animaux, et dans le cadre de critères objectifs et non discriminatoires telles que le potentiel agricole ou l'environnement. Ce découplage représente 14 % des aides qui étaient versées jusqu'à présent aux grandes cultures et 12,5 % des aides animales.

II. UN EFFORT BUDGÉTAIRE RENFORCÉ EN 2010

A. UN BUDGET POUR RÉPONDRE À LA CRISE

1. Les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » en nette augmentation

Peu de missions voient leurs crédits augmenter sensiblement dans le budget 2010. La situation exceptionnelle de l'agriculture a conduit le Gouvernement à présenter initialement un budget maintenant globalement les crédits au même niveau que celui de 2009, puis à proposer dans un second temps, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 à l'Assemblée nationale, leur augmentation substantielle, en application du plan de soutien exceptionnel annoncé par le Président de la République.

a) Un effort important pour le secteur agricole dans le projet de loi de finances déposée à l'Assemblée nationale

Dans le projet de loi de finances initiale, le budget de la mission s'établissait à 3,424 milliards d'euros en AE et 3,448 milliards d'euros en CP, soit une augmentation sensible de 6,2 % en AE et une diminution légère de 0,8 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2009.

Il s'agissait là d'un **traitement légèrement plus favorable** que les autres missions du budget général, qui accusaient dans un contexte délicat pour les finances publiques une baisse de 2,7 % en AE et une stabilité en CP.

Il s'agissait surtout d'un traitement bien plus favorable que celui prévu en application de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

MAPAFAR	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotations prévues par la LPFP	3,22	3,48	2,93	3,16	2,92	3,03
Dotations inscrites en LFI	3,22	3,48	3,42	3,44	-	-
Différentiel LPFP/LF	0 %	0 %	+ 16,7 %	+ 9,2 %	-	-

en milliards d'euros

La mission ne connaissant pas en 2010 de changement de périmètre par rapport à 2009, les comparaisons d'un exercice sur l'autre ne subissent pas de biais.

b) Un effort renforcé par le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture

Annoncé fin octobre par le Président de la République, le plan de soutien à l'agriculture s'est traduit par une augmentation des crédits de la MAPAFAR à hauteur de 200 millions d'euros à l'issue de la discussion du budget par l'Assemblée nationale, dans le cadre de la seconde délibération. En outre, la MAPAFAR a été dotée de 40 millions d'euros supplémentaires en AE et 20 en CP dans le cadre des mesures en faveur de l'outre-mer, au titre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), dispositif d'aide au développement de l'agriculture ultramarine, qui vient en complément des aides communautaires dans le cadre de la PAC. L'ensemble de ces rallonges budgétaires sont imputées sur le programme n° 154 : « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ».

Les mesures du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture

Le premier axe du plan de soutien est basé sur la mobilisation d'un volume très important de prêts bancaires de trésorerie, de consolidation ou de restructuration en faveur des agriculteurs en difficulté, dont l'encours total s'élèverait à un milliard d'euros. En effet, la crise ne favorise pas spontanément les ajustements des exploitations agricoles : elle tend plutôt à condamner les jeunes exploitants, qui viennent de se lancer en s'endettant et sont donc très fragiles financièrement, même si les conditions économiques de la production peuvent leur être à terme favorable.

Deux types de prêts sont institués :

– des **prêts de reconstitution de fonds de roulement**, à destination de tous les exploitants qui en font la demande jusqu'à la fin février 2010. Accordés pour une durée de deux à cinq ans, avec un différé de remboursement possible d'une année au maximum, ils bénéficient d'une bonification de taux d'intérêt financé par l'État ramenant le taux maximum supporté par l'emprunteur à 1 % pour les jeunes agriculteurs et à 1,5 % pour les autres. Le montant maximum de l'assiette d'encours permettant de bénéficier de la bonification de l'État est fixé à 30 000 euros ;

– des **prêts de consolidation bonifiés**, à destination des agriculteurs endettés, dont le taux des annuités rapporté à l'excédent brut d'exploitation est supérieur à 60 %. Présentant les mêmes caractéristiques que les prêts de reconstitution de fonds de roulement (même bonification, même durée, même plafond).

Ces deux prêts peuvent se cumuler.

Une **convention a été signée entre le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche et les représentants des banques le 9 novembre 2009 pour permettre la mise à disposition de ces prêts**. Nicolas Forissier, député de l'Indre, a été désigné médiateur national chargé de veiller à ce que tous les agriculteurs rencontrant des difficultés puissent bénéficier d'un accompagnement adapté dans le cadre du plan de soutien. Le suivi des dossiers est confié à la Banque de France.

Le second axe du plan de soutien repose sur la mobilisation par l'État d'une enveloppe exceptionnelle de moyens de 650 millions d'euros, ayant pour vocation d'alléger les charges des agriculteurs. Ces moyens sont ainsi répartis :

– 60 millions d'euros sont proposés en loi de finances rectificative pour 2009 pour financer les bonifications des deux nouveaux prêts ;

– 50 millions d'euros sont également proposés en loi de finances rectificative pour 2009 pour le remboursement par l'État à la Mutualité sociale agricole de mesures exceptionnelles d'allègement de charges sociales, qui devraient profiter prioritairement aux producteurs de fruits et légumes, aux viticulteurs et aux éleveurs de porcs ;

– 170 millions d'euros sont consacrés à la reconduction du remboursement partiel des taxes intérieures de consommation applicable au fioul domestique et au gaz naturel, qui existe depuis 2004. Si ce remboursement est reconduit pour 2009, rien n'est dit cependant de sa reconduction en 2010 ;

– 100 millions d'euros de crédits sont ajoutés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 à la dotation du fonds d'allègement des charges afin de prendre en charge les intérêts sur les échéances des prêts bancaires professionnels à long et moyen terme ;

- 100 millions d’euros de crédits sont également ajoutés dans le même cadre au dispositif AGRIDIFF ;
- 50 millions destinés à compenser des exonérations supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés non bâties : toutefois, l’instrument juridique de cette exonération nouvelle n’est pas encore connu ;
- enfin, 120 millions représentent 75 % du montant de la taxe carbone que les agriculteurs auraient due si elle leur avait été intégralement appliquée.

2. Néanmoins, des crédits qui représentent une part limitée du soutien public à l’agriculture

Se limiter à la seule analyse des 3,4 milliards d’euros de crédits de la MAPAFAR pour juger du soutien apporté au secteur agricole relève d’une approche trop réductrice. Outre les crédits budgétaires de la mission, le secteur agricole est soutenu par 2,9 milliards d’euros de dépenses fiscales¹, dont 1,1 milliard relève de l’application du taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel.

En outre les deux programmes concernant l’enseignement technique agricole et l’enseignement supérieur et la recherche agricoles, intégrés au sein de **missions interministérielles du budget de l’État extérieures à la MAPAFAR**, mais gérés par le ministère de l’agriculture, concentrent 1,58 milliard d’euros en AE et 1,57 en CP, portant l’ensemble du budget géré par le ministère de l’agriculture, pour la première fois, à plus de **5 milliards d’euros**.

D’autres ministères contribuent ensuite au financement de dépenses publiques dans le domaine agricole, pour un montant évalué à **863 millions d’euros en 2008**.

Le budget de la **protection sociale agricole** représente en outre 11,7 milliards d’euros.

Les **collectivités territoriales** participent aux dépenses en faveur de l’agriculture à hauteur d’environ 1 milliard d’euros.

Enfin, le plus gros contributeur reste l’**Union européenne**, avec 8,57 milliards d’euros au titre du premier pilier de la PAC et 804 millions au titre du deuxième pilier en 2008.

¹ Source : PLF 2010 - Évaluation des voies et moyens (Tome II).

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

Le budget de l'agriculture en 2010 se répartit comme en 2009 sur trois missions ainsi qu'un compte d'affectation spéciale, subdivisé en huit programmes.

1° La **MAPAFAR** est dotée pour 2010 après lecture à l'Assemblée nationale de 3,65 milliards d'euros en AE et 3,61 milliards en CP, soit respectivement + 13,3 % et + 10,4 % par rapport à 2009. Elle se répartie sur quatre programmes :

– le **programme n° 154** « économie et développement durable de l'agriculture de la pêche et des territoires », doté de 1,898 milliard d'euros en AE et 1,861 en CP, soit + 20,4 % et + 6 % par rapport aux crédits votés pour 2009 ;

– le **programme n° 159** « forêt », doté de 366 millions d'euros en AE et 339 en CP, soit + 25,8 % et + 10 % par rapport à 2009 ;

– le **programme n° 206** « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », s'élevant à près de 541 millions d'euros en AE et 561 millions en CP, soit + 3,2 % et - 3,1 % ;

– le **programme n° 215** « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », doté de 849 millions en AE et 850 en CP, soit + 1,9 % et + 2,1 % ;

2° Le **programme n° 143** « enseignement technique agricole » au sein de la mission interministérielle « enseignement scolaire » est doté par le projet de loi de finances pour 2010 de 1,284 milliard d'euros en AE et 1,269 milliards en CP, en baisse modérée d'un peu plus de 1 % par rapport au budget voté pour 2009.

3° Le **programme n° 142** « enseignement supérieur et recherche agricoles » au sein de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » est pour sa part doté de 300 millions d'euros en AE et 304 millions en CP, en hausse de 2 % par rapport à 2009.

4° Le **compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »** enfin est doté de 114,5 millions d'euros en AE et 119,5 en CP, soit un million de plus qu'en 2009. Il est lui-même subdivisé en deux programmes :

– le **programme n° 775** « développement et transfert en agriculture », doté de 52 millions d'euros en AE et CP.

– le **programme n° 776** « recherche appliquée et innovation en agriculture », doté de 62 millions d'euros en AE et 68 en CP.

B. LE PROGRAMME N° 154 : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES EXCEPTIONNELS POUR FAIRE FACE À LA CRISE

Le programme n° 154 est le plus important de la MAPAFAR, représentant 50 % des crédits de la mission. Alors que le projet de loi de finances initialement déposé prévoyait une évolution contrastée de ce programme avec une hausse de 5,5 % de sa dotation en AE et une baisse de 3,5 % en CP, les inscriptions complémentaires de crédits pour financer le plan de soutien à l'agriculture effectuées durant la lecture à l'Assemblée nationale offrent un paysage différent : ce programme est désormais en hausse tant en AE qu'en CP.

Constitué principalement de crédits d'intervention, ce programme porte les principales priorités d'action du ministère de l'agriculture, déclinées en six actions, qui pour la plupart connaissent une revalorisation conséquente, à l'exception de l'action n° 16 « gestion durable des pêches et de l'aquaculture », qui subit les conséquences budgétaires de la fin du plan pêche mis en œuvre en 2007.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2009	AE PLF 2010	Évolution	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Évolution
154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires						
11	Adaptation des filières à l'évolution des marchés	417 653 028	443 073 728	6,1%	416 240 262	431 960 962	3,8%
12	Gestion des crises et des aléas de la production	44 000 000	49 100 000	11,6%	74 600 000	75 530 000	1,2%
13	Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	276 323 326	291 254 431	5,4%	310 358 556	302 180 604	-2,6%
14	Gestion équilibrée et durable des territoires	406 013 346	552 887 450	36,2%	549 841 876	524 199 180	-4,7%
15	Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	270 665 549	274 631 239	1,5%	270 665 549	274 631 239	1,5%
16	Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	162 462 270	52 460 000	-67,7%	133 997 270	84 840 000	-36,7%
	Total	1 577 117 519	1 663 406 848	5,5%	1 755 703 513	1 693 341 985	-3,6%
	Crédits votés par l'Assemblée Nationale		1 897 879 195	20,2 %		1 861 085 433	6 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2010 – Retraitements

1. La réponse à la crise agricole : un dispositif exceptionnel

Alors que le projet de loi de finances pour 2010 reconduisait initialement pour l'essentiel les dotations à leur niveau de 2009, avec même une réduction pour ceux consacrés à l'aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté (AGRIDIFF), **vos rapporteurs saluent l'effort particulier consenti par l'État en application du plan de soutien annoncé par le Président de la République le 27 octobre 2009**. Le dispositif exceptionnel repose sur :

– une **enveloppe supplémentaire du dispositif AGRIDIFF** de 100 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP, alors que le budget initial prévoyait 3 millions d'euros en AE et 3,75 millions d'euros en CP contre 4 millions d'euros en AE et CP en 2009 ;

– une **dotation du fonds d'allègement des charges (FAC)** qui permet de prendre en charge une partie des intérêts d'emprunts à moyen et long terme supportés par les agriculteurs en difficulté, qui passe de 8 millions d'euros en AE et CP, niveau de 2009 reconduit initialement pour 2010 à 108 millions d'euros. A cette dotation, il faut ajouter les prêts bonifiés en cas de crise, remplacés par le FAC depuis 2009, pour lesquels 25,7 millions d'euros sont prévus en CP pour honorer des engagements antérieurs, en baisse de 16 % par rapport à 2009.

Cependant, les mesures de compensation d'allègement de charges auprès de la mutualité sociale agricole ont été inscrites pour 50 millions d'euros au projet de loi de finances rectificative pour 2009 mais n'ont pas fait l'objet d'une inscription en 2010.

L'action n° 12 « gestion des crises et des aléas de production » est complétée par des crédits en faveur de l'assurance récolte, en hausse de 19 % à 38,1 millions d'euros contre 32,2 millions d'euros en 2009, visant à augmenter le taux de pénétration de l'assurance récolte, qui bénéficie de nouveaux cofinancements communautaires en application du bilan de santé de la PAC¹.

Enfin, notons qu'une nouvelle fois aucune ouverture de crédit n'est prévue pour abonder le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), alors que le principe d'une subvention de l'État est inscrite à l'article L. 361-5 du code rural, en complément de la ressource tirée des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance, évaluée pour 2010 à 91 millions d'euros. Les moyens pour financer le FNGCA devront donc en 2010 être dégagés sur des économies réalisées en gestion.

¹ Voir chapitre III.

2. Aides à l'installation et aides au départ dans le prolongement des précédents budgets

a) La consolidation du soutien à l'installation

Après avoir enregistré une augmentation de 13,3 % en 2009, **l'enveloppe budgétaire consacrée à l'installation est stable en 2010**, avec un indicateur de performance fixé à 49 % d'installations rapportées aux départs, contre 45 % en 2009. Cette politique repose principalement sur cinq outils répartis entre les actions n° 13 « appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » et n° 15 « moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » :

– la **dotation jeunes agriculteurs (DJA)**, dotation en capital, dont le montant varie entre 8 000 euros et 35 000 euros selon la zone d'installation, s'établit à 55 millions d'euros en AE et 54,8 millions d'euros en CP, contre 55 millions d'euros et 52,3 millions d'euros en 2009. Inscrits sur l'action n° 13, les crédits destinés à financer la DJA sont complétés par un cofinancement communautaire à hauteur de 50 % (pourcentage porté à 60 ou 75 % selon les départements dans les DOM) pris en charge par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). La mesure devrait concerner 6 000 agriculteurs en 2010 ;

– les **prêts bonifiés à l'installation (PBI)**, dont l'enveloppe imputée sur la même action passe de 79,5 millions d'euros à 82,5 millions d'euros en AE et de 77,7 millions d'euros à 79,7 millions d'euros en CP entre 2009 et 2010. Ces prêts dits à *moyen terme spéciaux* (MTS-JA), sont ouverts aux agriculteurs âgés de moins de 40 ans, qui s'installent pour la première fois. La subvention permet de ramener le taux réel des emprunts à 1 % et 2,5 %, pour un plafond d'aide variant selon la localisation entre 11 800 euros et 22 000 euros. Ces bonifications bénéficient également d'un cofinancement communautaire par le FEADER à hauteur de 50 %, valable uniquement jusqu'en 2015. Ce désengagement communautaire fait craindre un affaiblissement de la politique d'installation, sauf à ce qu'elle soit financée en dégageant d'importants moyens supplémentaires au sein du budget de l'État.

– La prise en charge des stages à l'installation effectués dans le cadre du **plan de professionnalisation personnalisé (PPP)**, pour un montant de 6 millions d'euros en AE et CP également imputé sur l'action n° 13, l'enveloppe en AE baissant de 1,5 millions d'euros par rapport à 2009.

– Le **Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA)**, qui met en œuvre le programme pour l'installation et de développement des initiatives locales (PIDIL), doté comme en 2009 de 11,5 millions d'euros tant en AE qu'en CP, imputé sur la même action.

– **L'appui aux associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA)**, qui jouent pourtant un rôle important de recensement des projets individuels d'installation les porteurs de projets d'installation et les exploitants est en revanche en baisse de 17 millions d'euros à 14 millions d'euros en AE et en CP, ce qui est regrettable.

b) Un désengagement confirmé en matière d'aides au départ

L'enveloppe consacrée aux aides au départ enregistre une décline mécanique, résultat des nouvelles orientations prises en 2008. **L'indemnité viagère de départ (IVD) et le complément de retraite des chefs d'exploitation**, qui ne comptent plus de nouveaux entrants depuis 1990, seront encore servis à 124 000 bénéficiaires en 2010 grâce à 53,3 millions d'euros de crédits inscrits en AE et en CP, en baisse de 3,5 millions d'euros par rapport à 2009. Les **aides à la cessation d'activité** (aide à la réinsertion professionnelle, indemnité de retrait volontaire et préretraite, maintenue uniquement dans les DOM) passent à 3 millions d'euros en AE et 8,9 millions d'euros en CP, contre respectivement 6 millions d'euros et 14,6 millions d'euros en 2009. **Le budget de l'agriculture traduit ainsi la décision politique prise fin 2008 dans le cadre de la RGPP de réduire les moyens consacrés aux retraits d'activité.** Dans un contexte de crise agricole qui nécessite d'accélérer les restructurations des exploitations, il paraîtrait cependant opportun de prendre une autre orientation, et de prévoir un accompagnement social des départs, pendant nécessaire de l'accompagnement technique et financier des installations.

3. Un effort d'aide à la modernisation des exploitations à conforter

L'aide à la modernisation des exploitations augmente par rapport à 2009, passant de 57,5 millions d'euros à 77 millions d'euros en AE et de 65,9 millions d'euros à 79,7 millions d'euros en CP. Mais cette augmentation résulte d'un **effet d'optique**. En effet, le plan de relance de l'économie a permis de financer le nouveau dispositif des plans de performance énergétique (PPE), qui est pérennisé budgétairement en 2010 en contrepartie de l'assujettissement partiel des exploitants agricoles à la taxe carbone, mais au prix d'un recul des moyens consacrés au plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE).

Lancé en 2005, le **PMBE** est une aide à l'investissement qui a connu un grand succès depuis son lancement. Alors qu'il était doté de 52 millions d'euros en 2009, il subit une sévère réduction de ses moyens à 30 millions d'euros pour 2010 en diminution de 43 %. Cette réduction intervient alors

même que, plus que jamais, le secteur de l'élevage, touché par la crise laitière, a besoin de se restructurer. Par ailleurs, cette réduction de moyens nationaux a pour effet de réduire à due concurrence le cofinancement communautaire du FEADER qui s'élève à 50 %.

Le **plan végétal pour l'environnement** (PVE) en revanche est très légèrement réévalué pour s'établir à 5 millions d'euros, mais ne paraît pas suffisant pour atteindre les ambitions du Grenelle de l'environnement visant deux tiers des masses d'eau en bon état écologique en 2015.

Le **plan de performance énergétique** (PPE), seule mesure concernant l'agriculture dans le plan de relance de l'économie, contribue à l'objectif du Grenelle de l'environnement tendant à atteindre, d'ici 2013, 30 % d'exploitations à faible dépendance énergétique. Il est doté de 30 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP en 2009 par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 ; ce dispositif a permis de financer plus de 1 000 diagnostics énergétiques (dont le coût reste toutefois supporté à 60 % par les agriculteurs), 11 bancs d'essais moteurs visant à réduire la consommation de carburants des engins agricoles, et 83 projets de méthanisation. Il est poursuivi en 2010 avec 38 millions d'euros en AE et 25,8 millions d'euros en CP.

Enfin, quelques autres moyens budgétaires contribueront également en 2010 à la modernisation des exploitations :

– l'aide à la modernisation des exploitations agricoles dans les DOM et en Corse, dotée de 4 millions d'euros ;

– l'enveloppe consacrée aux bonifications de prêts en faveur des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) est maintenue à 3 millions d'euros alors qu'elle est d'ores et déjà jugée insuffisante pour satisfaire la demande, et que les CUMA ont montré leur utilité dans le domaine de la mutualisation des investissements lourds des exploitations.

Vos rapporteurs pour avis regrettent donc qu'un effort supplémentaire n'ait pas été effectué s'agissant des moyens consacrés à l'accompagnement de la modernisation des exploitations, **alors que celle-ci s'impose pour répondre aux exigences environnementales accrues envers le monde agricole et renforce la compétitivité des exploitations**, la voie d'une « sortie de crise par le haut ». C'est pourquoi un amendement a été adopté par votre commission de l'économie tendant à abonder le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) afin de diviser par deux la réduction de crédits inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010.

4. Le soutien économique aux filières en légère hausse

Concentrées sur l'action n° 11 « adaptation des filières à l'évolution des marchés », les mesures de soutien aux filières s'établissent à 443 millions d'euros en AE et 432 millions d'euros en AE, en hausse de 6,2 % en AE et

3,8 % en CP, auxquels s'ajoutent 40 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP pour abonder le programme POSEIDOM. Mais les différents dispositifs connaissent des évolutions contrastées.

a) Des priorités confirmées

La dotation pour la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante** (PNSVA) s'établit à 165 millions d'euros, comme en 2009. Elle vient compléter la prime communautaire au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), une des dernières aides couplées à l'issue du bilan de santé de la PAC, qui s'élève à environ 700 millions d'euros pour les éleveurs français. La PNSVA est dégressive en fonction de la taille du troupeau, avec un montant de 50 euros pour les 40 premières vaches (2,9 millions de vaches concernées) et de 25,8 euros pour les suivantes (0,7 million de vaches concernées). Dans un contexte de crise de la viande, le maintien de cette prime supplémentaire est essentiel pour conserver le renouvellement du cheptel bovin français.

L'**aide aux filières de production outre-mer** est également renforcée avec des crédits passant de 56 millions d'euros en AE et CP en 2009 à 90 millions d'euros en 2010, auxquels s'ajoutent des crédits nationaux supplémentaires dans le cadre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), à hauteur de 40 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP, inscrits en projet de loi de finances pour 2010 lors de son examen à l'Assemblée nationale, en application des annonces sur l'Outre-mer faites par le Président de la République le 6 novembre 2009, inspirées des propositions de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer¹. Ces aides sont orientées essentiellement vers les producteurs de canne à sucre ultramarins.

b) Des contradictions entre moyens et objectifs

Cependant la politique de soutien aux filières n'est pas exempte de contradictions dans deux domaines :

– le projet annuel de performances fixe comme objectif au programme n° 154 de **renforcer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international**, même si contrairement à 2009, il n'y a plus, en 2010, d'indicateur associé. Or, les crédits du fonds pour les **industries agroalimentaires** essentiellement destinés à alimenter le Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (FISIAA) connaissent une nouvelle baisse de 13,8 % en 2010, après une baisse de 19,4 % en 2009. De

¹ Propositions n° 29 à 36 du rapport n° 519 (2008-2009), fait par M. Éric Doligé, au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, déposé le 7 juillet 2009.

même, la sous-action consacrée au plan sectoriel export agroalimentaire est en légère baisse de 2 %, passant de 18,9 millions d'euros à 18,5 millions d'euros. L'érosion des dotations financières en faveur des industries agroalimentaires (même si les crédits de paiement sont en hausse), alors que le recherche de débouchés nouveaux est la condition du maintien de la compétitivité d'un secteur qui assure une part importante de l'emploi, qui absorbe 70 % de la production agricole et contribue positivement au commerce extérieur de la France, ne peut qu'inquiéter vos rapporteurs pour avis.

Les crédits mis à disposition de FranceAgrimer et de l'Office départemental de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) pour la **promotion des produits et l'orientation des filières** connaissent également une inquiétante réduction de 3,6 % en AE et 13,7 % en CP, pour s'établir respectivement à 141 et 126 millions d'euros. Or, là aussi, le projet annuel de performances fixe des objectifs ambitieux visant à augmenter le nombre de producteurs regroupés en organisations de producteurs (OP), ce qui paraît difficile à atteindre si les programmes d'aide à la structuration des filières voient leurs crédits réduits dans le même temps.

5. Des efforts poursuivis en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires

L'action n° 14 « gestion équilibrée et durable des territoires » connaît une évolution contrastée de sa dotation avec une augmentation de 34 % en AE et une baisse de 5,8 % en CP pour s'établir à 553 millions d'euros en AE et 524 millions d'euros en CP. L'augmentation de la dotation est à nuancer car sur les 140 millions d'euros de plus inscrits en AE en 2010, 135 millions d'euros correspondent à la nouvelle mesure rotationnelle mise en place dans le cadre du bilan de santé de la PAC.

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

En hausse de 8,3 %, la dotation en faveur de l'ICHN s'établit à 248,1 millions d'euros en AE et en CP, permettant conformément au bilan de santé de la PAC de revaloriser de 50 % le versement de l'indemnité au titre des 25 premiers hectares de superficies fourragères et cultures sèches de montagne en zone défavorisée.

b) La prime herbagère agro-environnementale (PHAE)

Mise en place en 2003 et réformée en 2007, la PHAE a pour objectif de maintenir les surfaces en herbe et d'entretenir des espaces à gestion extensive exploités par la fauche ou le pâturage. Elle vise donc au maintien de la biodiversité et contribue à soutenir activement l'élevage, notamment dans les zones de montagne.

La PHAE est versée aux exploitations justifiant d'une part minimale de surface en herbe représentant entre 50 et 75 % de la surface agricole utile (SAU), et dont le chargement est inférieur à 1,4 UGB/ha¹. Le niveau d'aide est plafonné à 76 euros par hectare et par an, et 7 600 euros par exploitation. Ces limites peuvent connaître des ajustements selon les départements et les zones concernées.

Au total, 63 000 contrats herbagers, d'une durée de validité de cinq années, sont actuellement en cours. 50 000 contrats, couvrant plus de trois millions d'hectares, ont été conclus en 2008, première année d'entrée en vigueur des PHAE de deuxième génération. Seulement 2 500 contrats couvrant 130 000 hectares sont arrivés à échéance en 2009. Le montant moyen de l'aide est de 4 100 euros par an et par exploitation.

Jusqu'en 2009, ces contrats étaient financés à 45 % par le budget de l'État et à 55 % par le FEADER au titre du deuxième pilier de la PAC.

Le projet de loi de finances pour 2010 est marqué par deux évolutions :

– d'une part, **le taux de cofinancement communautaire des contrats en cours a été revu, dans le cadre du bilan de santé de la PAC, pour s'établir à 75 %**. Les crédits de paiement consacrés aux contrats PHAE en cours passent donc de 120,3 millions d'euros en 2009 à 60,3 millions d'euros en 2010. Le coût total de la mesure représentant 241,3 millions d'euros, la contribution communautaire au titre de ce dispositif est portée pour la campagne 2010 à 180,9 millions d'euros ;

– d'autre part, **aucun crédit n'est inscrit en autorisation d'engagement, ouvrant la voie à la disparition de la PHAE**.

La baisse de 49,9 % des crédits de paiement consacrés à la PHAE en contrepartie d'une augmentation du cofinancement communautaire est parfaitement logique: les contrats PHAE devant respecter certaines limites, les crédits seront suffisants pour honorer les engagements pris.

En revanche, la suppression des autorisations d'engagement ne permettra pas de conclure de nouveaux contrats en 2010, dont 7 000 à 10 000 devraient arriver à terme, privant ainsi de soutien les exploitants concernés.

Par ailleurs, le nouveau dispositif communautaire de prime à l'herbe, créé à partir de 2010 dans le cadre du premier pilier, n'est pas un dispositif complémentaire de la PHAE, mais un dispositif de substitution qui n'assurera pas un soutien du même ordre aux agriculteurs. L'aide ne sera versée qu'au-delà d'un seuil de chargement de 0,5 UGB/ha, excluant de fait les zones d'agriculture les plus extensives. Cette prime à l'herbe a vocation à être fondue progressivement dans les droits à paiement uniques (DPU).

¹ UGB : Unité gros bétail, unité utilisée en statistique afin d'unifier les différentes catégories d'animaux.

Le remplacement programmé de la PHAE par la prime à l'herbe marque un changement d'orientation au détriment des systèmes de production extensifs

c) La nouvelle mesure rotationnelle agro-environnementale

La création dans le cadre du bilan de santé de la PAC d'une mesure agro-alimentaire rotationnelle de troisième génération ouverte dans les départements intermédiaires vise à encourager la diversité des assolements. Son montant est de 32 euros/ha engagés par an avec un plafond par exploitation de 7 600 euros. La mesure bénéficie d'un cofinancement communautaire du FEADER de 55 %. Sont inscrits en 2010 les 135 millions d'euros en AE représentant la totalité de l'enveloppe et 29,5 millions d'euros en CP, dont 2,5 millions d'euros correspondent au solde d'engagements antérieurs.

d) Les mesures agro-environnementales régionales (MAER), traduction du bilan de santé de la PAC et du Grenelle de l'environnement

Avec 73,2 millions d'euros en AE et 60,6 millions d'euros en CP, les MAER comprennent 27 millions d'euros destinés à la conversion à l'agriculture biologique, le projet annuel de performances fixant un objectif de triplement à l'horizon 2012 de la surface cultivée bio. La baisse des CP par rapport à 2009 ne résulte pas d'un délaissement des MAER de la part de l'État mais traduit une augmentation du taux de cofinancement communautaire par le FEADER passant de 55 à 75 % pour les MAER sur un site Natura 2000. L'effort national en faveur du bio n'est donc pas remis en cause. Il se concrétise également par la mobilisation de 3 millions d'euros de crédits d'intervention en faveur de l'Agence bio au sein de l'action n° 11 et par une enveloppe globale toutes actions confondues de 50 millions d'euros.

e) La réduction continue des crédits du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)

Destiné aux éleveurs qui souhaitent mettre en conformité leur exploitation au regard de la gestion des effluents d'élevage et qui s'engagent à adopter des pratiques culturales conformes aux exigences environnementales et agronomiques de la réglementation, le PMPOA, lancé en 2003, avait été stoppé en 2008. Les CP, en baisse de 12 % à 21 millions d'euros permettent simplement de payer des engagements pris avant 2008.

Au regard des effets dramatiques de la pollution des eaux par les nitrates dans les régions Bretagne et Pays-de-la-Loire, que le PMPOA visait à combattre, on ne peut que regretter que les efforts en la matière ne puissent être prolongés.

f) Les autres mesures

Le budget 2010 est marqué par la confirmation de l'abandon progressif des soutiens à l'hydraulique agricole, dont les dotations en CP servent essentiellement à solder des engagements antérieurs. Or l'hydraulique agricole répond à une « logique prudentielle », consistant à lisser les pics et les creux de disponibilité de la ressource pour en disposer au bon moment et le coût du mètre cube est faible. **Il est donc regrettable de tourner le dos à des investissements qui seront très utiles sur la longue durée.**

L'appui aux SAFER s'établit en 2010 comme en 2009 à 5 millions d'euros.

L'action n° 14 comporte également encore un volant d'aide à la filière équine, pour un peu moins de 10 millions d'euros.

Cofinancement communautaire des principaux dispositifs de gestion durable des territoires

Dispositif	CP inscrits en 2010	Participation attendue du FEADER	Total
ICHN	248	312	560
PHAE	60	181	241
MAE rotationnelle	29	36	65
MAE régionales	61	84	145

en millions d'euros

6. La fin des mesures exceptionnelles en faveur de la pêche

a) Les pêches maritimes et l'aquaculture françaises : le paradoxe d'une filière en déclin dans un secteur d'avenir

La pêche française est passée de 628 000 tonnes de prises en 1995 à 467 000 en 2007. En ce qui concerne l'aquaculture, la baisse est tout aussi sensible avec **275 000 tonnes produites en 1995, et seulement 239 000 en 2007.** Les plans de réduction de flotte se sont succédés pour aboutir à une réduction drastique du nombre de navires de pêche : près de 6 600 en 1995, moins de 5 200 en 2007¹, avant même la mise en œuvre du plan de retrait de flotte du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) engagé en janvier 2008.

¹ Source : Graphagri 2009 – Publication Agreste.

Pourtant, la consommation de poisson en Europe continue à augmenter, passant en France en vingt ans de 17 kg à 24 kg par personne et par an. Premier marché du monde avec 12 millions de tonnes consommées, le marché européen est en pleine mutation avec une part des produits transformés devenue prédominante : 90 % de la consommation est constituée de produits congelés ou transformés¹.

L'Europe connaît paradoxalement au même moment une hausse de la demande intérieure et une baisse, de l'ordre de 30 % depuis 10 ans, de sa production, du fait de la réduction des captures.

Comme le soulignait Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche le 5 octobre 2009, en ouverture des Assises de la pêche : « *le secteur de la pêche a connu au cours des dernières décennies de grandes mutations liées à une concurrence mondiale accrue, à la fluctuation des prix du carburant et à la raréfaction des ressources halieutiques* », expliquant largement les difficultés des pêcheurs français.

Or, même si la France fait partie des « gros pêcheurs » de l'Union européenne, en 2007, le bilan des échanges commerciaux français de produits de la pêche et d'aquaculture se soldait par un déficit de 2,5 milliards d'euros, le tiers seulement de la consommation française étant satisfait par la production nationale².

Avec une façade maritime parmi les plus importantes du monde, et tout en respectant l'objectif de préservation des stocks halieutiques, il semble possible de renforcer la filière. De manière complémentaire, la pisciculture devrait pouvoir être développée afin de répondre en quantité et en qualité à des besoins croissants.

b) La fin du plan pêche

Lancé au début de l'année 2008, le plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) comprenait une quinzaine de mesures destinées à permettre au secteur de la pêche de mieux gérer la ressource, de moderniser la flotte, d'améliorer la situation économique des marins-pêcheurs, de répondre aux défis de la hausse des coûts des carburants, de garantir une meilleure sécurité en mer et de mieux valoriser les produits de la mer. **D'un montant de 310 millions d'euros, dont 24 millions au titre du fonds européen pour la pêche (FEP), ce plan a été ramené de trois ans à deux ans et arrive donc à son terme.** En conséquence, l'action n° 16 du programme n° 154, intitulée « gestion durable des pêches et de l'aquaculture » passe de 162,5 millions d'euros en AE et 134 millions d'euros en CP en 2009 à 52,5 millions d'euros en AE et 84,8 millions d'euros en CP pour 2010, soit une baisse respective de 67,7 % et 36,7 %.

¹ Source : Ministère de l'agriculture – Assises de la pêche.

² Chiffres de l'IFREMER.

Les crédits pour les interventions économiques s'élèvent à 24 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP, revenant à un niveau proche de celui qui prévalait avant la mise en œuvre du PPDR. Les crédits inscrits financent l'ensemble des actions entreprises dans le cadre du FEP, que ces actions prennent place ou non dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER) : modernisation des flottes de pêche, des installations conchylicoles et piscicoles, équipement des ports, protection de la faune et de la flore aquatiques.

Le programme opérationnel du FEP pour la France s'élève en effet à 216 millions d'euros de cofinancements européennes sur la période 2007-2013. Conformément aux engagements de la France dans le cadre de ce programme, les contreparties nationales ont été inscrites en loi de finances au sein de l'action n° 16 du programme n° 154. Deux dispositifs consomment une part substantielle de ces crédits d'intervention économique :

– le plan de sortie de flotte est doté à hauteur de 6 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP, dont 14 millions d'euros correspondent au solde des opérations engagées au titre du PPDR ;

– la subvention de l'État au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) au titre de l'indemnisation du chômage des marins pour cause d'intempéries ou d'avaries est maintenue au même niveau qu'en 2009 à 13,5 millions d'euros en AE et CP.

Les crédits de fonctionnement de l'action n° 16 augmentent sensiblement, passant de 18,7 millions d'euros à 21,9 millions d'euros en AE et de 17 millions d'euros à 21,4 millions d'euros en CP entre 2009 et 2010. Les dépenses correspondantes visent à respecter la réglementation communautaire à travers le suivi statistique de l'activité du secteur et un effort accru de contrôle des pêches à travers notamment l'équipement électronique des navires pour le recueil des données de captures¹ et la mise en place d'applications informatiques. Compte tenu de la dégradation biologique de certains stocks halieutiques, cette politique de contrôle de l'activité des navires devrait se renforcer dans les prochaines années.

2010 est donc une année de transition pour le budget de la pêche, les Assises de la pêche devant donner le coup d'envoi d'une nouvelle politique dont les traductions budgétaires ne peuvent pas encore être connues.

¹ Cet équipement a été rendu obligatoire en 2010 pour les navires de 15 à 25 mètres par le Règlement n° 1966/2006 du Conseil du 21/12/2006, les navires de plus de 25 mètres devant avoir été équipés en 2009.

7. Des moyens préservés pour les opérateurs du programme

Hors ADASEA¹, les subventions pour charges de service public des opérateurs du programme (haras nationaux, Institut national de l'origine et de la qualité (INAD), Agence Bio, FranceAgrimer et ODEADOM, Agence des services de paiement et Office pour le développement agricole de la Corse) connaissent une **légère augmentation par rapport à 2009**, pour s'établir à 260 millions d'euros contre 254 millions d'euros en 2009.

2010 constitue une année d'**appropriation des réformes structurelles** opérées en 2009 dans le cadre de la RGPP après une année 2009 qui a vu la fusion du Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA) et de l'Agence unique de paiement (AUP) au sein de l'Agence de services et de paiements (ASP) et le regroupement des principaux offices d'intervention agricole au sein de FranceAgrimer.

Les opérateurs sont cependant mis à contribution au titre de la maîtrise des dépenses publiques et doivent faire des efforts de productivité qui se traduisent par des suppressions d'une cinquantaine d'emplois au sein des haras nationaux (sur 940), de 180 au sein de l'ASP ou encore de 70 au sein de FranceAgrimer. Seuls l'INAO et l'ODEADOM voient leurs effectifs progresser modestement.

Les hausses de 2 % et de 6,9 % respectivement en faveur de l'ASP et de FranceAgrimer correspondent à des ajustements par rapport à une dotation initiale qui n'était pas suffisante.

C. LE PROGRAMME N° 149 : « FORÊT » : DES CRÉDITS EN FORTE HAUSSE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA TEMPÊTE KLAUS

Le programme n° 149 est marqué cette année par une **très nette augmentation** de ses moyens.

Cette augmentation provient uniquement du très fort accroissement des crédits consacrés à l'action n° 3, « **amélioration de la gestion des forêts** », dont les **crédits de paiement** augmentent de **41,9 millions d'euros** tandis que ses **autorisations d'engagement** progressent de **85,8 millions d'euros** soit un quasi triplement.

Il s'agit de **dépenses d'intervention**, les crédits de fonctionnement demeurant stables et même en légère diminution.

Les **dépenses fiscales** s'élèvent pour leur part à près de 100 millions d'euros, les principaux dispositifs étant :

¹ *ADASEA : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.*

– l'exonération partielle relative à l'impôt de solidarité sur la fortune, pour un montant de 50 millions d'euros, qui a profité à 61 800 ménages en 2008;

– l'exonération partielle des droits de mutation (1 500 ménages en 2008), pour un montant de 25 millions d'euros.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2009	AE PLF 2010	Évolution	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Évolution
149	Forêt						
01	Développement économique de la filière forêt - bois	37 015 065	31 238 883	-15,6%	36 951 244	36 409 707	-1,5%
02	Régime forestier et patrimoine forestier domanial	162 613 999	163 680 175	0,7%	172 454 862	167 736 388	-2,7%
03	Amélioration de la gestion des forêts	48 997 897	134 805 191	175,1%	56 653 820	98 548 751	73,9%
04	Prévention des risques et protection de la forêt	42 235 020	39 005 019	-7,6%	42 229 517	38 031 884	-9,9%
	Total	290 861 981	368 729 268	26,8%	308 289 443	340 726 730	10,5%
	Crédits votés par l'Assemblée nationale		366 063 456	26,1 %		338 799 486	9,7 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2010 – Retraitements

1. Les conséquences de la tempête Klaus

L'augmentation des crédits consacrés au programme n° 149 résulte du plan d'aide consécutif à la tempête Klaus qui a touché l'ensemble du Sud-Ouest, les 24 et 25 janvier 2009. La tempête a notamment mis à terre l'équivalent de cinq années de récolte dans le massif de pins maritimes des Landes de Gascogne.

a) Un plan de soutien lancé en cours d'année

Le Gouvernement a présenté le 2 février dernier un plan d'aide à la filière forêt-bois de plus d'un milliard d'euros, sous la forme de subventions et de prêts bonifiés par l'État. La Commission européenne a validé ce plan le 3 juin.

La France a obtenu auprès des instances communautaires un **remboursement d'une partie de ce plan à hauteur de 109,4 millions d'euros**, au titre du fonds de solidarité de l'Union européenne.

Ce plan s'est traduit sur le plan législatif dans le cadre d'une loi de finances rectificative, complétée d'un décret d'avance.

- La **loi de finances rectificative du 20 avril 2009**¹ a ouvert 109 millions d'euros d'AE et 70 millions d'euros de CP.

Des redéploiements internes ont également permis, à l'intérieur du programme n° 149 de reporter 19,6 millions d'euros en AE sur les **prêts bonifiés**, 4,8 millions pour la **protection des forêts** et la **lutte contre les incendies** et enfin 12 millions d'euros en AE et 19,8 millions d'euros en CP pour les aides d'urgence aux **scieries**.

- Un **décret d'avance du 9 novembre 2009**² a ouvert **43,8 millions d'euros en AE** au titre du programme n° 149 afin de financer :

- pour 30,6 millions d'euros, une **aide au transport des bois chablis** et une **bonification des prêts accordés au titre de la mobilisation, du stockage et du transport des bois**, afin d'expédier des bois issus des peuplements sinistrés vers les zones et les entreprises qui peuvent les transformer et les valoriser ;

- pour 10,8 millions d'euros, un **plan de nettoyage** des forêts sinistrées.

b) Les aides accordées dans le cadre du projet de budget pour 2010

Les aides accordées dans le projet de budget pour 2010 en réponse aux dégâts occasionnés par la tempête Klaus relèvent principalement de trois catégories :

- Des **prêts bonifiés** à 1,5 % ont été mis en place afin de financer, principalement, les coûts de mobilisation et de stockage des bois issus des parcelles sinistrées.

La quantité de bois disponible dépasse en effet largement les capacités normales d'absorption du marché. Il est donc essentiel d'aider les forestiers à stocker le bois en attendant de pouvoir l'écouler dans des conditions plus satisfaisantes.

Ces prêts bénéficient également aux producteurs de semences et de plants forestiers, aux entreprises de reboisement et aux communes forestières des zones sinistrées pour le gel des coupes ou le report des ventes de coupes.

Le projet de budget pour 2010 prévoit de consacrer 8 millions d'euros en AE et 8,12 millions d'euros en CP aux charges de bonification de prêts.

- Des **aides au nettoyage** destinées aux propriétaires de parcelles atteintes à plus de 40 % dans le sud-ouest.

¹ Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Selon l'Inventaire forestier national, 234 000 hectares sont concernés en Aquitaine (223 000 hectares), Midi-Pyrénées (7 000 hectares) et Languedoc-Roussillon (4 000 hectares). Ces aides représentent 56,3 millions d'euros en AE et 30,3 millions en CP pour l'année 2010.

• Des **aides à la reconstitution** des forêts qui s'effectue principalement par plantation. Le Gouvernement a annoncé que 415 millions d'euros seraient ainsi mobilisés entre 2009 à 2016.

Au titre de l'année 2010, 40 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP sont prévus pour les propriétaires forestiers de parcelles sinistrées à plus de 40 %.

2. Les enjeux de la filière bois

a) Le soutien à la filière bois

M. Jean Puech, ancien ministre, dans son rapport du 6 avril 2009 sur la mise en valeur de la forêt française et le développement de la filière bois, a notamment proposé la création de **deux fonds de soutien à la filière bois**, afin d'atteindre les objectifs de mobilisation du bois et de mise en valeur de la forêt française.

L'enjeu de la mobilisation de la ressource bois est de mieux exploiter les potentialités de la forêt française, afin de **résorber le déficit commercial de la filière** et de **contribuer à la réalisation de l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement** tendant à ce que 23 % de l'énergie consommée en France soit d'origine renouvelable en 2020.

Les propositions du rapport Puech

– pour la forêt : création d'un **fonds forêt-bois** ayant pour objet, par le lancement d'appels d'offres, de faire émerger des acteurs permettant « *la mobilisation de bois d'œuvre, d'industrie et d'énergie, l'animation et la formation, et l'investissement pour une meilleure accessibilité des parcelles, pour l'équipement des entrepreneurs de travaux forestiers, et pour des plates-formes logistiques* ». Ce fonds serait doté en moyenne de 60 millions d'euros par an sur six ans. Une fois le réseau structuré, seuls les acteurs économiques auraient à intervenir ;

– pour le bois et l'énergie : création d'un **Fonds d'investissement stratégique** spécifique dédié aux investissements dans l'économie du bois. Ce fonds, doté de 100 à 150 millions d'euros, interviendrait **en fonds propres** au profit d'entreprises constituant dans leur domaine les pôles régionaux d'un réseau structurant et concernant le secteur bois-matériau, le secteur du bois-énergie et des projets innovants.

¹ Communication du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la relative à la mise en œuvre du plan « tempête Klaus », 13 juillet 2009.

(1) Un fonds de mobilisation dont la création demeure en suspens

La création du fonds de mobilisation est une demande de la filière, formulée dès les Assises de la Forêt fin 2007. Encore demandé au cours des travaux préparatoires de la prochaine loi de modernisation agricole, les arbitrages interministériels semblent l'avoir mis au second plan. Les espoirs de la filière seraient alors reportés sur le fonds stratégique bois.

(2) Un fonds stratégique bois déjà mis en route

La création du **fonds stratégique bois** (FSB) a été annoncée le 25 septembre 2009 par MM. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et Christian Estrosi, ministre chargé de l'industrie. Ce fonds avait été prévu par le Président de la République lors de son discours d'Urmatt le 19 mai 2009.

Ce fonds est alimenté à hauteur de **20 millions d'euros** par le groupe Eiffage, le Crédit agricole, le fonds stratégique d'investissement et ONF Participations. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Les investissements de ce fonds, dont les ressources pourraient atteindre 100 millions d'euros à terme, sont destinées à **consolider** et **développer** prioritairement les secteurs de la **scierie**, de la **construction** et de la **production d'énergie**. Il devrait, selon les termes du Président de la République, « *participer au développement et à la consolidation des entreprises de bois, afin de faire émerger un tissu d'entreprises de taille suffisante pour structurer la filière* ».

b) La réorganisation des organismes du secteur

(1) Le regroupement des centres de la propriété forestière

Le **regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière** et des **centres régionaux de la propriété forestière**, prévu dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **devient effectif** avec l'ordonnance n° 2009-369 du 6 novembre 2009¹.

Le CNPPF et les CRPF avant la fusion

Le **Centre national professionnel de la propriété forestière** (CNPPF) est un établissement public créé en 2001. Structure nationale, il a pour objet d'organiser des études en commun et d'assurer la coordination des centres régionaux. Consulté par les pouvoirs publics, il collecte les données sur les forêts privées et contribue aux actions visant à les développer, notamment par la recherche et la formation. Il se distingue donc de l'Office national des forêts, qui gère les forêts publiques pour le compte de leurs propriétaires et développe également diverses prestations de services.

¹ Ordonnance n° 2009-1369 du 6 novembre 2009 relative au regroupement du Centre national professionnel de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière, prise sur habilitation de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures.

Établissements publics à caractère administratif dont les conseils d'administration sont composés de propriétaires forestiers élus, les **centres régionaux de la propriété forestière** (CRPF) sont chargés de développer et d'orienter la production des forêts privées, notamment par le regroupement des propriétaires, l'encouragement à l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable des forêts et l'élaboration des schémas régionaux de gestion sylvicole.

La réforme transforme les centres régionaux en délégations du Centre national, qui reçoit le nom de **Centre national de la propriété forestière**. Elle devrait permettre de réaliser des économies d'échelle et de mieux mutualiser certains services de gestion.

(2) L'Office national des forêts

(a) La situation difficile de l'ONF

La Cour des comptes indique, dans une enquête demandée par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances¹, que l'exécution de son budget en 2009 a été affectée par :

– **l'effondrement du chiffre d'affaires bois**, marqué par une contraction de 33 % du chiffre d'affaires de l'ONF à ce titre de janvier à mai ;

– **la contraction de 20 % du chiffre d'affaires concurrentiel** sur la même période.

L'Office a adopté le 1^{er} juillet dernier une résolution tendant à réduire ses charges et à ajuster ses provisions, l'État apportant pour sa part des ressources complémentaires, notamment par une **subvention exceptionnelle** de 19 millions d'euros.

La Cour des comptes met également l'accent sur le « **choc des retraites** » que représente pour l'Office l'augmentation progressive du taux des cotisations patronales imposée par l'État aux établissements publics, qui devrait représenter une charge nette de 60,7 millions d'euros en 2011.

Elle met par ailleurs en cause le **coût du déménagement du siège de l'ONF à Compiègne** et s'interroge enfin sur le **transfert de l'Inventaire forestier national (IFN) à Orléans** qui, selon ses termes, « ne semble pas obéir à une logique technique, économique ou sociale parfaitement claire ». Les deux organismes sont en effet déplacés dans des villes relativement éloignées l'une de l'autre alors que l'Inventaire doit être intégré à l'ONF.

Votre rapporteur pour avis fait toutefois observer que **le projet d'intégration de l'IFN à l'ONF est remis en cause par l'Autorité de la concurrence**, qui a jugé dans un avis remis le 29 octobre dernier² qu'il

¹ Cette enquête a donné lieu à une audition des représentants de la Cour des comptes et de l'Office national des forêts devant la commission des finances du Sénat le 19 octobre 2009, audition ouverte également aux membres de la commission de l'économie.

² Avis n° 09-A-33 du 29 septembre 2009 relatif aux modalités de la vente de bois par l'Office national des forêts (ONF)

pourrait donner à l'Office, qui exerce certaines activités dans le domaine concurrentiel, un accès à des données exhaustives et précises dont ne disposent pas ses concurrents.

(b) La modification du régime du bâtiment domanial apportée par le projet de loi de finances

Le Gouvernement a souhaité mettre fin à la procédure d'attribution d'immeubles à titre de dotation à ses établissements publics, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP. Les immeubles sont désormais mis à disposition moyennant le paiement d'un loyer.

L'article 32 du projet de loi de finances a pour objet d'exempter l'ONF du paiement de tout droit, impôt, taxe, salaires ou honoraires normalement exigibles au titre du transfert des immeubles concernés, qui correspondent notamment aux maisons forestières domaniales.

Cette disposition, qui est courante en cas de transfert de biens entre personnes publiques, **évitera de faire peser une charge supplémentaire** sur les comptes de l'Office, déjà en difficulté cette année, **et doit donc être approuvée.**

D. LE PROGRAMME N° 206 : UN RECENTRAGE DE L'ÉTAT SUR SES MISSIONS ESSENTIELLES.

Pour la deuxième année d'existence de ce programme au sein de la MAPAFAR¹, les dotations budgétaires inscrites sont assez stables, la hausse des AE étant compensée par la baisse des CP. Cette baisse ne traduit pas un affaiblissement de l'effort en faveur de la sécurité et de la qualité sanitaire, mais résulte plutôt des effets positifs des réformes entreprises dans le passé, qui conduisent à réduire certains besoins budgétaires : ainsi l'essentiel de la baisse est concentrée sur l'action n° 5 avec, d'une part, la réduction des moyens consacrés à l'élimination des stocks de farines animales, 2010 devant voir les derniers stocks disparaître, et, d'autre part, le transfert de la charge de l'équarrissage aux professionnels.

Le programme n° 206 poursuit quatre objectifs : s'assurer que les conditions de production des végétaux et les conditions de vie et d'utilisation des animaux garantissent la santé publique et la protection de l'environnement, améliorer et préserver l'état sanitaire du cheptel dans l'intérêt de la santé publique et du développement des filières animales, réduire les facteurs de risque des maladies transmises par les aliments d'origine animale et enfin s'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente.

¹ Avant 2009, ce programme était intégré dans la mission interministérielle « Sécurité sanitaire », qui a été supprimée dans le projet de loi de finances pour 2009.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2009	AE PLF 2010	Évolution	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Évolution
206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation						
01	Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	16 552 911	19 834 803	19,8%	19 503 827	21 334 803	9,4%
02	Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	104 045 746	109 980 147	5,7%	104 942 413	110 876 814	5,7%
03	Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	26 365 000	21 533 433	-18,3%	26 365 000	21 533 433	-18,3%
04	Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	54 430 263	57 757 708	6,1%	54 430 263	57 757 708	6,1%
05	Élimination des farines et des coproduits animaux	30 200 000	22 800 000	-24,5%	82 330 000	40 700 000	-50,6%
06	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation	290 148 552	307 427 499	6,0%	289 670 969	307 630 832	6,2%
07	Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	2 233 000	2 961 000	32,6%	2 233 000	2 961 000	32,6%
	Total	523 975 472	542 294 590	3,5%	579 475 472	562 794 590	-2,9%
	Crédits votés par l'Assemblée nationale		540 536 137	3,1 %		561 322 475	-3,1 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2010 - Retraitements

1. La prévention et la gestion des risques inhérents à la production végétale

Regroupés au sein de l'action n° 1 du programme, les moyens consacrés à la santé et à la sécurité sanitaire des végétaux s'élèvent à 19,8 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP, contre respectivement 16,5 millions d'euros et 19,5 millions d'euros en 2009. Cette augmentation vise à mettre la dotation en conformité avec les consommations réelles, qui étaient supérieures de plus de 20 % à l'enveloppe initiale en 2008 et qui devrait l'être de nouveau en 2010. Les besoins sont en effet croissants avec l'apparition de nouveaux risques comme la sharka¹ qui affecte les arbres fruitiers du genre *prunus*, l'esca² de la vigne ou encore la chrysomèle du maïs³.

¹ La sharka ou Plum pox virus (PPV) est la maladie virale la plus dévastatrice pour les arbres fruitiers du genre *Prunus*. Elle ne tue pas les arbres et n'infecte ni n'affecte la santé des humains et celle des animaux. Toutefois, elle nuit au rendement de la récolte et rend les fruits impropres à la consommation. La maladie se transmet naturellement par le biais des pucerons mais aussi par le greffage, le surgreffage et par le transfert de plants infectés.

² L'esca est une des plus anciennes maladies de la vigne. C'est une maladie cryptogamique due à des champignons parasites qui conduit à plus ou moins long terme à la mort du cep de vigne.

³ La chrysomèle des racines du maïs est un insecte, de l'ordre de coléoptères, ravageur des cultures de maïs, qui se niche au pied des plants qui deviennent inexploitable.

Or, la promotion de modes de production plus respectueux de l'environnement, faisant notamment moins appel aux produits phytopharmaceutiques, comme y engage le plan Ecophyto 2018, exige dans le même temps une vigilance accrue en matière de suivi des risques assurés par le laboratoire national de protection des végétaux (LNPV). Celui-ci voit ses moyens portés à 3,37 millions d'euros en AE et CP après une année 2009 marquée par des crédits exceptionnels d'investissement destinés à la restructuration du site d'Angers.

Vos rapporteurs pour avis insistent sur la nécessité d'accompagner la mise en œuvre de la réduction des usages de pesticides, qui est fixée à 50 % à l'horizon 2018 et fait l'objet de l'indicateur 1.2 du projet annuel de performances du programme n° 206, par des efforts de surveillance ainsi que de recherche d'alternatives à ces produits, **afin de ne pas placer les agriculteurs dans une impasse technique**. Les productions les plus vulnérables aux parasites comme les fruits et légumes ou la vigne sont particulièrement concernés par ce risque.

Enfin, au sein de l'action n° 1, les transferts aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) sont portés à 5,5 millions d'euros en AE et en CP.

2. La prévention des maladies animales

Les actions n° 2 et n° 3 du programme concernent la santé des animaux vivants et la sécurité sanitaire liée à la consommation de produits issus d'animaux, avec 131,5 millions d'euros en CP et 132,4 millions d'euros en CP, dotation comparable à celle de 2009, mais qui masque des évolutions contrastées selon les dispositifs.

a) Le succès de la lutte contre les salmonelles en élevage

A l'origine de 45 % des toxi-infections alimentaires collectives, les salmonelles font l'objet d'une surveillance à travers un plan de dépistage en élevages de volailles, pour lequel 1,3 millions d'euros sont inscrits pour 2010. S'y ajoutent 6,9 millions d'euros de crédits destinés à l'indemnisation des éleveurs soumis à des mesures d'abattage ou de nettoyage-désinfection. S'il faut rappeler que 10,9 millions d'euros étaient consacrés à la lutte contre les salmonelles dans les volailles en 2009, cette baisse de l'ordre de 30 % des crédits se justifie par une moins forte prévalence de cette infection dans les troupeaux, permettant des dépenses d'indemnisation moins importantes.

b) La lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST)

Les crédits destinés à lutter contre les ESST sont en hausse sensible, compte tenu des risques avérés de recrudescence des cas de tremblantes ovines et caprines. La détection fait l'objet de 20,2 millions d'euros de crédits, en hausse de 5,6 % par rapport à 2009. En termes budgétaires, les trois quarts du dispositif concernent l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et un quart la tremblante ovine et caprine. Il faut noter que cette dotation du budget national est complétée par une contribution financière de l'Union européenne fixée à 100 % des coûts supportés pour la réalisation des tests rapides et des tests moléculaires initiaux de discrimination et à 50 % des coûts d'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus dans le cadre de programmes d'éradication, qui s'élève pour 2010 à 12,6 millions d'euros. Aux crédits de détection s'ajoutent 12,4 millions d'euros de crédits destinés à indemniser les éleveurs en cas d'abattage, ces indemnisations étant en presque totalité consacrés aux abattages d'ovins et caprins (280 abattages prévus), les cas d'ESB étant devenus rarissimes.

c) La lutte contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) et les autres maladies animales

Avec seulement 73 foyers déclarés en 2009 contre 24 000 enregistrés en 2008, la maladie, qui aurait coûté 530 millions d'euros à la filière en 2008, est en voie d'éradication, grâce à la campagne de vaccination engagée mi-2008. Le projet annuel de performance fixe un objectif de 100 % de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine pour tous les bovins de plus de 2 mois ½ et tous les ovins de plus de 3 mois. Cette vaccination obligatoire doit être effectuée par un vétérinaire, et bénéficie d'une prise en charge par l'État du coût des vaccins et de la réalisation de l'acte de vaccination jusqu'au 31 mars 2010. L'Union européenne contribue à hauteur de 50 % des coûts d'analyse et de vaccination avec un plafond fixé à 0,75 euros par mouton et 1,5 euro par bovin vacciné et 0,3 euro par dose de vaccin monovalent. Cette contribution du budget communautaire devrait être de 11,1 millions d'euros en 2010.

Les autres maladies animales (brucellose, peste porcine, influenza aviaire, tuberculose) font également l'objet de programmes de surveillance et d'élimination alimentés par la même ligne budgétaire. Au total, ce sont 7,5 millions d'euros en mesures de détection et 15,8 millions d'euros pour l'indemnisation des propriétaires d'animaux éliminés qui seront apportés à ces dispositifs (FCO comprise) en 2010 par le budget de l'État.

d) Les autres mesures

L'action n° 2 intègre en outre une dotation destinée à agir en urgence contre les épizooties très fortement relevée à 22,7 millions d'euros en AE et 23,6 millions d'euros en CP, contre 6,1 millions d'euros et 7 millions d'euros en 2009. Cette action doit être saluée. Elle constitue une sorte de fonds de réserve face aux risques émergents.

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2010 est rendue obligatoire la traçabilité des ovins et caprins dans l'Union européenne. En conséquence, 9,7 millions d'euros sont inscrits pour soutenir la mise en place de l'identification électronique des animaux et leur suivi individuel, complétés par 3,2 millions d'euros pour l'adaptation des outils des établissements départementaux d'élevage (EDE), cette subvention étant divisée par plus de deux par rapport à 2009.

3. Des économies budgétaires résultant de la fin du stockage des farines animales et du transfert aux filières de la gestion et du financement de l'équarrissage

L'action n° 5 « élimination des farines et des coproduits animaux » est la seule, avec, dans une moindre mesure l'action n° 3, à voir ses crédits baisser, en raison d'une part de l'arrivée à son terme du programme d'élimination des farines animales entamée avec l'apparition de la crise de la vache folle et d'autre part du recentrage du service public de l'équarrissage sur les missions de base de la puissance publique.

a) La fin du stockage des farines animales

Après la suspension de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation animale fin 2000, des stocks considérables avaient été collectés par l'État. Sur les 780 000 tonnes de farines animales entreposées, il ne reste plus qu'un stock résiduel qui doit être éliminé en 2010. Un seul entrepôt, situé au Havre, génère des frais de location qui devraient s'élever à 4 millions d'euros en 2010. Les CP destinés au paiement des loyers ainsi qu'aux frais d'élimination et de nettoyage de l'entrepôt sont en baisse de 59 % pour s'établir à 15,7 millions d'euros, contre environ 50 millions d'euros en 2007 et 2008. Aucune dépense ne devrait plus intervenir après 2010.

b) La réforme du service public de l'équarrissage

Le second dispositif au sein de l'action n° 5 connaît également une réduction drastique de ses dotations, sous l'effet de la réforme de l'équarrissage opérée par la loi de finances pour 2009.

L'élimination des animaux morts dans les élevages impropres à la consommation, assurée auparavant par l'État et financée par la taxe d'abattage, est remplacée par un dispositif faisant appel à des prestataires librement choisis par les filières, et rémunérés grâce à une contribution volontaire obligatoire définie au sein de chaque filière et étendue par arrêté ministériel à tous les professionnels.

La dette résiduelle de l'État à l'égard des équarrisseurs a été prise en charge à hauteur de 17 millions d'euros en 2009, grâce à l'ouverture de 16,31 millions d'euros en AE et 12,91 en CP sur le programme n° 206, dans le cadre de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, ouvertures complétées par des redéploiements en gestion.

Il reste 37 millions d'euros de dette à rembourser sur 2010 et 2011. L'existence de contentieux pendant avec les professionnels pourrait toutefois faire évoluer la facture globale.

18,8 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP sont inscrits au budget 2010 pour poursuivre l'apurement de la dette de l'État à l'égard des équarrisseurs. Au sein de cette dotation, 5 millions d'euros représentent la charge du service public de l'équarrissage dans son nouveau périmètre, c'est-à-dire concernant les animaux morts abandonnés sur la voie publique et les élevages ultramarins. Il serait souhaitable d'étendre à terme cette réforme à l'outre-mer.

4. Garantir les moyens des services vétérinaires et de l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments

Si le programme n° 206 doit contribuer au même titre que les autres aux efforts de maîtrise de la dépense publique, les actions n° 4 « acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » et n° 6 « mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation », ne sont pas sacrifiées dans le projet de budget pour 2010.

a) Le respect du contrat d'objectifs et de moyens de l'AFSSA

La subvention pour charges de service public versée à l'AFSSA, seul opérateur du programme, par le ministère de l'agriculture augmente de 5,1 % pour s'établir à 55,5 millions d'euros en AE et en CP en 2010. La subvention provenant du ministère de la santé s'établirait pour sa part à 8,5 millions d'euros.

Une partie de la hausse est imputable au transfert de 17 emplois, désormais rattachés à l'AFSSA.

Cette augmentation est cohérente avec les missions croissantes et de plus en plus exigeantes confiées à l'AFSSA, qui devra fusionner avec l'AFSSET (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement), en application de l'article 115 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

b) La poursuite de la réforme des services ministériels chargés de la sécurité sanitaire.

La dotation de l'action n° 6 augmente de 5,7 % en AE et de 5,9 % en CP, pour s'établir à 307 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par le transfert de 166 ETPT du programme n° 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et par l'intégration de loyers budgétaires supplémentaires versés à France Domaine par le budget du ministère.

Il faut noter que l'année 2010 sera marquée par une importante réforme des services vétérinaires qui seront intégrés au sein de directions départementales interministérielles aux côtés des unités départementales de la répression des fraudes pour former des directions départementales de la protection des populations (DDPD) dans les départements de plus de 400 000 habitants, et aux côtés également des services de l'État chargés de l'action sanitaire et sociale, de la jeunesse et des sports, dans les autres départements, pour former les directions départementales de la protection des populations et de la cohésion sociale (DDPPCS).

5. La qualité de l'alimentation et l'offre alimentaire

Nouvelle action introduite au sein du programme en 2009, elle est passée de 2,2 millions d'euros initialement à 3 millions d'euros en AE et en CP en 2010. Avec pour objectif d'augmenter la qualité nutritionnelle de l'alimentation à destination des jeunes publics (restauration scolaire), des consommateurs ou encore des plus démunis, cette action reste toutefois d'une ampleur budgétaire modeste. Elle permettra de financer des dispositifs de sensibilisation à la qualité de l'alimentation ainsi que l'observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI), pour un montant de 450 000 euros.

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

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

Il est doté de 849 millions d'euros en AE et 850 millions d'euros en CP, contre respectivement 833 millions d'euros et 832 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 2 % en AE et de 2,3 % en CP. 81 % de ces crédits sont des dépenses de personnel.

Le plafond d'emplois du programme est fixé à 10 399 ETPT, contre 11 011 en 2009, soit une baisse de 5,5 %, qui résulte :

- de l'effet en année pleine des suppressions intervenues en 2009 et d'ajustements liés à des différentiels de prévisions par rapport aux départs effectifs en retraite, soit 133 ETPT ;

- de la suppression de postes prévus en 2010, soit 346 ETPT ;

- du solde de transferts d'emploi, essentiellement au profit du programme n° 206, pour 133 ETPT.

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2009	AE PLF 2010	Évolution	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Évolution
215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture						
01	Moyens de l'administration centrale	220 303 730	208 348 728	-5,4%	209 757 396	213 392 463	1,7%
02	Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	26 382 852	40 785 032	54,6%	24 805 272	42 219 538	70,2%
03	Moyens des DRAAF, des DDAF, des DEEA et des DAF	510 300 049	513 994 359	0,7%	510 300 049	513 994 359	0,7%
04	Moyens communs	76 028 523	86 836 221	14,2%	87 120 517	81 260 653	-6,7%
	Total	833 015 154	849 964 340	2,0%	831 983 234	850 867 013	2,3%
	Crédits votés par l'Assemblée nationale		848 802 480	1,9 %		849 952 910	2,2 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2010.

1. Les moyens de l'administration centrale

Cette action qui concentre plus du quart des crédits du programme est en baisse de 5,4 % en AE et en hausse de 1,7 % en CP. La baisse des AE est essentiellement due à des raisons techniques, le renouvellement pour trois ans en 2009 du bail de l'immeuble occupé par les services du ministère situé rue de Vaugirard ayant entraîné une hausse brutale des AE qu'on ne retrouve pas en 2010.

2. L'évaluation de l'impact des politiques publiques et l'information économique

Cette action, la plus petite du programme, augmente de 55 % en AE et de 70 % en CP pour s'établir respectivement à 40,8 millions d'euros et 42,2 millions d'euros en CP. Cette situation s'explique par le **recensement général agricole** qui aura lieu en 2010 et demande des moyens supplémentaires, en particulier des matériels et développements informatiques, pour 6,3 millions d'euros.

3. Les moyens des services déconcentrés

Regroupant plus de 60 % des crédits du programme, cette action est dotée au même niveau qu'en 2009. C'est donc à moyens constants que les services déconcentrés du ministère absorberont en 2010 la seconde année de la réforme qui s'est concrétisée en 2009 d'une double manière :

– d'une part, les **directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)**, créées depuis le 1^{er} janvier 2009, ont vu leurs missions élargies à la protection des végétaux et à l'offre alimentaire avec la création en leur sein des services régionaux de l'alimentation et l'intégration des représentations territoriales de FranceAgrimer ;

– d'autre part, les **directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)** ont fusionné avec les **directions départementales de l'équipement (DDE)** dans 55 départements pour former des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). Ce mouvement se poursuivra en 2010 avec l'achèvement des fusions aboutissant à des directions départementales des territoires (DDT) qui intégreront les services environnement des préfetures.

L'action est marquée par une augmentation des loyers budgétaires dus dans le cadre de la réforme de la politique immobilière de l'État, pour 12 millions d'euros.

4. Les moyens communs

Regroupant les moyens ne relevant ni de l'administration centrale ni des services déconcentrés, cette action connaît une augmentation de 13 % en AE qui correspond au renouvellement du marché de téléphonie du ministère. En revanche, les crédits de paiement sont en légère baisse, le ministère réduisant ses investissements informatiques et de rénovation immobilière en 2010.

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

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ou CAS-DAR représente une mission séparée, au sens budgétaire, de la mission « agriculture ».

Rappelons que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées¹.

Le CAS-DAR finance des **opérations de recherche, de développement et de transfert** menées pour les **exploitants agricoles**. Il ne s'agit donc pas de « développement rural » au sens communautaire.

Les recettes sont constituées par une fraction, égale à 85 %, du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles². Cette taxe a produit 106,3 millions d'euros en 2008, et déjà 99,4 millions d'euros sur les sept premiers mois de 2009 (en hausse de 2,9 millions d'euros sur la période correspondante de 2008).

Les crédits sont stables dans l'ensemble avec des autorisations d'engagement de 114,5 millions d'euros et des crédits de paiement de 119,5 millions d'euros.

Le CAS-DAR est composé de deux programmes :

– le **programme n° 775**, « développement et transfert en agriculture ». Ce programme assure la mise en œuvre du soutien aux **programmes pluriannuels** mis en œuvre par les **chambres d'agriculture** ou d'autres **organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR), ainsi qu'à des projets portant sur des thématiques innovantes.

Les autorisations d'engagement sont de 52,1 millions d'euros en 2010 (soit le même niveau qu'en 2009) et les crédits de paiement sont de 51,6 millions d'euros (en baisse de 3 millions d'euros) ;

– le **programme n° 776**, « recherche appliquée et innovation en agriculture », qui soutient des actions de recherche appliquée, menées notamment par des instituts techniques et des organismes de recherche, ainsi que la conduite d'études, d'expérimentations et l'analyse des innovations de terrain. Les outils employés sont les **appels à projets**, lancés chaque année sur des thématiques définies par le ministère, et les **programmes pluriannuels** mis en œuvre par les **instituts techniques agricoles**.

Les moyens demandés pour ce programme sont de 62,4 millions d'euros en AE (en hausse de 1 million d'euros) et de 67,9 millions d'euros en CP (en hausse de 4 millions d'euros).

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 21.

² Cette taxe est instituée par l'article 302 bis MB du code général des impôts.

Votre rapporteur pour avis fait observer que **l'évaluation proposée par le projet annuel de performances pour ce compte d'affectation spéciale est très limitée**, chaque programme ne bénéficiant que d'un seul indicateur. Il est vrai que les enjeux financiers sont des plus réduits par rapport aux missions du budget général et qu'il est sans doute difficile d'évaluer de manière précise une action qui consiste essentiellement dans un simple soutien financier à des organismes distincts.

S'agissant du **périmètre même du compte d'affectation spéciale**, il n'est pas inutile de rappeler que la Cour des comptes proposait en 2008¹:

– que les subventions aux chambres d'agriculture soient financées par une affectation directe à ces chambres de la taxe sur le chiffre d'affaires, « *l'État étant mal placé pour définir des politiques territoriales* » ;

– que les subventions aux instituts soient financées par les filières au moyen d'une cotisation volontaire obligatoire.

Les aides aux projets innovants pourraient dans ce schéma être assurées directement par un programme de la mission « agriculture, pêche alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR).

III. LA LOI DE MODERNISATION AGRICOLE EN PERSPECTIVE

Annoncée le **19 février 2009 à Daumeray** dans le Maine-et-Loire par le Président de la République, le projet de loi de modernisation agricole a été préparé dans le cadre du **grand débat sur l'avenir de l'agriculture et de la pêche françaises**, lancé le 14 septembre, par M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Cinq groupes de travail, associant professionnels, représentants des milieux associatifs, pouvoirs publics, ont élaboré des propositions, socle d'un nouveau texte qui devrait être discuté début 2010 et tendre à mieux organiser les filières agricoles, notamment face aux crises, préserver le foncier agricole, améliorer la compétitivité des exploitations, répondre au nouveau défi alimentaire.

S'il n'est pas possible d'évaluer *a priori* les conséquences budgétaires ou fiscales d'un tel texte, il est utile dans le cadre de cette troisième partie du présent rapport d'identifier certains leviers qui pourraient être utilisés par les pouvoirs publics : le levier fiscal d'une part, la mise en place d'outils de gestion économique des aléas d'autre part.

¹ Cour des comptes, Rapport annuel 2008, « Les aides au développement agricole ».

A. LA FISCALITÉ AGRICOLE

L'article 138 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoyait le dépôt au Parlement avant le 10 octobre 2009 d'un rapport sur l'évolution de la fiscalité agricole et des activités en lien avec l'agriculture. **Ce rapport dresse un panorama qui laisse apparaître d'une part l'importance des dépenses fiscales rattachées aux programmes opérationnels de la MAPAFAR (2,6 milliards d'euros en 2009), mais aussi la grande diversité des dispositifs.**

La fiscalité agricole intervient d'une triple manière : d'abord en frappant les terrains, elle pèse sur les coûts de production, ensuite, en visant le résultat économique des exploitations, elle influe sur le revenu disponible net des agriculteurs, enfin en s'appliquant comme le font les taxes sur les biocarburants, aux produits vendus, elle contribue à orienter les marchés agricoles.

1. La fiscalité foncière et les autres impôts sur la production.

En 2008, les impôts sur la production (constitués aux deux tiers des taxes foncières), représentaient 8,3 % du revenu agricole net¹, payés par plus de 507 000 exploitations, dont 326 000 exploitations professionnelles. Près de 41 % d'entre elles sont constituées sous forme sociétaire, la forme la plus courante étant l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL).

Les impôts frappant les facteurs de production pèsent directement sur les coûts, et doivent être répercutés sur les ventes. Deux types de prélèvements sont concernés : les prélèvements fonciers et les prélèvements sur les consommations intermédiaires.

a) La fiscalité foncière

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) représente de 880 millions d'euros par an² de produit effectif. Plusieurs exonérations et dégrèvements ont été consentis au bénéfice du secteur agricole :

– une **exonération des parts départementale et régionale en faveur des terres agricoles**, qui existe depuis 1992, pour un coût annuel de 221 millions d'euros³ ;

¹ Source : *L'agriculture en 2008 - Rapport sur les comptes* – Insee – mai 2009.

² Source : *Bulletin d'informations statistiques de la direction générale des collectivités locales*, novembre 2009.

³ Chiffrage pour 2009 du Tome II du fascicule « Évaluation des voies et moyens » du PLF 2010.

– une **exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles**, jusqu'à concurrence de 20 % du montant de la taxe, qui existe depuis 2005, pour un coût annuel de 173 millions d'euros ;

– une **exonération en faveur des terrains plantés en bois**, très ancienne, pour un coût annuel de 7 millions d'euros ;

– une **exonération partielle, pour les terres situées outre-mer**, créée en 2009, pour un coût de 10 millions d'euros ;

– un **dégrèvement partiel pour pertes de récoltes ou de bétail**, très ancienne, pour un coût annuel de 22 millions ;

– un **dégrèvement d'office, pour les jeunes agriculteurs**, qui existe depuis 1991, pour un coût annuel de 12 millions.

D'autres exonérations ou dégrèvements de moindre envergure, en faveur des terrains situés en zone Natura 2000 ou en zones humide, ou encore en faveur des associations foncières pastorales, portent le **total des allègements de taxe foncière en faveur du secteur agricole à près de 450 millions d'euros**.

Les mesures d'exonération de TFNB bénéficient aux propriétaires. Or, sur 25,2 millions d'hectares de SAU en 2007, 19,5 millions, soit 77 % étaient exploités en fermage, contre 5,7 en faire-valoir direct. Le statut du fermage a prévu la répercussion des exonérations et dégrèvements du bailleur vers le preneur, mais l'impact réel de ces dispositions reste à évaluer.

b) Les prélèvements sur les consommations intermédiaires : les allègements fiscaux sur les carburants

Les consommations intermédiaires sont frappées de taxe sur la valeur ajoutée, celle-ci étant récupérée sur le prix de vente. Le principal mécanisme d'allègement des prélèvements sur les consommations intermédiaires concerne les carburants.

Le taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel dit fioul rouge, qui bénéficie aux agriculteurs comme aux professions du bâtiment et des travaux publics, constitue une dépense fiscale évaluée à 1,1 milliard d'euros en 2010 par le projet de loi de finances, mais pourrait en réalité être ramené à 570 millions environ, les estimations des services fiscaux étant d'une fiabilité assez moyenne, d'après le rapport établi en application de l'article 138 de la loi de finances pour 2009.

Le montant de taxe sur le carburant est ainsi ramené de 42,84 euros/l hors taxes à 5,66 euros/l hors taxes.

Par ailleurs, chaque année depuis 2004, un dispositif supplémentaire de remboursement de taxe sur les carburants et le gaz est perpétué. Il figure encore dans le projet de loi de finances rectificative pour 2009, mais pas dans le projet de loi de finances pour 2010 et s'élève à :

- 5 euros par hectolitre pour le fioul rouge ;
- 1,665 euro par 100 kg net pour le fioul lourd ;
- 1,071 euro par millier de kilowattheures pour le gaz.

La combinaison de ces deux outils conduit à une détaxation quasi complète du carburant à usage agricole, qui d'après les calculs du ministère des finances, génère un avantage de l'ordre de 3 000 euros par exploitation et par an.

Cette détaxation est une mesure générale, applicable sans condition, et notamment pas conditionnée à l'engagement de l'exploitation dans un diagnostic énergétique.

2. La fiscalité sur les revenus agricoles

L'imposition des revenus agricoles se fait essentiellement dans le cadre de l'impôt sur le revenu, les formes sociétaires d'exploitation en groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), qui sont des sociétés civiles de personnes de 2 à 10 membres, étant transparentes d'un point de vue fiscal.

a) Un régime forfaitaire de moins en moins adapté

Le régime forfaitaire s'applique, sauf en cas d'option pour le régime réel d'imposition, lorsque les recettes moyennes sur deux années consécutives n'excèdent pas 76 300 euros. Près de la moitié des agriculteurs sont imposés selon ce régime, mais il s'agit essentiellement des exploitations non professionnelles, qui réalisent des productions résiduelles.

L'imposition au forfait suit un barème départemental, qui varie selon les types d'exploitation (élevage, polyculture, production de fruits, de légumes) et qui est fixé au sein d'une commission départementale dans laquelle sont représentés à parité l'administration et les professionnels.

Régime *a priori* plus favorable que le régime réel, le régime forfaitaire peut en réalité s'avérer moins avantageux pour le contribuable, qui ne peut bénéficier des déductions applicables au régime d'imposition selon le bénéfice réel.

Une réflexion est actuellement engagée au sein de l'administration fiscale pour faire évoluer le régime forfaitaire vers un micro-réel dont l'assiette serait basée sur le chiffre d'affaires réel, dont seraient déduites quelques charges réelles facilement identifiables, comme les salaires versés, les cotisations sociales, les frais de tenue de comptabilité, ainsi qu'un forfait de charges fixé en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé.

b) Un régime réel permettant d'imputer d'importantes charges d'exploitation

Le régime réel, plus adapté aux exploitations plus importantes, rapproche la fiscalité agricole, qui est une fiscalité largement personnelle, d'une fiscalité d'entreprise, en permettant l'imputation des charges de l'exploitation dans le revenu fiscal.

La déduction spécifique à l'investissement, appelée **déduction pour investissement (DPI)**, prévue par les articles 72 D et 72 D *ter* du code général des impôts, constitue le dispositif fiscal le plus lourd, évalué entre **130 et 160 millions d'euros**. Elle permet de minorer le revenu imposable d'une somme, mise en réserve, qui servira sur une période de cinq ans à investir. Instrument de gestion de stocks à rotation lente comme le vin, la DPI est un puissant outil d'encouragement au réinvestissement de l'épargne dans l'outil de production.

D'autres déductions permettent de minorer le revenu agricole imposable comme l'abattement de 50 % sur les bénéfices des jeunes agriculteurs, valable durant 5 ans, qui représente environ 60 millions d'euros par an, ou encore des dispositifs plus modestes comme la réduction d'impôt pour cession progressive d'activité, ou le crédit d'impôt remplacement, prévu par l'article 200 *undecies* du code général des impôts, qui a été prolongé par l'Assemblée nationale jusqu'en 2012 lors de l'examen du présent projet de loi de finances pour 2010.

3. La fiscalité sur les produits de l'agriculture : le cas des biocarburants

Le dernier volet de la fiscalité agricole touche le produit vendu. Les matières premières alimentaires sont taxées au taux de TVA de 5,5 %.

Les biocarburants sont soumis pour leur part à un régime spécifique en voie d'extinction progressive.

Le faible rendement énergétique des biocarburants, le risque de détournement d'une partie de la production de l'alimentation vers l'énergie, le coût du dispositif pour les finances publiques ont conduit les pouvoirs publics à décider en 2009 de réduire les soutiens fiscaux au biogazole et au bioéthanol.

Au demeurant, les dispositifs mis en place n'avaient pas pour objectif de perdurer mais de faciliter la mise en place de filières de production, de créer une nouvelle activité.

L'encouragement des biocarburants passait par deux outils :

– un **supplément de taxe générale sur les activités polluantes** en cas d'incorporation insuffisante de biocarburants, dont le seuil est fixé à 7 % de la valeur énergétique des carburants en 2010 ;

– une **exonération partielle de taxe intérieure de consommation** pour les biocarburants.

Le taux de cette exonération est progressivement réduit jusqu'en 2011. La dépense fiscale correspondante passe de 752 millions d'euros en 2009 à 643 millions en 2010, selon les estimations qui figurent dans le projet annuel de performances de la MAPAFAR. Cela reste un effort important.

La mise au point de bio carburants de deuxième génération, à travers le projet Futurol pour la production de bioéthanol, lancé en 2008, ou du projet Bio-T-Fuel concernant la production de biodiesel, pourrait amener un nouveau souffle à une filière qui a subi une forte remise en cause.

B. LA GESTION ÉCONOMIQUE DES ALÉAS

1. La fin des protections collectives face aux aléas agricoles

Les marchés agricoles sont marqués par une très grande volatilité des prix. Avec la flambée des cours en 2008, le monde a vu le retour des émeutes de la faim. Depuis la mi-2008, la baisse des prix, a en sens inverse, désespéré les producteurs.

Caractérisées par une forte inélasticité de la demande au prix et par des cycles longs de production, les produits agricoles connaissent des fluctuations croissantes.

Dans son avis sur la formation des prix alimentaires¹, le Conseil économique social et environnemental précisait en avril 2009 que « *la volatilité des prix des produits agricoles bruts est la source de dysfonctionnements des marchés (déséquilibres chez les transformateurs, perturbations des attitudes de consommation)* ».

¹ *La formation des prix alimentaires : du producteur au consommateur – Avis adopté le 8 avril 2009 par le Conseil économique, social et environnemental - Rapport présenté par Mme Christiane Lambert.*

La fin des régulations fortes à la fois sur les quantités et sur les prix qu'imposaient à la fois la politique agricole commune (PAC) et les obstacles aux échanges de produits agricoles entre les différentes zones économiques du monde, a permis à cette volatilité, un temps freinée, de reprendre ses droits.

Dans son avis précité, le Conseil économique, social et environnemental relevait que cette volatilité des prix entraînait des difficultés pour tous les acteurs de la chaîne :

« – Les agriculteurs, privés de visibilité sur les prix de vente de leurs produits et qui doivent simultanément faire face à la hausse régulière de leurs coûts de production ;

– les industriels de l'agro-alimentaire, qui ne peuvent pas toujours répercuter l'intégralité de la hausse des prix des matières premières sur leurs prix de vente aux distributeurs ;

– les distributeurs et pour les commerçants qui veulent respectivement maintenir une masse de marge et leur revenu, et sont confrontés à l'acceptabilité des prix de vente par les consommateurs et, de façon induite, au risque de diminution des volumes de vente ;

– les consommateurs, dont le pouvoir d'achat est amputé par la hausse de certains produits alimentaires, par la flambée du coût de l'énergie et la forte augmentation du coût du logement devenu le premier poste de dépenses pour les 20 % de ménages les plus modestes en moyenne nationale, sachant qu'il existe une grande variabilité entre les régions. »

A l'aléa climatique (grêle, tempête, sécheresse), s'est ajouté l'aléa économique face auquel des outils de régulation sont à réinventer. Cette nouvelle régulation relève de la PAC, mais elle relève aussi de protections individuelles et collectives comme l'assurance récolte ou alors l'encouragement de l'épargne de précaution.

2. Les protections traditionnelles

a) L'indemnisation des victimes de calamités agricoles

Mis en place en 1964, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) est le premier étage d'un système de protection des agriculteurs contre les risques.

Le régime des calamités agricoles permet d'indemniser les dommages matériels causés par des calamités, c'est-à-dire les « *dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont*

révélés insuffisants ou inopérants »¹. Il est ouvert à tous les agriculteurs qui disposent d'une assurance professionnelle, par exemple une assurance incendie couvrant les bâtiments de l'exploitation.

Le FNGCA intervient après reconnaissance de la calamité agricole par le ministre chargé de l'agriculture. Les conditions d'indemnisation sont fixées spécifiquement pour chaque calamité reconnue. L'indemnisation ne peut intervenir que si plus de 30 % de la récolte est touchée², et ne peut dépasser 75 % des dommages subis³.

Le projet annuel de performance fixe un indicateur de réactivité en cas de crise : le délai moyen souhaité entre la réunion du comité départemental d'expertise (CDE) réuni en vue de demander la reconnaissance du caractère de calamité agricole et le premier ordre de paiement aux agriculteurs sinistrés s'établit à 150 jours en 2010, avec une cible de 120 jours en 2011. La prévision pour 2009 est de 170 jours. Il est vrai qu'une réponse rapide permet la reprise d'activité, et que plus les jours passent, plus les chances que l'exploitation soit abandonnée s'accroissent.

Financé par une cotisation additionnelle aux primes d'assurance versées par les agriculteurs, dont le produit est estimé à 91 millions d'euros par an, le régime d'indemnisation des calamités agricoles par le FNGCA n'est pas doté par la loi de finances pour 2010. Alors que l'article L. 361-5 du code rural prévoit une dotation de l'État à parité avec les cotisations reçues, le FNGCA est en sous-budgétisation chronique. Des crédits lui sont attribués en cours d'année, soit par redéploiements soit par voie de décrets d'avance, mais, depuis 2003, à l'exception notable du budget pour 2005, aucune dotation pour le FNGCA n'a été inscrite en loi de finances.

b) Davantage diffuser l'assurance récolte

Destinée à couvrir une série de risques définis chaque année par décret (sécheresse, grêle, gel et inondation ou excès d'eau)⁴, l'assurance récolte constitue un dispositif de couverture mutualisée de risques récurrents, sur une base volontaire.

La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, a encouragé l'assurance récolte par la prise en charge partielle des cotisations des agriculteurs. Cette prise en charge est effectuée par le FNGCA, au sein duquel une section particulière a été créée pour l'assurance récolte, distincte du régime des calamités agricoles.

¹ Article L. 361-2 du code rural.

² Article D. 361-30 du code rural.

³ Article L. 361-7 du code rural.

⁴ Décret n° 2009-286 du 12 mars 2009 fixant pour l'année 2009 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles.

Le projet annuel de performances de la MAPAFAR fixe un objectif de diffusion plus large de l'assurance récolte, avec un taux de couverture de 45 % dans les grandes cultures en 2010, 11 % dans le secteur des cultures fruitières, 25 % dans les vignes et 22 % dans le maraîchage, contre respectivement 35 %, 10 %, 25 % et 10 %.

La méthode suivie par les pouvoirs publics consiste à généraliser ce dispositif de manière progressive, grâce au relèvement des plafonds d'aide, plutôt que de le rendre obligatoire, ce qui se heurterait à de nombreux obstacles, qui avaient conduit votre commission de l'économie à ne pas suivre les préconisations de la proposition de nos collègues MM. Yvon COLLIN et Jean-Michel BAYLET, lors de son examen au Sénat en octobre 2008¹.

Il faut relever, enfin, que la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC en 2010 dégage de nouveaux moyens communautaires pour soutenir l'assurance récolte. L'article 70 du nouveau règlement CE/73/2009 du 19 janvier 2009 porte de 50 % à 65 % le taux de subvention possible. Par ailleurs, en plus des 38,1 millions d'euros de crédits nationaux ciblés sur ce dispositif, 100 millions d'euros de crédits communautaires redéployés au sein du premier pilier seront mis à disposition de l'assurance récolte en 2010, portant le taux de cofinancement communautaire à 75 %.

L'enveloppe pour l'assurance récolte serait ainsi en nette augmentation. Le taux de prise en charge des cotisations d'assurance récolte pourrait de ce fait être porté à 25 % pour les grandes cultures et 40 % pour les autres secteurs, majorés de 5 points pour les jeunes agriculteurs.

3. Vers la couverture du risque économique ?

a) Des produits d'assurance du risque économique.

Le risque climatique n'apparaît plus être le seul facteur d'incertitude pour les agriculteurs. La volatilité des prix entraîne une insécurité croissante des revenus, préjudiciable à l'activité et à l'investissement agricoles, secteur marqué par des cycles longs de production et une intensité capitalistique forte.

L'assurance du risque économique s'est développée aux États-Unis, avec les dispositifs d'assurances de chiffre d'affaires. Mais ces produits restent chers (de l'ordre de 2,6 à 3,6 % de la valeur de la production)². Par ailleurs, leur mise à disposition n'est possible qu'à la condition que soit mis en place un système de réassurance disposant d'un soutien public important.

¹ Voir le rapport de M. Daniel Soulage, fait au nom de la commission des Affaires économiques, le 22 octobre 2008, tendant à généraliser l'assurance récolte obligatoire.

² Voir le rapport susvisé sur l'assurance récolte.

Toutefois, il s'agit là d'une voie intéressante, qui devra être explorée afin de répondre à la préoccupation principale des milieux agricoles aujourd'hui : disposer de perspectives, avoir une visibilité à moyen terme sur les revenus et les prix.

b) L'extension à l'aléa économique de l'utilisation de la déduction pour aléa.

Mise en place en 2002, la déduction pour aléas (DPA) est un soutien fiscal à l'épargne de précaution professionnelle des agriculteurs. Régie par l'article 72 D *bis* du code général des impôts, elle permet aux exploitants imposés au régime réel d'imposition, à la condition qu'ils aient souscrit une assurance, de déduire du revenu imposable jusqu'à 23 000 euros.

Cette déduction est affectée à un établissement de crédit. Les sommes mises de côté doivent être utilisées dans les dix ans. A défaut, elles sont réintégrées dans le revenu imposable. L'utilisation de ces fonds est limitée à la couverture de risques d'incendie, de dommages aux cultures, de perte de bétail, ou de tout autre aléa non assuré d'origine climatique, naturelle ou sanitaire, reconnu par une autorité administrative compétente.

Afin d'encourager la DPA, son plafond a été déconnecté de celui de la DPI, dans la loi de finances pour 2009 : auparavant, ce plafond commun encourageait les agriculteurs à utiliser la DPI, plutôt que de bloquer une épargne de précaution sur un compte pour une utilisation hypothétique.

Le projet annuel de performances de la MAPAFAR prévoit une montée en charge de la DPA impressionnante en 2010, puisque l'évaluation de la dépense fiscale correspondante passe de 1 million d'euros en 2009 à 100 millions en 2010.

Pour atteindre cette cible, des évolutions du cadre juridique et financier de la DPA sont indispensables.

La discussion du projet de loi de finances pour 2010 à l'Assemblée nationale a ainsi fait évoluer sensiblement la DPA, anticipant de ce fait sur l'examen du futur projet de loi de modernisation agricole. Par amendement, a été inséré un article 46 bis qui permet, outre les cas déjà prévus par l'article 72 D *bis* du code général des impôts, d'utiliser la DPA en cas de baisse de la marge brute d'exploitation de plus de 10 %, pour cause d'aléa économique. Cette modification bouleverse la philosophie de la DPA, et la transforme en un outil d'amortissement des fluctuations de revenu.

Cette voie, conforme aux orientations du grand débat sur l'avenir de l'agriculture, devra être précisée lors de l'examen au Parlement du projet de loi de modernisation agricole.

*

*

*

Lors de l'examen des crédits de la MAPAFAR, la commission de l'économie a également adopté trois amendements :

– un amendement majorant les crédits consacrés au plan de modernisation des bâtiments d'élevage de 11,25 millions d'euros, en contrepartie d'une réduction de crédits du programme n° 215 ;

– un amendement majorant les crédits consacrés au soutien aux associations foncières pastorales de 200 000 euros, en contrepartie d'une réduction des crédits du programme n° 215 ;

– un amendement redistribuant le produit des droits perçus par les chambres départementales d'agriculture au profit des chambres régionales, et permettant aux chambres d'agriculture de majorer de 1,5 %, comme en 2009, le plafond de leurs ressources.

Réunie le 24 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, suivant la proposition de MM. Gérard César et Daniel Soulage, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR) et à ceux du Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, ainsi modifiés, MM. Jean-Marc Pastor et François Fortassin s'en étant remis à la sagesse du Sénat.