

N° 111

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

## 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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,*

TOME I

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

**COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE :  
DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

Par M. Gérard CÉSAR, Mmes Odette HERVIAUX, Renée NICOUX,  
MM. Henri TANDONNET et Raymond VALL,

Sénateurs.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 et 107 (annexe n° 3) (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. MALGRÉ UNE CONJONCTURE PLUS FAVORABLE, L'AGRICULTURE FRANÇAISE RESTE FRAGILE</b> .....	13
<b>A. L'AGRICULTURE FRANÇAISE POURSUIT SA TRANSFORMATION DANS UNE CONJONCTURE EN AMÉLIORATION</b> .....	13
1. <i>Le recensement agricole révèle la poursuite de la transformation du monde agricole</i> .....	13
a) Le poids de l'agriculture dans l'économie reste faible mais pas négligeable .....	13
b) Les disparités augmentent et les exploitations se spécialisent .....	15
2. <i>Une conjoncture qui s'améliore, sur fond de progression structurelle de la demande mondiale</i> .....	16
a) La demande mondiale progresse et se transforme .....	16
b) La conjoncture s'améliore globalement .....	16
<b>B. L'AGRICULTURE FRANÇAISE RESTE FRAGILE</b> .....	17
1. <i>Une exposition accrue à la volatilité des marchés</i> .....	17
a) La volatilité des prix agricoles, une donnée structurelle aggravée par la libéralisation des marchés.....	17
b) Les résultats mitigés du G20 agricole .....	18
2. <i>Des filières insuffisamment organisées</i> .....	19
a) La contractualisation progresse difficilement.....	19
b) La question de la grande distribution et des marges.....	19
3. <i>Les incertitudes de la réforme de la PAC</i> .....	20
a) L'équilibre économique des exploitations agricoles est dépendant des aides publiques .....	20
b) La réforme de la PAC : un budget en apparence préservé .....	21
c) Le contenu de la réforme : le renoncement à la régulation préjudiciable à l'équilibre des marchés agricoles .....	21
<b>C. QUELLES PRIORITÉS POUR LA POLITIQUE AGRICOLE EN 2012 ?</b> .....	22
1. <i>Une stratégie de compétitivité à réinterroger</i> .....	22
a) L'ouverture des marchés mondiaux agricoles et agroalimentaires : une contrainte à la compétitivité .....	22
b) Les limites à la stratégie de baisse des coûts.....	23
c) Améliorer la situation des agriculteurs par la diversification et l'innovation.....	24
2. <i>L'agriculture face aux nouveaux défis</i> .....	25
a) L'enjeu territorial.....	25
b) L'enjeu écologique : les résultats en demi-teinte du Grenelle de l'environnement .....	25
c) L'enjeu social.....	26
d) L'enjeu du renouvellement des générations .....	27
<b>II. UN BUDGET NATIONAL POUR L'AGRICULTURE EN LÉGER REPLI, QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES BUDGETS PRÉCÉDENTS</b> .....	28
<b>A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AGRICULTURE » EN LÉGER REPLI</b> .....	28
1. <i>Des crédits qui ne constituent qu'une fraction du soutien national à l'agriculture</i> .....	28
a) Un examen limité aux crédits de la MAPAFAR.....	28
b) La fiscalité agricole, puissant vecteur de soutien .....	29
2. <i>Un repli attendu des crédits</i> .....	30
a) Un repli affectant les quatre programmes.....	30

b) Sur un périmètre stable, des inscriptions budgétaires conformes au cadrage financier pluriannuel 2011-2014.....	31
3. <i>La portée limitée de l'autorisation budgétaire</i> .....	31
a) Des mesures de régulation budgétaires dès le début de l'exercice.....	31
b) La gestion des crises par redéploiements de crédits .....	32
<b>B. ANALYSE DES PROGRAMMES</b> .....	33
1. <i>Des dispositifs d'intervention reconduits pour 2012, au sein du programme 154</i> .....	33
a) Le programme 154 porte les principaux dispositifs d'intervention en faveur de l'agriculture .....	33
b) Des marges de manœuvre limitées à l'intérieur du programme 154 .....	34
c) La logique de soutien aux revenus plus forte que celle d'orientation des filières ?.....	35
d) Un budget peu prévoyant face aux crises ? .....	36
2. <i>La poursuite de la recherche d'économies de fonctionnement sur les programmes 206 et 215</i> .....	37
a) Un programme 215 encore mis à contribution.....	37
b) Des effectifs en baisse sur le programme 206 .....	38
c) Les opérateurs de l'État mis à contribution.....	39
3. <i>Faire mieux avec moins : le pari risqué du Gouvernement sur le programme 206 consacré à la sécurité et à la qualité alimentaire</i> .....	40
a) Un enjeu à la fois sanitaire et économique .....	40
b) La surveillance des maladies végétales et animales au cœur du dispositif.....	42
(1) Des moyens quasiment inchangés en matière de surveillance sanitaire des végétaux .....	42
(2) L'état sanitaire du cheptel sous contrôle ? .....	42
c) Ecophyto 2018 : la poursuite de l'effort en faveur de la réduction des pesticides.....	43
d) Arrachage, vaccinations, abattages : des crédits calculés au plus juste.....	44
e) De la sécurité sanitaire à la stratégie pour l'alimentation .....	44
4. <i>La politique forestière</i> .....	45
a) L'impact de la tempête Klaus encore sensible.....	45
b) La consolidation des ressources de l'Office national des forêts .....	46
5. <i>Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »</i> .....	47
a) Une stabilisation des dépenses .....	47
b) Un dispositif rigoureux de pilotage et d'évaluation .....	48
<b>III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS</b> .....	49
<b>A. L'AGRICULTURE OUTRE-MER : UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	49
1. <i>L'agriculture, un point faible qui peut devenir un moteur du développement de l'outre-mer</i> .....	49
a) Une agriculture spécialisée, peu diversifiée .....	49
b) Le choix en faveur du développement endogène des outre-mer, à l'issue des États généraux de l'outre mer .....	49
2. <i>Des aides européennes et nationales qui se complètent</i> .....	51
a) Le soutien européen à l'agriculture ultramarine à travers le programme POSEI.....	51
b) Un soutien préservé au sein de la MAPAFAR .....	52
3. <i>Conforter les moyens de l'outre-mer pour mieux soutenir la diversification</i> .....	53
a) Les aides publiques à l'agriculture ultramarine : une politique critiquée par la Cour des comptes .....	53
b) Une évolution plutôt qu'une révolution .....	53
<b>B. LA PECHE EN EAUX TROUBLES</b> .....	55
1. <i>La pêche française en déclin</i> .....	55
2. <i>Une réforme européenne de la politique commune de la pêche lourde de menaces</i> .....	56
3. <i>Un soutien public indispensable</i> .....	57
a) Face à la crise du secteur de la pêche : le plan pour une pêche durable et responsable (PPDR).....	57
b) Des crédits nationaux maintenus.....	58
c) Un soutien européen menacé ? .....	59

4. <i>L'urgence d'une politique de la pêche et de l'aquaculture plus ambitieuse</i> .....	60
a) Les plans de sortie de flotte : outil majeur de restructuration de la flotte de pêche.....	60
b) Moderniser la filière pêche .....	61
c) Conforter les contrats bleus et reconnaître les services environnementaux rendus par les pêcheurs .....	62
d) Sauver la conchyliculture et développer l'aquaculture marine .....	62
5. <i>Le souhait de vos rapporteurs pour avis : une meilleure lisibilité des moyens publics     consacrés à la pêche maritime et à l'aquaculture</i> .....	63
<b>C. LA VITICULTURE : UNE CONJONCTURE MEILLEURE OBSCURCIE PAR LA PERSPECTIVE DE DISPARITION DES DROITS DE PLANTATION</b> .....	64
1. <i>Les restructurations dans la viticulture ont été douloureuses mais commencent à         porter leurs fruits</i> .....	64
a) La viticulture : maillon essentiel de l'économie française.....	64
b) La stratégie nationale choisie pour la vigne et le vin : restructurer le vignoble et développer la promotion .....	65
c) Parallèlement à la restructuration : améliorer l'organisation de la filière .....	66
2. <i>La fin des droits de plantation : une catastrophe pour l'ensemble de la filière</i> .....	67
a) La perspective de suppression des droits de plantation dans l'Union européenne .....	67
b) Pour le maintien des droits de plantation : un combat gagnable mais pas gagné .....	67
<b>D. LA CRISE DE L'ÉLEVAGE ET LA QUESTION DE LA GESTION DE L'EAU</b> .....	68
1. <i>L'élevage en France : un pilier de la ferme France qui s'affaiblit</i> .....	68
2. <i>La sécheresse et la question de l'eau</i> .....	69
a) Le phénomène et ses impacts .....	69
b) Le plan sécheresse du Gouvernement. ....	70
c) A long terme : mieux gérer la ressource en eau.....	70
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	73



Mesdames, Messieurs,

S'il est établi depuis plusieurs décennies que l'agriculture ne représente plus en France qu'une part modeste de l'emploi et du produit intérieur brut (PIB), **abandonner toute politique agricole serait une grave erreur**. C'est pourquoi, le soutien à l'agriculture doit tenir une place particulièrement importante au sein des politiques publiques, que ce soit au niveau national ou européen.

Alors qu'une certaine « pensée unique » remettait en cause l'importance des aides publiques distribuées aux agriculteurs, le procès en légitimité fait aux politiques agricoles est aujourd'hui moins audible. Durant la phase préparatoire à la réforme de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2014-2020, rares ont été les voix qui se sont élevées pour réclamer ouvertement son démantèlement.

La mise en œuvre de pratiques plus respectueuses de l'environnement, ou encore le rôle d'aménagement de l'espace rural que joue l'agriculture, en particulier dans les zones connaissant des handicaps naturels, justifient déjà qu'un soutien financier soit apporté aux agriculteurs par la collectivité, pour **compenser les contraintes** qui leur sont imposées et pour **rémunérer les biens publics** qui accompagnent l'acte de production et profitent à tous.

Depuis peu, une deuxième justification du soutien à l'agriculture s'est ajoutée. **Devant la forte volatilité des prix des denrées alimentaires de base, et les perturbations des approvisionnements mondiaux, l'agriculture retrouve une dimension stratégique.**

La sécurité d'approvisionnement alimentaire, qui était à la base de la PAC, semblait désormais constituer un objectif désuet dans un monde dominé aujourd'hui par l'illusion de l'abondance. Or il n'en est rien en réalité et des tensions fortes sur les prix des matières premières agricoles montrent bien qu'il ne s'agit pas de biens comme les autres. Se nourrir reste un besoin premier. Les stratégies d'acquisitions de terres agricoles menées par de grands opérateurs internationaux relèvent bien d'une logique de sécurité d'approvisionnement.

Dans sa communication du 18 novembre 2010 sur la PAC, la commission européenne indiquait que le premier défi de la future PAC serait bien la « *sécurité alimentaire* ». Le texte précisait que « *la demande mondiale étant destinée à continuer de croître à l'avenir, l'UE devra être en mesure de contribuer à y répondre. Dès lors, il est essentiel que l'agriculture européenne conserve et augmente sa capacité de production* ».

**La sécurité d'approvisionnement n'est pas uniquement quantitative.** Les hautes exigences de sécurité sanitaire qui prévalent pour protéger le consommateur justifient que l'on maintienne un contrôle sur les productions alimentaires et donc une localisation préférentielle de ces productions en Europe.

La politique agricole est depuis 50 ans largement communautarisée. Mais les États membres de l'Union européenne conservent des marges de manœuvres dans la conduite d'une politique agricole adaptée au niveau de chaque territoire et mettent à disposition de la politique agricole des moyens nationaux qui restent importants.

S'agissant de l'examen de la présente mission, votre commission a désigné cinq co-rapporteurs pour avis qui ont chacun souhaité se consacrer plus spécifiquement à certains de ses aspects et rendu des avis différents sur les crédits de la mission.

Mme Renée Nicoux a procédé à la présentation générale des crédits de la mission et à leur analyse en termes stratégiques. Elle a également examiné les questions relatives à l'agriculture outre-mer. Elle a proposé à votre commission pour avis d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Odette Herviaux s'est consacrée à l'examen des politiques de l'État en matière d'installation, de sécurité sanitaire et de pêche. Elle a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Gérard César s'est attaché à l'analyse des politiques consacrées à la forêt, à la couverture des risques en agriculture et à la situation de la viticulture. Il a proposé à votre commission pour avis d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Henri Tandonnet a procédé à l'analyse spécifique des questions liées à la ressource en eau, aux charges sociales et à la filière des fruits et légumes. Il a demandé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits.

Enfin, M. Raymond Vall a présenté les enjeux spécifiques de la ruralité, les difficultés du secteur de l'élevage et l'intérêt du lien à établir entre alimentation et territoires à travers la promotion des circuits courts.

Il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et a proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

**Les crédits de la mission agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires rurales (MAPAFAR) s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2012 à 3,566 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 2,678 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).**



L'effort budgétaire de l'État est globalement contenu par rapport à 2011. Il reste modeste par rapport au budget consacré par l'Union européenne à la politique agricole dans le cadre de la PAC, qui avoisine les 10 milliards d'euros. Mais les crédits budgétaires ne sont pas la seule modalité de soutien financier de l'État au secteur agricole.

Celui-ci bénéficie également d'avantages fiscaux et sociaux évalués à un peu plus de 2 milliards d'euros. En outre, la protection sociale agricole met à contribution la collectivité à travers les mécanismes de compensation démographique et la couverture des déficits liés à l'insuffisance de cotisants.

Enfin, les **collectivités territoriales sont appelées de manière croissante à soutenir les projets des exploitants agricoles dans les territoires**, en particulier s'agissant d'agriculture biologique, ou pour soutenir l'installation ou les mesures agro-environnementales.

Les crédits budgétaires de l'État en faveur de l'agriculture relèvent également d'autres missions que la seule MAPAFAR. Le compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR) retrace l'utilisation d'environ 110 millions d'euros de crédits, et sera analysé dans le cadre du présent rapport.

Par ailleurs deux missions interministérielles, la mission « enseignement scolaire » et la mission « recherche et enseignement supérieur », portent deux programmes dont les crédits sont gérés par le ministre chargé de l'agriculture, respectivement ceux de l'enseignement technique agricole (programme 143) et de l'enseignement supérieur et recherche agricoles (programme 142), pour un montant total de 1,625 milliards d'euros en AE et 1,613 milliards d'euros en CP.

**Si le budget 2012 pour l'agriculture s'inscrit dans la continuité du budget 2011, il doit respecter également un cadre fortement contraint.**

La situation dégradée des finances publiques a conduit le Gouvernement à faire le choix de réduire davantage encore les dépenses de fonctionnement et les subventions pour charges de service public des organismes publics financés par les crédits de la MAPAFAR. Cette réduction des dépenses de fonctionnement se traduit par de nouvelles suppressions d'emploi dans les services ministériels centraux et déconcentrés et dans les structures chargées du contrôle sanitaire. **On peut s'interroger sur la capacité de l'État à tenir ses engagements, en particulier en matière de contrôle sanitaire, avec des moyens ainsi réduits.**

Les crédits d'intervention ne sont pas non plus épargnés. Sur ce point, les dépenses prévues au budget sont largement des dépenses obligatoires répondant à la nécessité de verser aux agriculteurs les contreparties nationales d'aides européennes comme la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA) ou l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), et de compenser auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA) l'allègement du coût du travail sur les salariés temporaires. L'État devra

également à l'avenir compenser le mécanisme d'allègement de charges sociales sur les salariés permanents introduit durant la discussion du budget pour 2012 à l'Assemblée nationale, ce qui représente désormais plus de 700 millions d'euros. Les marges de manœuvre pour répondre aux autres priorités de la politique agricole sont donc très limitées.

Enfin, la gestion des crédits pourrait s'avérer difficile en cas de nouvelle crise en 2012. Les crédits de crise sont en effet fixés à leur minimum dans le budget présenté à votre commission, ce qui **expose le ministère de l'Agriculture au risque de devoir redéployer massivement des crédits d'actions aujourd'hui prévues, pour faire face aux besoins de financement de mesures qui devraient être prises en cas d'évènements climatiques ou sanitaires imprévus en 2012.**

Ce budget ne permet donc pas de conduire une politique agricole aussi ambitieuse que l'on pourrait espérer : le soutien aux mesures agro-environnementales est extrêmement mesuré, l'hydraulique agricole n'est plus financée, le plan de modernisation des bâtiments d'élevage et le plan de performance énergétique sont maintenus mais seront-ils suffisants pour rattraper le retard français, notamment par rapport à l'Allemagne ?

**La diversité du territoire français permet une agriculture très diversifiée qui constitue un atout économique et environnemental. Pour autant, la stratégie de compétitivité orientée vers la réponse aux exigences des marchés mondiaux fragilise le modèle français d'agriculture diversifiée.**

Le recensement agricole a montré la poursuite du mouvement de disparition des petites exploitations au profit de structures de plus en plus importantes, dont la transmission devient d'ailleurs de plus en plus difficile, posant le problème du renouvellement des générations.

**Vos rapporteurs pour avis estiment que la politique agricole nationale ne peut se résumer à la recherche des coûts les plus bas. La restructuration des filières doit laisser la place à toutes les formes d'agriculture, dont l'amélioration de la performance ne réside pas seulement dans l'allègement des charges qui pèsent sur l'exploitation.** L'excellence des terroirs français a un prix et doit être absolument préservée. Les circuits courts et les filières de qualité constituent une autre réponse, qui doit elle aussi être encouragée.

Réunie le 22 novembre 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, suivant la proposition de Mmes Renée Nicoux, Odette Herviaux et de M. Raymond Vall, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (MAPAFAR), inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, MM. Gérard César et Henri Tandonnet s'étant prononcés pour leur part en faveur de l'adoption des crédits.

Elle a en revanche donné un avis favorable à l'adoption des crédits du Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, suivant la proposition de l'ensemble des rapporteurs.

Elle a enfin donné un avis favorable à l'adoption des articles 48, et 48 *ter*, de sagesse sur l'article 48 *bis* et adopté un article additionnel après l'article 48 *ter*, pour augmenter la taxe sur les plus-values de cessions de terrains agricoles devenus constructibles.



## **I. MALGRÉ UNE CONJONCTURE PLUS FAVORABLE, L'AGRICULTURE FRANÇAISE RESTE FRAGILE**

### ***A. L'AGRICULTURE FRANÇAISE POURSUIT SA TRANSFORMATION DANS UNE CONJONCTURE EN AMÉLIORATION***

#### **1. Le recensement agricole révèle la poursuite de la transformation du monde agricole**

##### *a) Le poids de l'agriculture dans l'économie reste faible mais pas négligeable*

Mené entre octobre 2010 et avril 2011 par le ministère chargé de l'agriculture, et plus précisément par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf), le recensement agricole, qui a lieu tous les dix ans environ (les derniers datent de 2000, de 1988 et de 1979), permet d'avoir une vision fine et complète du monde agricole, dans ses dimensions économiques, techniques et sociales. Il a été effectué concomitamment aux autres opérations de recensement agricole dans les États-membres de l'Union européenne.

Ce recensement montre la **poursuite de tendances déjà à l'œuvre comme la concentration des exploitations et la baisse du nombre d'actifs agricoles**. Ainsi, de 2000 à 2010, 26 % des exploitations agricoles ont disparu. On n'en compte plus que 490 000 aujourd'hui. Le nombre de chefs d'exploitation et co-exploitants a baissé également de 21 %, pour s'établir à 604 000 personnes. Au total, en comptant les salariés permanents à temps plein et à temps partiel, le travail agricole a baissé de 22 % et occupe un peu moins d'un million de personnes pour 751 000 unités de travail agricole (UTA)<sup>1</sup>.

**La part de l'agriculture dans le PIB ne cesse de décroître, passant de plus de 4 % au début des années 1980 à moins de 2 % aujourd'hui**. Le secteur agroalimentaire au sens large, incluant l'activité de transformation des produits agricoles, suit le même mouvement, passant de plus de 7 % du PIB il y a trente ans à 3 % aujourd'hui<sup>2</sup>.

Il est statistiquement juste de dire que l'économie française est désormais tournée principalement vers les services, et encore partiellement vers l'activité industrielle, mais pour vos rapporteurs pour avis, il serait erroné de prendre appui sur la faible valeur ajoutée produite par l'agriculture et la pêche (27 milliards d'euros en 2010, pour un produit intérieur brut total de plus de 1 700 milliards d'euros) pour conclure que ces secteurs jouent désormais un rôle négligeable pour notre pays.

---

<sup>1</sup> Source : Agreste Primeur n° 266 – septembre 2011.

<sup>2</sup> Source : Alimagri – n° spécial chiffres de l'agriculture – janvier 2011.

En réalité, **nos campagnes apportent un triple bonus** : un bonus économique sur le commerce extérieur, un bonus territorial et environnemental par l'occupation de vastes espaces, et un bonus technologique car les agriculteurs d'aujourd'hui sont utilisateurs de moyens de plus en plus sophistiqués comme l'imagerie satellite.

– **En matière de commerce extérieur**, après la forte contraction de l'excédent agricole et agroalimentaire de 2009, le solde des échanges s'est amélioré de 2,5 milliards d'euros, pour s'établir en 2010 à **7,6 milliards d'euros** (2,3 milliards d'euros pour les produits agricoles non transformés, l'amélioration portant en 2010 sur les exportations de blé tendre et de gros bovins, et 5,3 milliards d'euros pour les produits transformés, grâce essentiellement à un accroissement des volumes de boissons exportées)<sup>1</sup>. Ce mouvement progresse encore, puisque, selon le service statistique du ministère de l'agriculture, le solde extérieur en juillet 2011 augmenterait de 210 millions d'euros par rapport à juillet 2010<sup>2</sup>. Cette contribution est appréciable, alors que la balance commerciale de la France est déficitaire à la hauteur de plus de 50 milliards d'euros en 2010.

– **En matière d'occupation du territoire**, l'agriculture joue un rôle primordial. Si la ruralité ne se confond pas avec l'agriculture, celle-ci induit des activités artisanales ou commerciales, et irrigue une industrie agroalimentaire éloignée des centres urbains, qui fournit l'ossature économique des territoires. Lors d'une rencontre avec les sénateurs organisée le 9 novembre 2011, Xavier Beulin, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), estimait qu'environ 15 % des emplois étaient liés directement ou indirectement en France à l'agriculture.

– En dernier lieu, la **dimension technologique de l'activité agricole** est de plus en plus forte. L'agriculture de précision permet d'optimiser la gestion des parcelles et les pratiques culturales, de réduire les apports de fertilisants ou l'utilisation de produits phytosanitaires selon les besoins. L'Institut national de la recherche agricole (INRA) est le bras armé de l'innovation agricole. Son financement n'est pas assuré cependant par les crédits de la MAPAFAR mais sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », à hauteur d'environ 650 millions d'euros de subvention pour charge de service public (SCSP), sur un budget total de 845 millions d'euros environ. Dans une moindre mesure, le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) intervient également, avec un financement public sur budget de la mission Recherche de 79 millions d'euros, sur un budget total pour cet organisme de 114 millions d'euros par an.

---

<sup>1</sup> Source : *Rapport sur les comptes de l'agriculture en 2010* – INSEE – juin 2011.

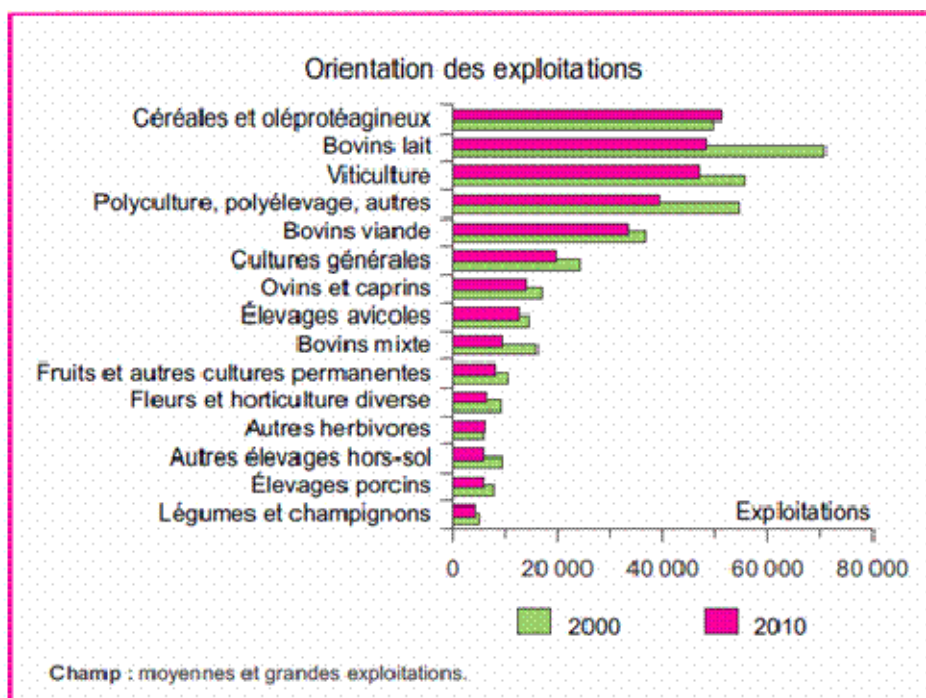
<sup>2</sup> Source : *Agrapresse* n° 3316 – 19 septembre 2011.

*b) Les disparités augmentent et les exploitations se spécialisent*

Mais on ne peut avoir une vision trop monolithique de l'agriculture française. Celle-ci reste extrêmement diversifiée avec :

– **Une grande disparité des tailles d'exploitation**, même si la tendance est à l'agrandissement des exploitations. D'après le recensement agricole de 2010, la taille moyenne des exploitations est passée en 10 ans de 42 hectares à 55 hectares ;

– **Une grande variété de productions** : céréales, fruits et légumes, vin, mais aussi élevages laitiers, de bovins à viande ou élevages spécialisés. Chaque région agricole développe une spécialisation mais qui n'est pas absolue : il y a encore de la production laitière en dehors du bassin breton, par exemple dans le Sud-ouest ;



Source : Agreste - Recensements agricoles

– **De grandes variations de revenus selon les types d'exploitation.** D'après les comptes nationaux de l'agriculture pour 2010, le revenu courant avant impôt par actif agricole dans les exploitations professionnelles atteignait 40 à 45 000 euros en moyenne dans les grandes cultures, contre moins de 15 000 euros en viande bovine, avec une moyenne à 24 300 euros<sup>1</sup>. Ces inégalités se retrouvent parfois même au sein d'une catégorie d'exploitation : en viticulture d'appellation, les disparités régionales ont eu tendance à s'accroître, avec un revenu de 7 500 euros par an en Languedoc-Roussillon en moyenne triennale 2008-2010, contre 18 200 euros en Aquitaine, 20 100 euros en Alsace, 37 900 en Bourgogne et 59 700 en Champagne-Ardenne ;

<sup>1</sup> Source : Les comptes provisoires par catégorie d'exploitations pour 2010 - Commission des comptes de l'agriculture de la Nation - Session du 30 juin 2011.

– De **grandes variations dans la répartition des subventions publiques** selon les catégories d'exploitations : celles-ci représentent en moyenne 39 800 euros par an en céréales, oléagineux, protéagineux (COP) en 2010, contre 15 100 euros en arboriculture fruitière et seulement 3 600 euros en viticulture.

## **2. Une conjoncture qui s'améliore, sur fond de progression structurelle de la demande mondiale**

### *a) La demande mondiale progresse et se transforme*

A long terme, l'augmentation de la population mondiale induit une augmentation de la demande de produits alimentaires. De 7 milliards d'habitants aujourd'hui, la population mondiale devrait progresser à 7,7 milliards en 2020 et 9 milliards en 2050.

Selon l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cette poussée démographique devrait exercer une pression sur les ressources et pousser les prix agricoles à la hausse sur la période 2011-2020<sup>1</sup>.

**Cette hausse de la demande n'a pas que des effets quantitatifs. L'accès à un niveau de vie plus élevé dans les pays en développement suscite une demande alimentaire qui se transforme.** L'enjeu du « bien manger » complète celui de la quantité. Ainsi, dans le rapport de la FAO et de l'OCDE, les auteurs notent qu'il y aura sur la période 2011-2020 une « *forte demande de viande de qualité sur les marchés étrangers* ».

Dans le domaine du vin, le dernier rapport de l'Institut de recherche sur les vins et spiritueux (IWSR) sur le marché chinois du vin estime que la croissance de la consommation de vin importé dans ce pays pourrait atteindre + 56% entre 2010 et 2014 et la consommation des vins commercialisés à plus de 10 dollars (USD) la bouteille devrait connaître une augmentation de + 104 % entre 2009 et 2014.

### *b) La conjoncture s'améliore globalement*

Si les perspectives à long terme sont plutôt positives pour le monde agricole, la conjoncture 2010 et les premières tendances connues en 2011 sont aussi positives, dans la plupart des filières, avec des prix agricoles moyens en hausse de 12 % de juillet 2010 à juillet 2011<sup>2</sup>. Toutes les filières ont connu ce mouvement, à l'exception de celle des fruits et légumes frais.

---

<sup>1</sup> *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2011-2020 – juin 2011.*

<sup>2</sup> *Source : Agreste Conjoncture – septembre 2011.*



**La crise historique de la quasi-totalité des filières en 2009 avait induit des revenus historiquement bas. Sans retrouver leurs niveaux de 2007, qui était une année faste, les revenus agricoles se sont rapprochés de la moyenne de long terme en 2010 :**

– En grandes cultures, alors que le revenu courant avant impôt par actif avait plongé de 46 000 euros en 2007 à 10 200 euros en 2009, il remonte à 41 200 euros en 2010 ;

– Pour les exploitations laitières, on est passé de 19 700 euros en 2007 à 9 700 euros en 2009, pour remonter à 21 300 en 2010 ;

– En arboriculture fruitière, on est passé de 25 400 euros en 2007 à 10 500 euros en 2009 et revenu à 21 400 euros en 2010.

Deux secteurs restent fragiles :

– Les exploitations de viande bovine, dont le revenu annuel s'établissait à 15 500 euros en 2007, avait chuté à 9 500 euros en 2009 et plafonne à 14 300 euros en 2010.

– La viticulture, passée de 35 600 euros à 21 100 euros en 2009, et qui baisse encore à 20 800 euros en 2010.

## ***B. L'AGRICULTURE FRANÇAISE RESTE FRAGILE***

### **1. Une exposition accrue à la volatilité des marchés**

#### *a) La volatilité des prix agricoles, une donnée structurelle aggravée par la libéralisation des marchés*

La volatilité constitue l'une des caractéristiques des marchés agricoles, sur lesquelles l'offre est naturellement fluctuante, du fait de facteurs climatiques, et la demande est très rigide.

Cette volatilité avait été domptée par les mécanismes de régulation mis en place en Europe dans le cadre de la PAC. **Mais les réformes successives de celle-ci depuis 1992 l'ont orienté de plus en plus vers le marché**, avec un démantèlement progressif des instruments de régulation comme le contingentement des productions (quotas), le stockage public et privé ou encore les restitutions aux exportations.

Les années 2007-2009 ont marqué un tournant avec d'abord une très forte hausse des cours de toutes les matières premières, y compris agricoles, sous l'effet de la croissance mondiale, puis un effondrement des cours à partir de la crise financière de 2008.

La **financiarisation des marchés agricoles** a, au demeurant, joué un rôle certain dans l'aggravation de la volatilité des prix agricoles, comme l'a

montré le rapport de notre collègue Marcel Deneux adopté au mois de juin dernier<sup>1</sup>.

Sur le fondement de ce rapport, le Sénat a adopté une proposition de résolution européenne demandant à ce qu'une lutte efficace contre la volatilité soit menée, dans le cadre de la PAC mais aussi dans le cadre plus large du G20.

*b) Les résultats mitigés du G20 agricole*

Pour la première fois, la question agricole a fait l'objet d'un traitement privilégié dans le cadre des réunions du G20, présidé par la France, durant l'année 2011.

Réunis à Paris les 22 et 23 juin 2011, les ministres de l'agriculture du G20 ont adopté une déclaration commune rappelant l'importance de la question de la sécurité alimentaire et appelant à « *augmenter la production agricole et la productivité dans une approche durable* ». Au total, quatre axes de travail ont été définis :

– Mettre en place un système d'information sur les marchés agricoles (SIMA), qui permette de mieux connaître les productions, les consommations et les stocks, pour lutter contre la spéculation.

– Mieux coordonner les décisions des États en matière de gestion de leur agriculture, pour faire face aux crises, à travers un forum de réaction rapide.

– Créer ou maintenir des filets de sécurité ciblés afin d'atténuer l'impact d'une volatilité excessive des prix alimentaires sur les plus vulnérables.

– Avancer en matière de régulation financière.

A l'issue du sommet de Cannes des 3 et 4 novembre 2011, les membres du G20 ont décidé de « *s'attaquer à la volatilité des prix des matières premières et promouvoir l'agriculture* », mais les progrès concrets sont quand même timides, ce que l'on peut regretter : aucune exception agricole n'a été décidée, afin de permettre de restreindre les échanges entre grandes zones en cas de déséquilibres flagrants, aucune politique publique de stockage n'a été proposée, et sur la régulation des marchés financiers dérivés, les engagements sont flous.

Une nouvelle approche des échanges internationaux de produits agricoles n'est pas non plus à l'ordre du jour dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui n'avancent au demeurant pas depuis deux ans.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 623 (2010-2011) sur la volatilité des prix agricoles de M. Marcel Deneux, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 15 juin 2011.

## 2. Des filières insuffisamment organisées

### *a) La contractualisation progresse difficilement*

La contractualisation au sein des filières a été au cœur de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Deux décrets du 31 décembre 2010 ont rendu obligatoires la contractualisation dans :

- le secteur des fruits et légumes, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2011 ;
- le secteur du lait, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2011.

La mise en œuvre de la contractualisation n'est cependant pas facile car d'une part, elle ne s'applique qu'au premier maillon de la chaîne dans le secteur des fruits et légumes et d'autre part, certains contrats proposés par les industriels dans la filière laitière apparaissent trop déséquilibrés en défaveur des producteurs.

Vos rapporteurs pour avis **constatent le scepticisme de nombreux acteurs du monde agricole vis-à-vis de la stratégie de contractualisation**, d'autant que, dans le même temps, l'organisation des producteurs se renforce trop peu. Ainsi l'objectif de 24 % d'organisations de producteurs (OP) qui ont fait l'objet d'une démarche de regroupement n'a pas été atteint en 2011. Les regroupements progressent, avec 70 000 producteurs concernés en 2011, contre 56 313 en 2009, mais ce mouvement laisse une écrasante majorité d'agriculteurs en dehors des circuits collectifs.

### *b) La question de la grande distribution et des marges*

L'Observatoire des prix et des marges (OPM) a été également mis en place dans le cadre de la LMAP, même s'il existait de manière informelle auparavant.

Présidé par l'économiste Philippe Chalmin, il a remis en juin 2011 un rapport montrant que la **marge brute de la grande distribution sur les principaux produits alimentaires était à la fois importante et assez stable dans le temps**, c'est-à-dire peu affectée par les mouvements de la conjoncture, absorbés plutôt par les producteurs et les industriels :

- Sur les fruits et légumes, les marges commerciales des détaillants sont très variables selon les produits, variant 35 % et 59 % du prix au détail.
- Sur les produits laitiers de grande consommation, les marges brutes des industriels connaîtraient une tendance à la hausse, qui ne se répercuterait pas sur les marges nettes, compte tenu de la hausse concomitante de leurs charges de production. Elles varieraient de 16 % pour l'emmental à 50 % pour

le yaourt. Les marges de la grande distribution connaissent aussi une tendance à la hausse mais qui est difficile à décomposer.

– Sur la viande bovine, la viande porcine et la volaille, la part du prix allant au producteur est plus importante, mais elle a tendance à stagner.

Si ces résultats demandent à être affinés, ils mettent cependant en évidence **le déséquilibre des rapports de force économique entre production agricole, transformation et les grandes et moyennes surfaces (GMS)**, dans lesquelles se font 70 % des dépenses d'alimentation en France.

### 3. Les incertitudes de la réforme de la PAC

#### *a) L'équilibre économique des exploitations agricoles est dépendant des aides publiques*

D'après la commission des comptes de l'agriculture de la nation, les **concours publics à l'agriculture s'élèvent en tout à 16,4 milliards d'euros<sup>1</sup> en 2010, dont 9,57 milliards d'euros soit 58 % proviennent de crédits européens**, avec 8,68 milliards d'euros au titre du premier pilier (mesures de marché et aides directes) et 754 millions d'euros au titre du deuxième pilier (développement rural).

Ce chiffre ne prend pas en compte les aides des collectivités territoriales, qui s'élèvent à environ 1 milliard d'euros par an. Celles-ci jouent donc un rôle de plus en plus important dans l'orientation des politiques agricoles et sont fréquemment contractualisées avec celles d'autres financeurs, État et Union européenne.

La valeur ajoutée nette de la branche agriculture a été de 16,3 milliards d'euros. Le résultat agricole net n'a pu atteindre en 2010 23,6 milliards d'euros que grâce aux subventions d'exploitation, à hauteur de 8,8 milliards d'euros<sup>2</sup>. Si l'on ajoute les subventions liées aux produits, qui pèsent encore pour 1,2 milliard d'euros, et sont donc intégrées à la valeur ajoutée, **c'est 42 % du revenu agricole qui dépend d'aides publiques**. Ramené à la valeur de la production agricole, estimées à 66 milliards d'euros, l'aide publique est plus modeste puisqu'elle représente un peu moins de 15 % de la valeur brute produite par l'agriculture, c'est-à-dire du chiffre d'affaires agricole. En tout état de cause, elle reste essentielle à l'équilibre économique des exploitations.

---

<sup>1</sup> Ce calcul des concours publics à l'agriculture prend en compte les aides à la forêt (484 millions d'euros), les concours publics à l'enseignement et à la recherche (2,354 milliards d'euros) et les services généraux, c'est-à-dire la rémunération des personnels et services intervenant en matière agricole : personnels ministériels, des chambres d'agriculture etc... (1,352 354 milliard d'euros), si bien que la dépense réellement en direction des agriculteurs, en incluant les dépenses de sécurité sanitaire, s'élève plutôt aux alentours de 12 354 milliards d'euros par an.

<sup>2</sup> Il faut également défalquer 1,47 milliards d'euros d'impôts sur la production.

*b) La réforme de la PAC : un budget en apparence préservé*

Marquée par de nombreuses réformes, se succédant de façon quasi permanente, la PAC doit à nouveau être réformée pour la période 2014-2020, à la fois en ce qui concerne son cadrage financier et en ce qui concerne son mode de fonctionnement.

Le **projet de règlement fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2014-2020** a été présenté par la commission européenne le 29 juin 2011. Il s'avère **moins sévère que redouté pour la PAC avec des dépenses maintenues à leur niveau de 2013 en euros constants, soit 371,7 milliards d'euros.**

De 39,4 % du budget européen sur la période 2007-2013, la PAC passerait donc à 36,2 % sur la nouvelle période.

Toutefois, le maintien du budget de la PAC pourrait être remis en cause par la nouvelle situation économique de l'Europe, et la crise des dettes souveraines, qui pourrait exiger de dégager de nouvelles économies.

**DÉCOMPOSITION DE LA PROPOSITION DE CFP POUR LA PAC EN 2014-2020 :**

- Premier pilier : 281,8 milliards d'euros.
- Deuxième pilier (développement rural) : 89,9 milliards d'euros.
- Cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation (volet agriculture) : 4,5 milliards d'euros.
- Sécurité alimentaire : 2,2 milliards d'euros.
- Aide alimentaire aux régions défavorisées : 2,5 milliards d'euros.
- Réserve en cas de crise : 3,5 milliards d'euros.
- Fonds européen d'ajustement à la mondialisation : 2,5 milliards d'euros.

*c) Le contenu de la réforme : le renoncement à la régulation préjudiciable à l'équilibre des marchés agricoles*

Au-delà de son cadre financier, la réforme de la PAC consiste en une **évolution des régimes d'aide et de l'organisation des marchés agricoles en Europe**. Le paquet législatif présenté le 12 octobre 2011 par la commission européenne constitue une base de discussion, qui sera ensuite soumise au Parlement européen, selon la procédure de codécision.

La **proposition phare de la commission consiste à subordonner 30 % des aides à des mesures de verdissement** (au-delà de l'actuelle écoconditionnalité). La commission propose également une convergence des niveaux d'aide d'abord à l'intérieur des États membres (avant 2019) et ensuite

entre États membres (achèvement du processus en 2028). Elle propose également de plafonner les aides à 300 000 euros par exploitation.

La commission propose aussi de maintenir et développer les actions de développement rural, et de simplifier la PAC.

**Le manque d'ambition régulatrice pour les marchés agricoles est cependant patent dans les propositions de la commission**, car l'intervention publique et le stockage privé sont réduits à un filet de sécurité extrêmement faible. La commission confirme son souhait d'une meilleure organisation des producteurs, notamment sur le lait. En revanche, elle souhaite toujours le démantèlement des outils d'organisation de la production par des systèmes de quotas en proposant la suppression des quotas sucriers et en maintenant sa position sur la suppression des droits de plantation de la vigne.

Au final, la réforme de la PAC est encore lourde de menaces et la gestion du processus de convergence des aides entre producteurs va probablement être ardue.

**UNE QUESTION EUROPÉENNE EN SUSPENS : LA TVA DANS LA FILIÈRE ÉQUINE.**

Les ventes de chevaux en France sont taxées au taux réduit de TVA. Or, dans une affaire concernant les Pays-Bas, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a jugé que le taux réduit de TVA ne pouvait s'appliquer qu'aux ventes d'animaux destinés à être consommés, mettant en danger l'équilibre économique de la filière.

Par une résolution du 29 mai 2011, le Sénat s'était ému de la remise en cause de ce régime fiscal. Il rappelait que « *la réglementation européenne sur la sécurité alimentaire s'applique à tous les détenteurs de chevaux* » et que « *l'élevage de chevaux constitue une activité agricole, quelle que soit la destination de l'animal* ».

**C. QUELLES PRIORITÉS POUR LA POLITIQUE AGRICOLE EN 2012 ?**

**1. Une stratégie de compétitivité à réinterroger.**

*a) L'ouverture des marchés mondiaux agricoles et agroalimentaires : une contrainte à la compétitivité*

L'intensification de la concurrence internationale sur les marchés agricoles est à l'œuvre. Les industriels de l'agro-alimentaire cherchent à se fournir au meilleur prix, même si l'exposition à la concurrence peut être contrebalancée par des stratégies de marque ou par une valorisation de productions locales, ou de qualité, identifiées par un signe de l'origine ou de la qualité, comme une appellation d'origine contrôlée (AOC) ou une indication géographique protégée (IGP).

La maîtrise de leurs coûts de production est une variable-clef dans la gestion des exploitations, quels que soient les secteurs.

Cette concurrence vaut aussi pour la transformation, et dans la viande porcine, la France perd des marchés sur l'Allemagne dans l'abattage.

Devant cette situation, le Gouvernement a choisi d'adopter plusieurs mesures pour faire baisser le coût du travail dans l'agriculture, et ce en deux étapes :

**Début 2010, a été mis en place un premier dispositif d'allègement de charges sociales patronales sur le travail saisonnier.** Codifié à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime, il institue une exonération totale des cotisations patronales pour une rémunération inférieure ou égale à 2,5 SMIC mensuel et une exonération dégressive pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale à 3 SMIC. Il touche 900 000 salariés et permet de ramener le coût du travail à 9,43 euros par heure au niveau du SMIC.

**En juin 2011,** le député des Bouches-du-Rhône Bernard Reynès a remis au Premier ministre un rapport proposant de nouvelles mesures d'allègement du coût du travail agricole. Constatant que le travail permanent en agriculture constitue 53 % de la main d'œuvre et 60 % de la masse salariale, il a souhaité étendre l'allègement de charges à cette nouvelle catégorie de salariés agricoles. Le coût du travail permanent au niveau du SMIC s'établit, une fois déduite les exonérations Fillon, à 10,30 euros par heure. Dans son rapport, Bernard Reynès constatait que les charges salariales pesaient plus particulièrement en arboriculture (40 % des charges) ou en maraîchage. Il mettait en évidence le poids très différent des charges salariales dans les charges de production entre pays européens : 32,3 % en France, 25 % en Espagne et 21 % en Allemagne. Le même constat était fait en maraîchage et en viticulture.

Prenant appui sur les travaux de Bernard Reynès, durant la discussion du projet de loi de finances pour 2012 à l'Assemblée nationale, les députés Jean Dionis du Séjour et Charles de Courson ont introduit par amendement un dispositif d'allègement de charges sociales sur le travail permanent, afin de réduire de 1 euro le coût du travail permanent, devenu article 48 *bis* du projet de loi de finances pour 2012. Ce dispositif est limité à un maximum de 20 salariés par exploitation.

#### *b) Les limites à la stratégie de baisse des coûts*

Cette stratégie de baisse de charge encoure cependant deux critiques majeures :

– D'une part, **son efficacité reste à démontrer et l'évaluation des effets d'aubaine qu'elle engendre n'a pas été réalisée.** En outre, d'autres charges que les charges salariales peuvent entrer en ligne de compte dans le calcul de la compétitivité globale des exploitations (coût de l'énergie, du

foncier) et donner un avantage compétitif à l'agriculteur français par rapport à ceux des pays voisins.

– D'autre part, la **compensation de l'allègement auprès des organismes de sécurité sociale coûte très cher aux finances publiques** : 500 millions d'euros pour l'allègement sur les salariés saisonniers et 210 millions d'euros pour les salariés permanents.

Au-delà de ces deux critiques de fond, il faut souligner que l'allègement de charges spécifique au travail agricole pourrait aussi être assimilé à une aide sectorielle par les autorités de l'Union européenne, faisant peser sur ce dispositif le risque d'être **incompatible avec le droit européen**.

*c) Améliorer la situation des agriculteurs par la diversification et l'innovation.*

Vos rapporteurs pour avis soulignent que d'autres voies existent pour améliorer la compétitivité de l'agriculture française :

– La **maîtrise énergétique** : d'après le recensement agricole de 2010, seulement 6 900 exploitations sont dotées d'une installation d'énergie renouvelable (panneaux photovoltaïques, méthaniseur etc...). La France est très en retard sur ses voisins européens en la matière, avec quelques dizaines de méthaniseurs en fonction contre plus de 4 000 en Allemagne. Or la valorisation ainsi obtenue des effluents d'élevage par méthanisation constitue une source complémentaire appréciable de revenus pour l'agriculteur.

– La **réduction de la dépendance aux intrants**. Fertilisants, produits phytopharmaceutiques pèsent lourds dans les consommations intermédiaires. Pour l'élevage, l'alimentation animale constitue également un défi de taille.

– Les **nouvelles stratégies de valorisation locale des productions** constituent également un moyen de rapatrier la valeur ajoutée dans le giron de l'agriculteur. D'après le recensement agricole de 2010, 90 500 exploitations agricoles, soit près d'une sur cinq, commercialise tout ou partie de sa production en vente directe.



### LES CIRCUITS COURTS ET LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS

Conformément à la promesse faite durant la discussion de la LMAP en 2010, l'article 53 du code des marchés publics a été modifié par le décret n° 2011-1000 du 25 août 2011, afin de permettre aux collectivités locales de prendre en compte un nouveau critère dans les appels d'offres : les « *performances en matière de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture* ». Concrètement, cette nouvelle disposition permet d'encourager les circuits courts pour l'approvisionnement des cantines scolaires. Une circulaire est cependant attendue pour guider les acheteurs publics, car le circuit court ne doit pas être confondu avec l'approvisionnement local : ce faisant, les collectivités s'inscriraient en faux par rapport au droit européen.

## 2. L'agriculture face aux nouveaux défis

### a) *L'enjeu territorial*

Les territoires ruraux se diversifient, mais le maintien de l'agriculture leur reste essentiel. Or l'agriculture a besoin d'infrastructures, en particulier de stockage.

Vos rapporteurs s'inquiètent de **l'insuffisante coordination entre politique agricole et politique de construction et d'entretien des infrastructures de transport ferroviaire**, qui facilitent le stockage et l'expédition de produits agricoles, en particulier de céréales. Ainsi le plan silo, initié début 2011 par la filière céréalière, qui vise à augmenter de 10 % en cinq ans la capacité de stockage dans l'hexagone, et prévoit l'implantation d'une soixantaine de nouvelles installations de stockage situées à proximité des voies de communication fluviales et ferroviaires à fort trafic, comme le canal Seine-Nord, éloigne les lieux de stockage des lieux de production. Si les voies ferroviaires ne sont plus entretenues, les stockages se concentreront sur les grands axes, ce qui pénalisera les territoires ruraux moins favorisés.

### b) *L'enjeu écologique : les résultats en demi-teinte du Grenelle de l'environnement*

Le « verdissement » de la PAC traduit une exigence nouvelle du citoyen vis à vis de l'agriculture. Le Grenelle de l'environnement avait cherché à répondre à l'enjeu environnemental qui pèse sur l'agriculture à travers plusieurs mesures, dont les plus emblématiques sont :

- la **réduction des usages de produits phytopharmaceutiques** ;
- la **certification environnementale** avec le label « Haute qualité environnementale » ;
- l'**amélioration de l'efficacité énergétique** des exploitations, qui constitue un enjeu tant écologique qu'économique ;

## – la progression des surfaces en agriculture biologique.

### LE BIO : UNE PROGRESSION LENTE MAIS RÉELLE

Le projet annuel de performance de la MAPAFAR fixe à 6 % de surfaces cultivées en bio l'objectif à atteindre en 2013. Si cet objectif paraît d'ores et déjà inatteignable, force est de constater néanmoins que les surfaces progressent, passant de 2,45 % de la surface agricole utilisée (SAU) en 2009 à 3,5 % en 2011.

L'agence bio a publié les chiffres définitifs pour 2010 qui montrent que 20 604 exploitations agricoles sont engagées en agriculture biologique, soit une augmentation de 25 % par rapport à 2009 et de 55 % par rapport à 2008.

Le marché alimentaire bio est aussi en pleine expansion et représente 3,38 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2010 (contre 1,6 milliard d'euros en 2005), atteignant 2 % du marché alimentaire total (contre 1,1 % en 2005).

Le bio est soutenu par des subventions et un régime fiscal favorables qui compensent les contraintes spécifiques qui pèsent sur la productivité en bio.

L'essentiel des aides vient de l'Europe avec une enveloppe d'aide à la conversion et une autre d'aide au maintien des surfaces en bio, pour plus de 80 millions d'euros.

Au plan national, l'essentiel du soutien au bio est un soutien fiscal :

– Les crédits budgétaires, maintenus pour 2012 par rapport à 2011, sont modestes : ils représentent un peu plus de 6 millions d'euros (3 millions d'euros pour le fonds avenir bio, 2,3 millions d'euros pour l'aide à l'animation de la filière et 1,1 million d'euros pour le fonctionnement de l'Agence bio).

– Dans le même temps, le crédit d'impôt à l'agriculture biologique pèse trois fois ce montant, à 18 millions d'euros. On peut cependant regretter que cet avantage ait été réduit de moitié par la loi de finances pour 2011, alors que la France ne fait que combler son retard dans le bio sur ses voisins européens.

### *c) L'enjeu social.*

Le défi social est également posé au monde agricole à travers deux problématiques :

– Celle du **revenu décent de l'agriculteur** : celui-ci doit pouvoir vivre des fruits de son exploitation. La progression du nombre d'exploitants agricoles au revenu de solidarité active (RSA) est un indicateur des difficultés économiques et sociales croissantes des exploitants. De moins de 8 000 à la fin 2009, le nombre de foyers non salariés agricoles bénéficiant du RSA est passé à plus de 10 000 en 2011, selon la MSA.

– L'autre problématique est celle des **conditions de travail de l'agriculteur** : la mise en évidence de maladies professionnelles, la persistance d'accidents du travail, montre que l'agriculture est encore une activité à risques. En outre, la vie d'agriculteur est très contraignante, en particulier dans l'élevage. Il est donc essentiel de maintenir des mesures

comme le crédit d'impôt remplacement, pourtant critiqué par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales. Vos rapporteurs pour avis regrettent non pas son existence, mais qu'il ne bénéficie qu'à environ 30 000 exploitants agricoles chaque année, soit moins de 10 % des agriculteurs.

#### *d) L'enjeu du renouvellement des générations*

Érigée en priorité nationale, la politique d'installation n'est pas couronnée d'un immense succès. Plus de 40 % des exploitants agricoles ont plus de 50 ans et la part des jeunes exploitants de moins de 35 ans est tombée à 13 % lorsqu'elle était encore de 18 % au début des années 2000.

Cette réalité est encore plus forte dans certains secteurs : la chute du niveau d'installation et du taux de remplacement des départs depuis la fin des années 90 en bovin allaitant conduit ainsi à une véritable bulle démographique à partir de 2015-2020<sup>1</sup>. Dans l'élevage, mais aussi dans les productions animales spécialisées comme la production porcine, **c'est la question de la survie des filières qui est posée.**

Outre la continuité des exploitations, l'installation permet la diffusion du progrès technique, car la formation des jeunes agriculteurs s'est renforcée.

Comme en 2011, le budget 2012 maintient les crédits consacrés à l'installation. L'enveloppe nationale repose principalement sur la part nationale de la dotation jeunes agriculteurs (DJA : 55 millions d'euros), et les crédits destinés à prendre en charge les bonifications des prêts à l'installation (52,6 millions d'euros).

Outre ces crédits nationaux, des crédits européens soutiennent l'installation, essentiellement sur la DJA, avec 94 millions d'euros.

Enfin, les jeunes agriculteurs bénéficient d'une aide fiscale : l'abattement dégressif sur les revenus des jeunes agriculteurs, dans les 5 ans qui suivent l'installation en est le principal dispositif, dont le coût est estimé à 42 millions d'euros. S'ajoutent aussi l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

**Si les soutiens directs à l'installation se maintiennent, il n'en va pas de même de l'ensemble des soutiens indirects :**

- Certes le Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA) se maintient à hauteur de 11,5 millions d'euros, de même que les soutiens aux stages à l'installation, à hauteur de 6 millions d'euros.

- En revanche, la **disparition totale des moyens des ADASEA est programmée.** La LMAP a transféré les missions des ADASEA aux chambres

---

<sup>1</sup> Source : Institut de l'élevage - Les perspectives en bovin allaitant après 2015 – septembre 2011.

d'agriculture, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Dans un souci de simplification, le paysage institutionnel de l'accompagnement à l'installation a donc changé. Le décret n° 2010-1683 du 29 décembre 2010 a permis cependant d'associer tous les acteurs de l'installation au sein des comités départementaux d'orientation sur l'installation et la transmission et du comité national sur la transmission et l'installation (CNOTI), chargé de faire des propositions et de suivre les initiatives en matière d'accompagnement des porteurs de projets, installé le 3 novembre 2011. Il faut noter que l'État ne contribuera désormais plus à cette mission d'accompagnement à l'installation : le soutien du programme 154 aux ADASEA, qui était de 14 millions d'euros en 2010, était déjà descendu à 8 millions d'euros en 2011, pour passer à 2 millions d'euros en 2012.

**Enfin, les obstacles à l'installation ne sont pas uniquement financiers.** Les problèmes de disponibilité des terres retardent parfois les projets. De ce point de vue, la nouvelle taxe sur la plus-value de cession des terrains agricoles devenus constructibles créée par la LMAP, affectée à l'Agence de services et de paiements (ASP), est d'un rendement décevant (seulement 2 millions d'euros en 2011, alors qu'on en attendait au moins 15). Un amendement prévoyant un doublement de cette taxe et un élargissement de son assiette a été adopté par votre commission, sur l'initiative de vos rapporteurs pour avis Renée Nicoux et Odette Herviaux.

**Au final, la politique d'installation doit trouver un second souffle.** Le taux de 49 % d'installations aidées par rapport au nombre de départs n'est pas atteint. Ce taux s'établit à peine à 45 % en 2011, et était de 40,5 % en 2010. A l'occasion des départs d'agriculteurs, l'agrandissement des exploitations existantes est souvent privilégié par rapport à l'installation d'un jeune, reprenant la structure. Cette logique doit être inversée, faute de quoi le renouvellement des générations ne sera pas assuré en agriculture.

## **II. UN BUDGET NATIONAL POUR L'AGRICULTURE EN LÉGER REPLI, QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES BUDGETS PRÉCÉDENTS**

### ***A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AGRICULTURE » EN LÉGER REPLI***

#### **1. Des crédits qui ne constituent qu'une fraction du soutien national à l'agriculture**

##### ***a) Un examen limité aux crédits de la MAPAFAR***

Le champ de l'avis budgétaire ne couvre pas l'ensemble des crédits budgétaires gérés par le ministère de l'agriculture mais seulement ceux de la MAPAFAR.

En effet, deux autres programmes sont gérés par le même ministère, mais relèvent d'autres missions :

– le **programme 143 est consacré à l'enseignement technique agricole**. Ce programme relève de la mission interministérielle Enseignement scolaire. Il s'élève à pas moins de 1,319 milliard d'euros en AE et 1,306 milliard d'euros en CP, en hausse de 1,2 % par rapport aux crédits notés pour 2011 (après + 1,7 % en 2010). Cet effort budgétaire louable n'empêche cependant pas les suppressions d'emplois pour 2012 : 280 postes d'enseignants dont 168 dans l'enseignement public et 112 dans l'enseignement privé.

– le **programme 142 consacré à l'enseignement supérieur agricole et la recherche** relève pour sa part de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Il est doté de crédits en hausse également de 2,4 % par rapport aux crédits votés en 2011 : 305,7 millions d'euros en AE et 307,2 millions en CP.

Le champ de l'avis budgétaire ne s'étend pas non plus aux régimes de protection sociale agricole. Depuis la disparition du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) en 2005, la discussion du projet de loi de finances n'est plus l'occasion d'examiner la protection sociale agricole et ses conditions de financement.

#### *b) La fiscalité agricole, puissant vecteur de soutien*

A côté des crédits budgétaires, la fiscalité joue un rôle majeur de soutien à l'agriculture et à la forêt, à travers plus d'une quarantaine de dispositifs qui représentent environ **2 milliards d'euros par an** :

– 32 dépenses fiscales sur impôts d'État ou impôts locaux sont rattachés au programme 154, pour un montant de 2,097 milliards d'euros en 2011 et 1,860 milliard d'euros en 2012 ;

– 10 dépenses fiscales sont rattachées également au programme 149 sur la forêt, pour un montant de 90 millions d'euros en 2011 et 74 millions en 2012 ;

– Une seule dépense fiscale est rattachée au programme 206, la provision pour mise en conformité dans les hôtels, cafés et restaurants, mais son montant est non chiffré car probablement extrêmement faible.

Dans son **rapport publié en juin 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a livré une appréciation plutôt favorable de la fiscalité agricole**. Sur 45 dispositifs évalués, certes 21 d'entre eux ont été jugés pas ou peu efficaces, mais ils représentent à peine un tiers du montant total des dépenses fiscales concernées.

Mieux, les exonérations d'impôt sur les sociétés dont bénéficient notamment les coopératives agricoles, évaluées à 50 millions d'euros par an

environ, se voient attribuer le score le plus élevé (3). Le taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC) applicable au gazole non routier, est jugé lui aussi efficace (avec un score de 2 sur 3). Or cette dépense fiscale est évaluée à 1 milliard d'euros par an, même si cette évaluation est sujette à caution car bénéficient également de ce taux réduit, outre les engins agricoles, les bateaux de pêche et les engins de travaux publics. Il est donc sans doute abusif d'attribuer le bénéfice de ce dispositif aux seuls agriculteurs.

Notons que le remboursement partiel de taxe intérieure de consommation dont bénéficient les agriculteurs n'est pas reconduit dans le projet de loi de finances pour 2012 mais devrait l'être en loi de finances rectificative, comme chaque année. L'enjeu n'est pas mince puisque ce remboursement partiel représenterait 140 millions d'euros en 2011.

**Le rôle d'orientation et de soutien à l'agriculture de la fiscalité est donc important et reconnu et vos rapporteurs pour avis considèrent que sa remise en cause au nom de la lutte contre les niches fiscales risquerait d'avoir un impact globalement négatif.**

## **2. Un repli attendu des crédits**

### *a) Un repli affectant les quatre programmes*

Dans le projet de loi de finances initial, les crédits de la mission s'établissaient en repli par rapport à 2011 de 0,47 % en AE et de 1,93 % en CP, avant le vote de l'Assemblée nationale.

La réduction supplémentaire des dépenses de 1 milliard d'euros annoncée par le Premier ministre a fait évoluer négativement le budget de la MAPAFAR depuis la proposition initiale, puisque l'Assemblée nationale a également voté une réduction de 22 millions d'euros du plafond de dépenses la concernant, avant de transmettre le budget au Sénat.

L'agriculture contribue donc aussi à l'effort de maîtrise des dépenses budgétaires, qui s'est traduit par l'application pour la seconde année consécutive du **gel en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions, impliquant donc une baisse historique des moyens du ministère**, afin de contenir la hausse des dépenses sur l'ensemble du budget de l'État à 4,1 milliards d'euros.

Cet effort est à peu près également réparti sur les quatre programmes de la MAPAFAR : en CP, le programme 215 ne perd que 1 %, mais la perte de crédits s'élève à 3 % pour le programme 206, 2,2 % pour le programme 154 et 2,4% pour le programme 149.

Après le vote de l'Assemblée nationale, l'équilibre est un peu modifié, car le rajout de 210 millions d'euros pour financer l'allègement de charges pour les salariés permanents, introduit à l'article 48 *bis*, a nécessité

l'inscription d'une compensation auprès de la MSA, imputée sur le programme 154, faisant grimper l'enveloppe du programme de plus de 12 %. Dans ces conditions, le programme 154 affiche une hausse de 11,2 %.

*b) Sur un périmètre stable, des inscriptions budgétaires conformes au cadrage financier pluriannuel 2011-2014*

Les programmes de la MAPAFAR n'enregistrent pas de modification majeure de périmètre. Le budget est donc facilement comparable à celui présenté l'année dernière.

Il s'inscrit par ailleurs dans le cadre financier pluriannuel voté par le Parlement fin 2010<sup>1</sup>, dont l'article 6 prévoyait la **stabilité des autorisations d'engagement entre 2011 et 2012 et la baisse de 50 millions des crédits de paiement**.

Si, entre 2011 et 2012, la tendance en légère baisse, définie par la loi de programmation, est bien respectée, les plafonds de crédits pour l'agriculture se situent encore au dessus des plafonds prévus dans le cadre financier pluriannuel d'environ 150 millions d'euros, tant en AE qu'en CP, sous l'effet des inscriptions budgétaires complémentaires de 2010 et 2011, mettant en œuvre le plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) annoncé par le Président de la République à Poligny le 27 octobre 2009.

**Plafonds prévus par la loi de programmation 2011-2014, pour la mission agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales :**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Autorisations d'engagement	3,41	3,41	3,32
Crédits de paiement	3,49	3,44	3,36

### **3. La portée limitée de l'autorisation budgétaire**

*a) Des mesures de régulation budgétaires dès le début de l'exercice*

Les crédits de la MAPAFAR constituent une limite supérieure de la dépense publique mais en aucun cas n'obligent l'exécutif à tout dépenser.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**Traditionnellement, une mise en réserve de crédits est appliquée dès le début de l'exercice budgétaire.** Concrètement, sur chaque programme, 0,5 % des crédits de personnel ne peuvent pas être dépensés et 5 % des autres types de crédits sont également gelés. Les subventions pour charges de services publics (SCSP) subissent un taux de gel réduit, qui prend en compte plusieurs critères. Ce taux est d'un ordre de grandeur comparable à celui des gels de crédits de personnels du budget de l'État.

En règle générale, le dégel des crédits intervient en fin d'exercice, mais, compte tenu de la situation financière de la France, le Premier ministre a annoncé début novembre 2011 la mise en réserve de 6 milliards d'euros sur le budget de l'État, destinés à maintenir le niveau de déficit budgétaire 2012 dans les limites fixes par la loi de finances, même en cas de baisse de la croissance qui altérerait les rentrées fiscales effectives.

**Cette perspective incite donc à regarder avec prudence les plafonds de crédits de la mission agriculture, qui pourraient être fortement réduits en cas d'annulation des crédits gelés.**

*b) La gestion des crises par redéploiements de crédits*

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a donné aux gestionnaires des crédits une liberté forte de gestion des moyens figurant au sein des programmes, leur laissant de larges possibilités d'arbitrage.

Toutefois, si le projet annuel de performances (PAP) ne constitue pas un cadre juridiquement contraignant, il a valeur d'engagement du Gouvernement. Il ne s'agit donc pas que l'exécution budgétaire soit trop éloignée de l'autorisation.

Selon les informations transmises par le ministère, les mouvements internes de crédits intervenus sur les huit premiers mois de 2011 sont modérés : 46,6 millions d'euros ont été prélevés sur les dispositifs d'installation et la mesure rotationnelle du programme 154 pour abonder les crédits de l'Agence de services et de paiement (ASP), afin de payer en 2011 le solde du dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs (DACS-AGRI) dans le cadre du PSEA. Par ailleurs, l'apurement plus rapide que prévu de la dette de l'État au titre du service public de l'équarrissage a permis d'abonder les crédits de gestion des maladies animales de près de 10 millions d'euros au sein du programme 206.

Plus préoccupant, le dernier rapport annuel de performances (RAP) sur l'exécution budgétaire du budget 2010 révèle l'ampleur des mouvements en cours d'exercice : ainsi, le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a été doté en exécution de près de 33 millions d'euros, dont 11 ouverts en loi de finances rectificative pour faire face à la tempête Xynthia, et 22 ont été dégagés sur le programme par redéploiements. L'ampleur des fonds qu'il sera nécessaire de dégager pour faire face à la



sécheresse en 2011 laisse penser que l'abondement du FNGRA obligera fin 2011 à rechercher des redéploiements massifs de crédits internes au programme 154.

Les redéploiements sont aussi nécessaires à l'intérieur des enveloppes pour financer les plans sectoriels d'aide aux filières en difficulté. Le 7 septembre 2011, le ministre Bruno Le Maire a ainsi annoncé un plan d'aide à la filière fruits et légumes, qui s'appuie exclusivement sur des crédits budgétaires déjà existants, dont l'utilisation programmée au sein des dispositifs de droit commun est donc perturbée en cours d'exercice par des événements imprévus.

#### **LE PLAN D'ACTION POUR LA FILIÈRE FRUITS ET LÉGUMES ET SON FINANCEMENT**

Annoncé le 7 septembre 2011, le plan d'action pour la filière fruits et légumes répond à la fois à la crise sanitaire en Allemagne due à l'e-coli, à une météorologie peu favorable et à des prix à l'expédition trop bas.

Il vise plus précisément trois productions : le concombre, la tomate, et la pêche-nectarine, et est doté d'un budget de 25 millions d'euros<sup>1</sup> ainsi répartis :

– 10 millions d'euros pour la prise en charge d'intérêts d'emprunts à moyen et long terme, pris sur le fonds d'allègement des charges ;

– 5 millions d'euros pris sur les fonds d'action sanitaire et sociale de la MSA afin de prendre en charge les cotisations sociales des exploitants agricoles

– 4 millions d'euros d'aide structurelle (dont 2 millions d'euros sur le dispositif Agridiff et 2 millions d'euros sur le dispositif d'aide à la reconversion professionnelle - ARP).

– 4 millions d'euros, pris sur les fonds de FranceAgrimer, pour aider aux investissements dans les serres (1 million d'euros), pour la rénovation des vergers (1 million d'euros), et pour les aides aux investissements matériels et immatériels orientés vers la commercialisation (2 millions d'euros).

– Enfin, 2 millions d'euros proviennent du fonds national d'assurance formation des salariés des exploitants et entreprises agricoles (FAFSEA), organisme collecteur des crédits de formation auprès des entreprises agricoles.

## **B. ANALYSE DES PROGRAMMES**

### **1. Des dispositifs d'intervention reconduits pour 2012, au sein du programme 154**

*a) Le programme 154 porte les principaux dispositifs d'intervention en faveur de l'agriculture*

Doté de près de 2 milliards d'euros, le programme 154 est **la colonne vertébrale** budgétaire de l'action de l'État en matière agricole.

---

<sup>1</sup> Circulaire DGPAAT/SDEA/C2011-3079 du 13 octobre 2011.

Il ne comporte que peu de crédits de fonctionnement, et aucun crédit de personnel. Il porte en réalité les principaux dispositifs d'intervention de l'État en faveur de l'agriculture, dont les principaux sont reconduits entre 2011 et 2012.

*b) Des marges de manœuvre limitées à l'intérieur du programme 154*

L'analyse précise des crédits inscrits dans le programme montre cependant que les marges de manœuvres du Gouvernement sont limitées et qu'il s'agit pour l'essentiel de **dépenses sinon obligatoires, du moins contraintes**.

En **premier lieu**, sont reconduits au sein du programme 154 les crédits nationaux qui constituent la contrepartie de crédits européens :

– L'**indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)** : visant au maintien de l'agriculture dans les zones défavorisées, en particulier en zone de montagne, elle bénéficie à 90 000 exploitations et elle est cofinancée à 55 % par le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (306 millions euros) et par des crédits nationaux, inscrits en 2012 au sein du programme 154 pour le même montant qu'en 2011 : 248 millions d'euros, soit **12,5 % des crédits du programme**.

– La **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante (PNSVA)** est elle aussi maintenue au même niveau qu'en 2011, avec 165 millions d'euros. Elle complète la prime versée par l'Union européenne sur les crédits du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC. Elle pèse **8,3 % du programme**.

– D'un moindre poids budgétaire, les **mesures agro-environnementales régionales (MAER)** correspondent à des engagements souscrits dans le cadre du programme de développement rural hexagonal (PDRH), qui décrit la manière dont la France entend mettre en œuvre les moyens du 2<sup>ème</sup> pilier consacré au développement rural. Le PDRH est décliné en plans régionaux (PRDR). L'engagement de l'État pour 2012 sur les MAER est de 42,4 millions d'euros de crédits, comme en 2011. L'assurance-récolte est également reconduite, mais avec seulement 25 millions d'euros de crédits, contre 33 millions en 2011, compte tenu de la faible consommation de l'enveloppe. Les crédits européens assurent 75 % de la subvention à la souscription de contrats d'assurance-récolte.

En **deuxième lieu**, les inscriptions budgétaires du programme 154 correspondent à la tenue d'engagements antérieurs du Gouvernements :

– Certains engagements sont anciens et entraînent la nécessité d'inscrire des crédits de paiement, alors que les dispositifs sont fermés : le soutien au départ des chefs d'exploitation, comme l'indemnité viagère de départ (IVD), pèsent encore pour 46,5 millions d'euros en 2012 (en baisse de 3,5 millions d'euros par an environ), le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est plus modeste : 5 millions d'euros.

– Si la mesure d'aide à la rotation des cultures n'est plus ouverte depuis 2011, 16 millions d'euros sont nécessaires pour payer les engagements antérieurs (contre 26 millions en 2011).

En **troisième lieu**, le programme est doté de crédits « sanctuarisés » par le Gouvernement :

– Alors que le Gouvernement avait prévu initialement de réduire l'enveloppe de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) dans le budget 2010, la discussion du projet de loi de finances pour 2010 avait permis d'aboutir à une meilleure solution pour les éleveurs, consistant à inscrire des crédits nationaux qui permettraient de renouveler tous les contrats jusqu'à la mise en place du nouveau dispositif européen de soutien à l'herbe en 2014. Cette prolongation visait à ce que les éleveurs ne se voient pas privés de soutien entre 2011 et 2013. Au total, 64 millions d'euros couvrent le paiement des contrats PHAE en 2012 (contre 66 millions d'euros en 2011).

– Les crédits portant sur l'installation sont plus importants. En tout, ils représentent **6,3 % des crédits du programme**.

En **quatrième et dernier lieu**, la prise en charge des exonérations de charges sociales obère fortement les marges de manœuvre du programme 154. Reconduite à hauteur de 506,8 millions d'euros, la ligne budgétaire correspondante est consacrée à la compensation auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA) des exonérations de charges salariales pour les contrats vendanges (15,8 millions d'euros) et de cotisations patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels (dispositif TO-DE). Ce dernier dispositif, mis en place en 2010<sup>1</sup>, représente un quart des crédits du programme. En intégrant les 210 millions supplémentaires ajoutés au programme lors de la discussion à l'Assemblée nationale pour compenser les exonérations de charges patronales pour les salariés permanents, prévues à l'article 48 *bis*, la seule compensation sur le budget de l'État des allègements de coût du travail auprès des organismes de sécurité sociale **représente un tiers des crédits du ministère de l'agriculture sur le programme 154, ce qui est considérable**.

*c) La logique de soutien aux revenus plus forte que celle d'orientation des filières ?*

Les crédits restant pour mener une politique d'orientation des filières sont donc limités. On les retrouve sur trois dispositifs :

1° Les **actions de promotion et d'orientation des filières**. Avec 182,5 millions d'euros en 2012, l'enveloppe pourrait paraître confortable. D'autant que les crédits de paiement sont 9 % plus élevés qu'en 2011. Cependant il s'agit là d'un effet d'optique puisque l'enveloppe 2012 intègre les 40 millions d'aide à l'agriculture outre-mer pour la mise en œuvre des

---

<sup>1</sup> Article 13 de la loi n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010.

décisions prises par le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) qui ne figureraient pas sur la même ligne dans le budget 2011.

En réalité, on enregistre sur ce dispositif une baisse sensible qui se concentre sur FranceAgrimer, dont les crédits d'intervention pour la promotion et l'orientation des filières passent de 120 millions environ à moins de 97 millions, soit à peine 5 % des crédits du programme.

**FranceAgrimer a indiqué lors de son audition par vos rapporteurs pour avis qu'il s'agissait là d'un étiage, permettant à peine de répondre aux besoins dans les 11 secteurs concernés.**

Vos rapporteurs pour avis constatent également que les marges de manœuvre de FranceAgrimer avec une telle enveloppe seront quasi inexistantes, dans la mesure où certains programmes comme par exemple l'aide à l'investissement des éleveurs de porc pour la mise aux normes du bien être animal des truies gestantes, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, fait l'objet d'un plan de 60 millions d'euros sur trois ans. Ceci consomme déjà une part importante de l'enveloppe.

**2° Le deuxième dispositif dit de « modernisation des exploitations », s'élève à 47,6 millions d'euros. Il regroupe en fait :**

– Le **plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)**, abondé à hauteur de 35,5 millions d'euros, soit 6,1 millions d'euros de plus qu'en 2011. Ce choix est plutôt positif, même si le montant moyen de l'aide (6 000 euros) par projet est sans doute assez modeste.

– Le **plan de performances énergétique (PPE)** est maintenu à un niveau faible. Après 35 et 29 millions d'euros respectivement en 2009 et 2010, l'année 2011 a vu un effondrement des crédits à 3 millions d'euros, portés à 4,2 millions d'euros en 2012. On peut se demander comment, avec si peu de moyens, la France pourra rattraper son retard en matière de méthanisation.

– Le **plan végétal pour l'environnement (PVE)** est maintenu, comme les deux années précédentes, à hauteur de 5 millions d'euros.

**3°** Peuvent être enfin considérés comme concourant à l'orientation des filières, **les crédits du Fonds pour les industries agroalimentaires**, qui sont en baisse tendancielle (avec 12 millions d'euros en 2012, contre 14,5 millions d'euros il y a deux ans et 13 millions d'euros l'année dernière).

*d) Un budget peu prévoyant face aux crises ?*

Les lignes budgétaires destinées à faire face aux crises et aux aléas de production sont réduites à leur minimum dans le budget 2012 :

– Le dispositif en faveur des agriculteurs en difficultés (Agridiff) est doté d'à peine 4,4 millions d'euros.

– Le fonds d’allègement des charges (FAC), qui prend en charge une partie des intérêts des exploitants en situation difficile, est doté pour sa part de 8 millions d’euros.

– Comme chaque année, le FNGRA n’a pas reçu de dotation budgétaire. Il n’est alimenté que par la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d’assurance, prévus par les articles 1635 *bis* A et 1635 *bis* AA du code général des impôts, et évaluée de nouveau à 100 millions d’euros pour 2012<sup>1</sup>.

**Vos rapporteurs pour avis relèvent une certaine insincérité budgétaire.** En effet, toute crise dans un secteur de l’agriculture française nécessitera un abondement de ces lignes budgétaires, probablement par redéploiement au sein du programme 154. Il serait préférable de prévoir en amont une véritable réserve budgétaire en cas de crise, plutôt que de devoir réduire les dotations d’autres enveloppes, mettant à mal la lisibilité de la politique de soutien aux filières.

## **2. La poursuite de la recherche d’économies de fonctionnement sur les programmes 206 et 215**

### *a) Un programme 215 encore mis à contribution*

Doté de 757 millions d’euros en AE et 754 millions en CP, le programme 215 regroupe les moyens « supports » ou « soutiens » du ministère de l’agriculture dédiés au pilotage et à la mise en œuvre de son action, tant au niveau local que déconcentré.

Si le budget est en apparence stable, cela résulte de mesures de transferts en provenance du programme 206 pour 3,3 millions d’euros et du programme 143 pour 1,6 million d’euros. En réalité, cette année encore, **la voilure est réduite sur le programme 215, qui comprend essentiellement des crédits de personnel.** A périmètre constant, les moyens du programme baissent de 2,5 % par rapport à 2011, respectant ainsi la norme fixée par le Premier ministre.

Sur l’action 1, qui recense les moyens en administration centrale, la hausse des AE de plus de 21 millions d’euros correspond essentiellement à la nécessité d’inscrire trois années de loyers correspondant aux signatures de renouvellement de baux pour accueillir l’administration sur les sites de Vaugirard et des archives au Mans. Malgré une hausse des CP, les effectifs d’administration centrale baissent de 2 098 ETP à 2 057 ETP.

Sur l’action 2 consacrée à l’évaluation de l’impact des politiques publiques et à l’information économique, la baisse des crédits de 27 % s’explique par la fin de l’impact budgétaire du recensement agricole de 2010.

---

<sup>1</sup> Fascicule des voies et moyens, tome I, page 155.

L'action 3 regroupe les moyens de l'administration déconcentrée. La dotation budgétaire est quasiment inchangée à 446 millions d'euros (contre 445 millions en 2011). Pour autant, la réduction d'effectifs est forte : 6 893 EPT, contre 7 234 EPT dans le projet de loi de finances pour 2011, soit près de 5 % de baisse.

L'action 4 enfin regroupe les moyens communs : personnels mis à disposition et élèves et stagiaires en écoles et centres de formation, mais aussi crédits informatiques et crédits de travaux. Elle baisse fortement (de 76 à 71 millions d'euros en CP), traduisant une politique de désinvestissement tant en informatique qu'en matière de rénovation des bâtiments occupés par le ministère.

Au total, les réductions d'effectifs sur le programme 215 s'élèvent à 381 ETP au total pour 2012, un chiffre sensiblement identique à la baisse enregistrée en 2011 (375 ETP), ce qui correspond à environ 3 % de baisse par an. **Vos rapporteurs pour avis s'interrogent sur la capacité du ministre de l'agriculture à poursuivre une politique ambitieuse avec des moyens humains sans cesse réduits.** Si les téléprocédures comme la déclaration PAC des agriculteurs par Telepac permettent de gagner en productivité, **la logique de gains de productivité n'est pas extensible à l'infini.**

La mise en œuvre de nouveautés réglementaires, le suivi des crises de plus en plus fréquentes et d'ampleur de plus en plus forte, consomment des ressources humaines. Il est donc souhaitable que les futures réductions d'effectifs soient accompagnées d'une réflexion sur la redéfinition des missions, tant de l'administration centrale que de l'administration déconcentrée.

#### *b) Des effectifs en baisse sur le programme 206*

Le programme 215 n'est pas le seul à voir ses effectifs réduits. Le programme 206 comprend en effet lui aussi des crédits de personnel, qui représentent plus de la moitié des crédits du programme : 271 millions d'euros en 2012, contre 270 millions en 2011.

Compte tenu de la hausse tendancielle du coût agent, cette progression des crédits ne permet pas le maintien des effectifs, qui baissent de 66 ETP (avec un plafond d'emploi à 4 676 ETP).

Or ces effectifs participent à la politique de sécurité sanitaire. Il s'agit des personnels des services régionaux de l'alimentation (SRAL) dans les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), soit 468 ETP, et des services vétérinaires, intégrés dans les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), soit 4 208 agents.

**Cette baisse des effectifs interroge. Comment rester efficace alors que les menaces sanitaires se multiplient et que les exigences de sécurité**

**sanitaire se renforcent ?** Cette situation est à rapprocher de celle de la direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui malgré des missions en progression, a vu ses effectifs fondre de 15 % entre 2008 et 2012.

*c) Les opérateurs de l'État mis à contribution.*

Le fonctionnement des opérateurs de l'État est financé par une subvention pour charges de service public (SCSP). Les opérateurs ayant plusieurs missions peuvent recevoir plusieurs SCSP provenant de plusieurs actions d'un même programme, voire de plusieurs programmes relevant, le cas échéant, de diverses missions.

Le tableau ci-après montre que, pour les neuf opérateurs bénéficiant d'une SCSP provenant de la MAPAFAR, les effectifs ont été au mieux stables, mais le plus souvent ont diminué.

Le montant des SCSP baisse aussi pour la plupart des opérateurs, à l'exception des deux opérateurs relevant du programme 149, pour assurer le rebasage de l'ONF et rattraper la baisse de SCSP en 2011 pour le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), qui s'expliquait par un prélèvement exceptionnel sur son fond de roulement.

Cette situation paraît très contraignante pour 2012, en particulier pour FranceAgrimer et l'ASP. La fusion des offices agricoles qui a donné naissance à FranceAgrimer, de même que la fusion de l'Agence unique de paiement et du CNASEA, ayant donné naissance à l'Agence de services et de paiement (ASP), ont conduit à des réorganisations internes porteuses d'économies, mais aussi à un changement de statut des personnels. Lors de l'audition du 24 octobre au Sénat, M. Edward Jossa, président-directeur général de l'ASP a indiqué que le choix de 84 % des agents de l'ASP et non 66 % comme envisagé initialement coûterait non pas 5 mais 10 millions d'euros à l'Agence, du fait de la nécessité de contribuer au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions. Le même phénomène est à l'œuvre pour FranceAgrimer.

**OPÉRATEURS DE LA MISSION « AGRICULTURE »**

Organisme	SCSP 2011 (en millions d'euros)	SCSP 2012 (en millions d'euros)	% évolution 2012/2011	Effectifs 2011	Effectifs 2012	% évolution 2012/2011
FranceAgrimer	90,97	87,15	- 4,4 %	1252	1233	- 1,5 %
Odeadom	4	4	-	40	40	-
Agence de services et de paiements (ASP)	112	107,2	- 4,5 %	1949	1899	- 2,6 %
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	15,54	15,34	- 1,3 %	265	261	- 1,5 %
GIP BIO	1,15	1,15	-	14	14	-
Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)	41,6	40	- 4 %	1005	988	- 1,7 %
Centre national de la propriété forestière (CNPF)	13,7	16,1	+ 15 %	384	384	-
Office national des forêts (ONF)	176,7	186,1	+ 5 %	9863	9700	- 1,7 %
Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES)	67,2	66,8	- 0,5 %	1298	1280	- 1,4 %

Source : PAP 2012 – Retraitements.

**3. Faire mieux avec moins : le pari risqué du Gouvernement sur le programme 206 consacré à la sécurité et à la qualité alimentaire.**

*a) Un enjeu à la fois sanitaire et économique.*

Le programme 206 s'établit **pour la première fois à moins de 500 millions d'euros en AE et en CP**. La baisse des crédits est moins forte que celle constatée entre 2010 et 2011 mais se poursuit.



Or la sécurité sanitaire et la qualité de l'alimentation constituent des enjeux essentiels, tant pour la santé publique que pour le monde agricole. Les impacts sur la santé humaine, à travers la consommation alimentaire, des imperfections du système de sécurité sanitaire, doivent être réduits au minimum, ce qui justifie aujourd'hui un arsenal de surveillance particulièrement poussé et intégré au niveau européen. Et la santé animale et végétale constitue un enjeu économique considérable, car les événements sanitaires peuvent ruiner les exploitations en décimant la production ou le cheptel.

**Depuis les années 1980, les crises sanitaires ont gagné en fréquence et en ampleur.** L'information immédiate, la propagation rapide des peurs démultiplient l'impact des événements sanitaires dans un contexte où le principe de précaution absolue est exigé par les citoyens. Survenue en mai et juin 2011, l'épidémie due à *l'Escherichia coli 0104:H4* dans les graines germées et à germer a causé une cinquantaine de décès sur un millier de personnes infectées. Accusé à tort, le concombre a vu ses ventes s'effondrer, en même temps que les ventes de tomates, mettant les producteurs de ce légume en très grande difficulté.

#### LES CONTRÔLES SANITAIRES AUX FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Europe offre un haut niveau de protection de ses consommateurs à travers un dispositif de surveillance et de contrôle des aliments, qui porte naturellement sur les conditions de production et de commercialisation des produits sur le marché intérieur, mais s'applique aussi aux produits importés.

L'analyse scientifique des risques est confiée à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), créée en janvier 2002. Adopté entre 2002 et 2005, le paquet hygiène comprend l'ensemble de la réglementation européenne visant à garantir au consommateur ce haut niveau de protection, faisant suite aux recommandations du Livre blanc de 2000 sur le sujet.

Les contraintes renforcées sur les producteurs européens, par exemple en matière de traçabilité, ont été également appliquées aux productions importées : ainsi les végétaux importés doivent être dotés d'un passeport phytosanitaire. En France, les contrôles sont effectués sur 28 points de contrôle par le Service d'Inspection Vétérinaire et Phytosanitaire aux frontières (SIVEP).

Un contrôle renforcé est effectué à l'entrée sur le territoire national pour certaines denrées alimentaires importées dans l'Union européenne, à partir des observations du système d'alerte rapide pour l'alimentation (RASFF). Préparées par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), les listes de produits faisant l'objet de ces contrôles renforcés sont revues régulièrement par la commission européenne.

Les articles 24 et 25 du projet de loi de finances pour 2012 élargissent la redevance due par les importateurs respectivement de produits végétaux et de produits animaux, pour qu'ils supportent intégralement la charge de ce contrôle renforcé.

*b) La surveillance des maladies végétales et animales au cœur du dispositif.*

- (1) Des moyens quasiment inchangés en matière de surveillance sanitaire des végétaux.

L'intensification des échanges mondiaux de produits d'origine agricole, mais aussi la modification des pratiques et les changements climatiques entraînent une augmentation des risques de dissémination d'agents pathogènes, ravageurs et plantes envahissantes. La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) met en place un système international de protection en identifiant une liste d'organismes dits « de quarantaine ».

La situation prévisible pour 2012 n'est pas sensiblement différente de celle de 2011, avec la persistance de la chrysomèle du maïs, surtout en Alsace et Rhône-Alpes, qui justifie la mise en place de zones de confinement, de la sharka du prunus, qui affecte les vergers, en particulier en vallée du Rhône, ou encore du nématode doré sur la pomme de terre. La châtaigne est également en danger en Ardèche.

**Les moyens de surveillance provenant du programme 206 sont en très légère baisse :**

- 1,26 million d'euros pour la surveillance des organismes nuisibles sur le territoire (contre 1,6 million d'euros en 2011) ;
- 514 000 euros pour le contrôle des échanges avec les pays tiers, comme en 2011 ;
- 1,6 million d'euros pour la surveillance des effets non intentionnels des pratiques agricoles, notamment le contrôle de la présence d'OGM, comme en 2011 ;
- 7,9 millions d'euros pour le soutien aux fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON), qui mettent en œuvre les plans de surveillance, contre 8 millions en 2011. Ce montant avait été atteint grâce à un rebasage de 2,5 millions d'euros, du à la recrudescence des risques. L'effort est donc reconduit en 2012.

- (2) L'état sanitaire du cheptel sous contrôle ?

En matière de maladies animales, le ministère de l'Agriculture **considère que la situation est sous contrôle pour les principaux risques identifiés** : encéphalopathie spongiforme bovine (5 cas détectés en 2010 sur 1,8 million de tests), tuberculose bovine, fièvre aphteuse (aucun foyer depuis 2001), fièvre catarrhale ovine, pestes porcines classique ou africaine, et pestes aviaires dont l'influenza aviaire.

La surveillance est coûteuse puisqu'elle absorbe la quasi-totalité des crédits de l'action 2 du programme 206, avec 106 millions d'euros prévus pour 2012 (contre près de 110 millions d'euros en CP en 2011) :

– La surveillance contre les encéphalites spongiformes transmissibles (EST) absorbe une enveloppe de 21 millions d’euros, complétée par des crédits européens à hauteur de 11,3 millions d’euros, pour la prise en charge des tests, comme en 2011.

– Les moyens consacrés à la gestion des autres maladies animales sont en légère baisse à 28,5 millions d’euros, contre 30,6 millions d’euros en 2011.

– Enfin, comme en 2011, une enveloppe de 24 millions d’euros est prévue pour lutter contre l’émergence possible d’épizooties, dont 21 millions d’euros sont consacrés à financer les visites sanitaires dans les élevages. Presque un tiers de cette somme sera versée aux vétérinaires libéraux dans le cadre du mandat sanitaire qui leur est confié par l’État.

#### **LA TRAÇABILITÉ AU CŒUR DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE : LA BDNI**

La crise de l’ESB a conduit les pouvoirs publics à mettre en place au début des années 2000 un dispositif très strict de traçabilité des animaux.

La base de données nationale d’identification (BDNI) enregistre les données permettant d’identifier les animaux à partir des déclarations des éleveurs, pour les espèces bovine, ovine, caprine, porcine et les volailles.

Chaque année, cette base s’enrichit de nouvelles informations. Le PAP montre une progression de 2 millions d’euros de l’enveloppe consacrée à soutenir l’identification des animaux, passant de 8,4 millions d’euros à 10,4 millions d’euros, dont 3 millions correspondent au soutien aux établissements départementaux de l’élevage (EDE), qui assurent la saisie informatique des mouvements.

#### *c) Ecophyto 2018 : la poursuite de l’effort en faveur de la réduction des pesticides*

Engagé à la suite du Grenelle de l’environnement, le plan Ecophyto 2018 vise à réduire de 50 % l’usage des pesticides dans un délai de dix ans.

La réduction lente mais continue du nombre de doses unités (NODU) de pesticides (passées de 67 millions en 2009 à 60 en 2011, avec une prévision à 57 en 2012) est l’indicateur de progression du plan.

Il monte en puissance avec l’inscription d’un 9<sup>ème</sup> axe dédié à la santé et à la protection des utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, en plus des huit déjà existants, et des engagements de crédits croissants : 11,3 millions d’euros en 2009, 25,8 millions d’euros en 2010 et 36,5 millions d’euros en 2011.

Les actions menées dans le cadre du plan Ecophyto 2018 sont financées principalement par une fraction de la redevance pour pollutions diffuses et résiduellement par des crédits budgétaires qui sont reconduits en 2012, au sein du programme 206, à hauteur de 1,5 million d’euros.

La montée en charge d'Ecophyto 2018 ne repose donc pas sur la MAPAFAR mais sur des ressources extérieures.

*d) Arrachage, vaccinations, abattages : des crédits calculés au plus juste.*

Les crédits destinés à indemniser les agriculteurs en cas d'arrachage ou d'abattage sont, pour leur part, reconduits en 2012. Mais remarquons que **leur niveau permet tout juste de faire face aux risques déjà connus.**

En matière végétale, 4,6 millions d'euros (contre 4,3 millions d'euros en 2011) viendront abonder les fonds de solidarité, cofinancés par les professionnels.

En matière animale, le PAP 2012 prévoit près de 12 millions d'euros pour indemniser les éleveurs en cas d'abattage, et près de 28 millions de crédits européens doivent venir en complément, pour une enveloppe totale qui s'élève à 40 millions d'euros, l'essentiel des dépenses concernant la tuberculose bovine (16 millions d'euros) et la fièvre catarrhale ovine ou FCO (18,5 millions d'euros).

La contribution européenne est donc stable tandis que la contribution nationale baisse de 1 million d'euros par rapport à 2011 : **le Gouvernement fait donc le pari qu'aucun événement notable de sécurité sanitaire ne viendra perturber l'année 2012.**

*e) De la sécurité sanitaire à la stratégie pour l'alimentation.*

Enfin, le programme 206 n'est pas tourné vers la seule sécurité sanitaire mais a pour ambition de promouvoir une politique de qualité de l'alimentation. Sur ce point, le budget affiche une progression, traduisant la montée en puissance du programme national pour l'alimentation (PNA).

De 2,9 millions d'euros en CP en 2010, puis 3,7 millions d'euros en 2011, les crédits passent à 4,2 millions d'euros en 2012. Un million est absorbé par le fonctionnement courant (dépenses d'expertise, colloques, formations), et le reste est consacré au financement du PNA. Le ministère envisage en effet de renforcer l'intervention du PNA en régions.

Ces crédits sont presque symboliques mais leur présence au sein du programme 206 montre que l'avenir de l'agriculture passe par la recherche d'une alimentation de qualité.

#### LE PROGRAMME NATIONAL POUR L'ALIMENTATION (PNA)

Mis en place par l'article 1<sup>er</sup> de la LMAP de juillet 2010, présenté par le Gouvernement en septembre 2010, le PNA a pour objet de définir la politique publique de l'alimentation, qui pour sa part, d'après la loi, « vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables ».

Concrètement, le PNA se décline en quatre axes : faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité, améliorer l'offre alimentaire, améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation et enfin préserver et promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français. Ces quatre axes sont complétés par deux volets transversaux, l'un sur l'innovation et l'autre sur la communication.

Dans le détail, 24 % des crédits sont ciblés sur les enfants et adolescents, 21 % en direction des bénéficiaires de l'aide alimentaire. La promotion des circuits courts concerne 18 % de l'enveloppe.

#### 4. La politique forestière

Le programme 149 Forêt est marqué, comme les années précédentes, par la mise en œuvre du plan d'aide consécutif à la tempête « Klaus », qui a dévasté les forêts du sud-ouest de la France les 24 et 25 janvier 2009. Il retrace, par ailleurs, un accroissement de l'engagement financier de l'État en faveur de l'Office national des forêts (ONF).

##### *a) L'impact de la tempête Klaus encore sensible*

Pour 2012, le programme 149 Forêt est doté de 353,7 millions d'euros en AE, soit une baisse de 2 % par rapport à 2011, et de 362,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de 2 % également par rapport à 2011. Cette diminution résulte, pour une part, du **transfert de la subvention pour charges de service public de l'Inventaire forestier national (IFN)** vers le programme 159 Information géographique et cartographique de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », en conséquence de la fusion de cet établissement avec l'Institut géographique national (IGN). Pour l'autre part, elle résulte de l'application de la norme transversale de diminution des dépenses d'intervention retenue par le Gouvernement pour la période de programmation triennale 2011-2013.

Les **crédits consacrés au plan « Klaus »** sont en baisse également, de 5 % en AE et de 3 % en CP, mais demeurent à un niveau élevé de près de 95 millions d'euros en AE :

– 25,8 millions d'euros sont consacrés aux aides versées aux propriétaires pour le nettoyage de leurs parcelles atteintes à plus de 40 %, soit 234 000 hectares dans les trois régions du Sud-Ouest concernées ;

– 68,9 millions d’euros sont prévus pour l’aide à la reconstitution des forêts, sur la base d’une hypothèse de reconstitution de 65 % des surfaces sinistrées.

Au total, les autorisations d’engagement du plan Klaus représentent 26,8 % du total du programme 149, mais 67 % de son action 2 Développement économique de la filière et gestion durable.

Par ailleurs, la **subvention accordée au Centre national de la propriété forestière (CNPF)**, qui a fusionné l’an dernier avec les centres régionaux de la propriété forestière, augmente de 18 % en 2012, pour retrouver son niveau de 2010, soit 2,5 millions d’euros. Le CNPF a notamment pour mission de valider les nouveaux plans simples de gestion prévus par la LMAP, estimés au nombre de 16 000.

*b) La consolidation des ressources de l’Office national des forêts*

Les travaux d’élaboration du contrat d’objectifs pour la période 2012-2016 entre l’État, l’ONF et la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), qui en est pour la première fois cosignataire, se sont achevés par la validation du nouveau contrat d’objectifs par le conseil d’administration de l’Office le 20 juillet 2011.

Celui-ci pérennise le modèle de l’établissement, en réaffirmant clairement le maintien du régime forestier et de la mission de service public qu’assure l’ONF au bénéfice des communes forestières. Il fixe les orientations stratégiques de l’ONF pour une gestion durable de la forêt publique, en prenant en compte ses dimensions économiques, environnementales et sociales, tout en assurant un approvisionnement de la filière bois.

Le contrat d’objectifs vise à réunir les conditions nécessaires pour équilibrer durablement les finances de l’ONF et permettre son désendettement, grâce à des efforts partagés de l’État, de l’Office et des communes forestières.

Pour 2012, le programme 149 Forêt apporte une **contribution au financement de l’ONF d’un montant de 185,6 millions d’euros en CP**, correspondant au maintien du versement compensateur au niveau du précédent contrat d’objectifs, soit 120,4 millions d’euros, à une contribution exceptionnelle de 46 millions d’euros, et au financement à coût complet des missions d’intérêt général remplies par l’ONF (restauration des terrains en montagne, défense contre l’incendie et dunes et départements d’Outre-mer), soit 19 millions d’euros.

Ces missions d’intérêt général n’étaient financées qu’à hauteur de 46 % en 2011, avec une dotation de 9 millions d’euros seulement, le solde demeurant à la charge de l’ONF. En outre, la mission « Écologie, développement et aménagement durables » prend en charge certaines missions d’intérêt général de l’ONF au titre de la gestion des milieux et de la

biodiversité et de la prévention des risques naturels, pour un montant de 9,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans un contexte de reprise du marché du bois, l'ONF est invité à optimiser ses recettes résultant des ventes de bois et des activités concurrentielles, et à stabiliser sa masse salariale. Celle-ci s'élève, dans le budget prévisionnel de l'Office pour 2011, à 482,7 millions d'euros sur un total des dépenses de 782 millions d'euros. **Il convient de souligner que l'ONF est confronté à la hausse importante des cotisations dues au titre des pensions de ses personnels fonctionnaires et assimilés : celles-ci ont doublé entre 2006 et 2011, pour passer de 48,3 millions d'euros à 97,5 millions d'euros.**

Enfin, les **frais de garderie** versés par les communes forestières au titre de la gestion de leurs forêts par l'ONF seront augmentés à partir de 2012 par une **contribution de 2 euros par hectare**, instaurée par l'article 48 du projet de loi de finances (rattaché à cette mission budgétaire), qui devrait rapporter 5,6 millions d'euros. La FNCOFOR s'est parallèlement engagée, dans le cadre du contrat d'objectifs, à augmenter significativement la collecte de bois dans les forêts communales.

Au total, la contribution au financement de l'ONF représente 52 % des autorisations d'engagement du programme 149, et 87 % de son action 1 Gestion des forêts publiques et protection de la forêt.

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

L'appellation du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) est trompeuse, puisque le CASDAR a vocation à financer des opérations de recherche, de développement et de transfert de technologies menées au bénéfice des exploitants agricoles. Il ne s'agit donc pas de « développement rural » au sens communautaire, éligible aux financements du FEADER.

### *a) Une stabilisation des dépenses*

Les dépenses sont stabilisées, le CASDAR étant reconduit en 2012 au niveau atteint en 2011, soit **110,5 millions d'euros en AE comme en CP**.

Le CASDAR est subdivisé en deux programmes :

– le programme 775 Développement et transfert en agriculture, doté de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, finance les **programmes pluriannuels de développement agricole et rural** mis en œuvre par les chambres d'agriculture, par les coopératives agricoles et par d'autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale

(ONVAR), ainsi que des **actions de « thématiques innovantes » et de génétique animale** ;

– le programme 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture, doté de 55,5 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, finance les **programmes pluriannuels de recherche appliqués** mis en œuvre par les instituts techniques agricoles et agroalimentaires, ainsi que les **appels à projets ouverts** aux organismes de recherche, de transfert, d'expérimentation et d'innovation.

**Les recettes du CASDAR sont constituées d'une fraction de 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles (article 302 bis MB du code général des impôts), évaluée à 110,5 millions d'euros pour 2012.** Par construction, s'agissant d'un compte d'affectation spéciale, le montant des engagements est ajusté tout au long de l'année au niveau des recettes réelles.

*b) Un dispositif rigoureux de pilotage et d'évaluation*

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire arrête chaque année la répartition des crédits entre les différentes actions financées par le programme 775. Pour le contrôle de l'utilisation des crédits attribués, il peut s'appuyer sur les corps d'inspection du ministère chargé de l'agriculture et des ministères chargés de l'économie et du budget, et consulte également :

– la commission technique spécialisée du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ;

– le conseil scientifique de l'Assemblée permanente des chambres d'agricultures (APCA) ;

– le comité scientifique d'évaluation de Coop de France ;

– le comité scientifique et technique en charge de l'évaluation des programmes des ONVAR.

Chacun de ces comités est composé d'experts de la recherche et de l'enseignement supérieur, d'organismes de développement agricole ou rural, de collectivités, qui sont désignés *intuitu personae*. Ces comités examinent les projets de programmes sur lesquels ils émettent un avis extérieur et indépendant, qui est transmis à l'organisme concerné et au ministre de l'agriculture.

Pour les actions financées par le programme 776, les contrôles et évaluations obéissent à un plan annuel d'échantillonnage et sont conduits par la direction générale de l'enseignement et de la recherche, par le conseil d'orientation scientifique et technique de l'Association de coordination technique agricole (ACTA), ainsi que par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).



L'an dernier, vos rapporteurs pour avis s'étaient inquiétés du transfert au CASDAR de la charge du financement des actions de génétique animale précédemment supportée par le programme 154 Économie et développement durable et l'agriculture, de la pêche et des territoires. **Même s'il n'y a pas cette année de nouveau transfert de charges, votre rapporteur pour avis persiste à penser qu'il n'est pas sain de financer ainsi des actions pérennes par le produit d'une taxe affectée sur le chiffre d'affaires, qui est susceptible de varier d'une année à l'autre en fonction de la situation économique des exploitants agricoles.**

### III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS.

#### *A. L'AGRICULTURE OUTRE-MER : UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT.*

##### **1. L'agriculture, un point faible qui peut devenir un moteur du développement de l'outre-mer.**

###### *a) Une agriculture spécialisée, peu diversifiée.*

Avec un peu moins de 23 000 exploitations agricoles dans les quatre départements d'outre-mer historiques<sup>1</sup> (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) et une production valorisée à un peu plus d'1 milliard d'euros par an<sup>2</sup>, l'agriculture ultramarine est **dominée par deux productions : la canne à sucre et la banane, tournées principalement vers l'exportation.**

Les autres collectivités d'outre-mer ont également une production agricole et une activité de pêche qui n'est pas négligeable, mais qui présente partout la caractéristique de **ne pas suffire aux besoins de consommation locale**, si bien qu'une part très importante des biens alimentaires consommés outre-mer proviennent d'approvisionnements extérieurs, soit de métropole, soit d'importations.

###### *b) Le choix en faveur du développement endogène des outre-mer, à l'issue des États généraux de l'outre mer.*

Or l'agriculture constitue un véritable enjeu pour le développement économique de l'outre-mer : elle y représente déjà entre 1,7 et 4,4 % du PIB et de 2 à 7,2 % de l'emploi, selon les territoires<sup>3</sup>.

Lors des États généraux de l'outre-mer, convoqués début 2009 après la grave crise sociale qui avait éclaté, principalement en Guadeloupe et en

---

<sup>1</sup> Mayotte est devenue début 2011 département d'outre-mer.

<sup>2</sup> Source : Alimagri – n° spécial chiffres de l'agriculture – janvier 2011.

<sup>3</sup> Source : Alimagri n°1549 – Agricultures d'outre-mer – juillet-août-septembre 2011.

Martinique, les participants avaient plaidé en faveur d'une **stratégie de développement endogène des territoires ultramarins**.

Le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) mis en place début 2009 a proposé en novembre 2009 dix mesures agricoles au titre du développement endogène, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives pour l'agriculture ultramarine, basées sur la diversification et l'amélioration de la productivité.

**LES DIX MESURES AGRICOLES DÉCIDÉES LORS DU CIOM DU 6 NOVEMBRE 2009**

- Permettre la diversification et le développement de filières agricoles puissantes ;
- Préserver et mettre en valeur les espaces agricoles naturels ;
- Renforcer le rôle et le financement des chambres d'agriculture ;
- Accentuer les transferts de technologie et l'innovation dans les outre-mer ;
- Faire évoluer les approvisionnements des outre-mer en faveur de la production locale ;
- Améliorer le financement des professionnels de l'agriculture et de la pêche ;
- Développer et organiser la filière pêche ;
- Donner à l'aquaculture les moyens de son développement ;
- Valoriser la biodiversité ultramarine ;
- Mettre en place un plan de rattrapage Mayotte 2015.

La LMAP de juillet 2010 a renvoyé à plusieurs ordonnances le soin de procéder aux adaptations législatives nécessaires au renforcement des chambres d'agriculture outre-mer ou encore à la préservation du foncier agricole<sup>1</sup>. En outre, la LMAP a prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les grandes orientations d'un projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche spécifique à l'outre-mer.

Établi par Jean-Pierre Bastié, inspecteur général de l'agriculture, ce rapport a été remis en juillet 2011 et contient plusieurs propositions sur le statut social des exploitants et salariés agricoles, sur la préservation du foncier agricole et le rôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), sur l'installation des jeunes, sur la mise en place d'un régime d'assurances agricoles adapté et sur la réforme de l'octroi de mer.

Au-delà des mesures préconisées, ce rapport est l'occasion d'effectuer une revue de la politique agricole menée à destination de l'outre-mer et des soutiens publics apportés à cette politique.

---

<sup>1</sup> Ces ordonnances ont été prises : ordonnance n° 2011-864 du 22/07/2011 relative à la protection et à la mise en valeur des terres agricoles dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte et à Saint-Martin, et ordonnance n° 2011-866 du 22/07/2011 adaptant à l'outre-mer diverses dispositions relatives à la pêche de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

## 2. Des aides européennes et nationales qui se complètent.

a) *Le soutien européen à l'agriculture ultramarine à travers le programme POSEI.*

Le **programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)** a été mis en place en 1989 pour soutenir l'agriculture ultramarine par des crédits européens. L'enveloppe POSEI a été augmentée régulièrement en intégrant les enveloppes spécifiques aux secteurs de l'ananas, du sucre et de la banane, pour atteindre **278 millions d'euros en 2011**.

Les actions du POSEI sont orientées sur le soutien au fonctionnement de l'agriculture ultramarine. Le programme est d'ailleurs financé sur les crédits du premier pilier de la PAC. Comme le montre la maquette financière ci-après, la banane et la canne à sucre consomment l'essentiel des crédits de l'enveloppe.

**A côté du POSEI, l'agriculture ultra-marine bénéficie d'un soutien européen à travers les crédits du deuxième pilier.** D'après l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), les quatre DOM bénéficieraient sur la période 2007-2013 de près de 745 millions d'euros de soutiens du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), soit plus de 100 millions en moyenne par an, complétés par 127 millions d'euros de crédits nationaux sur la période, soit 18 millions par an.

Tableau : Allocations financières provisoires du programme POSEI France actions 2011 (FEAGA 2012), en millions d'euros (M€)

N° mesure	Intitulé de la mesure	Budget UE	Pré positionnement budget national	TOTAL
Régime Spécifique d'Approvisionnement				
N°1	RSA	20,70		20,70
Mesures en faveur des productions agricoles (MFPA)				
N°2	Primes animales	12,66	10,00	22,66
N°3	Importation d'animaux vivants	0,84	1,00	1,84
N°4	Structuration de l'élevage	19,70	19,00	38,70
N°5	Diversification des productions végétales	13,45	10,00	23,45
N°6	Canne-Sucre-Rhum	74,90		74,90
N°7	Filière banane	129,10		129,10
N°8	Céréales et oléoprotéagineux	5,41		5,41
N°9	Réseaux de référence	1,00		1,00
N°10	Assistance technique	0,65		0,65
<b>Total</b>	<b>POSEI France</b>	<b>278,41</b>	<b>40,00</b>	<b>318,41</b>

Source : Programme POSEI France, approuvé par la commission européenne le 29 mars 2011.

*b) Un soutien préservé au sein de la MAPAFAR.*

Le soutien budgétaire à l'agriculture ultra-marine s'exprime à travers trois dispositifs financés sur le programme 154 :

– **L'aide à la filière canne à sucre**, comme en 2010 et 2011, fait l'objet d'une enveloppe de **90 millions d'euros**, dont 56 millions pour l'aide aux planteurs, 24 millions pour l'aide à l'écoulement ;

– **Une enveloppe spécifique de 40 millions destinée à appuyer les mesures définies dans le cadre du CIOM**, en particulier en faveur du développement endogène, mais également à alimenter le programme POSEI, est maintenue elle aussi pour 2012.

– Enfin, **6,1 millions d'euros supplémentaires sont fléchés pour financer les autres actions menées par l'ODEADOM**, en matière d'organisation de producteurs, d'aide à l'investissement, ou encore de recherche.

Outre la MAPAFAR, le programme 123 Conditions de vie outre-mer de la mission « Outre-mer » est sollicité à travers quelques dispositifs comme le fonds de garantie agriculture et pêche, doté de 3 millions d'euros pour 2012 (20 millions en tout en quatre ans), qui permet de contourner la difficulté de financement des entreprises agricoles et de pêche par les banques.

Sur le même programme, le Fonds de secours pour l'outre-mer joue le rôle qui est celui du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGRA) en métropole. En effet, les exploitations ultramarines ne sont pas éligibles au FNGRA. Ce fonds spécifique est particulièrement sollicité suite aux dommages causés par les catastrophes naturelles comme les cyclones. Sur la période 2007-2009, il aurait versé plus de 62 millions d'euros aux agriculteurs des DOM, selon le rapport Bastié précité. Ce même rapport préconise une évolution du dispositif et une convergence progressive avec le FNGRA, mais tout alignement est exclu à court terme, car la faiblesse de la couverture assurantielle des exploitations dans les DOM poserait un double problème : une insuffisance de ressources pour le FNGRA, qui est alimenté à partir d'une taxe additionnelle aux conventions d'assurance, et une mauvaise couverture des agriculteurs, qui ne sont éligibles au FNGRA que s'ils sont assurés.

### **3. Conforter les moyens de l'outre-mer pour mieux soutenir la diversification.**

*a) Les aides publiques à l'agriculture ultramarine : une politique critiquée par la Cour des comptes.*

Dans son rapport public annuel 2011, publié en février 2011, **la Cour des Comptes a produit un bilan critique des aides à l'agriculture ultramarines.**

Elle constate tout d'abord que l'aide cumulée de l'Union européenne à travers notamment le programme POSEI et nationale à travers les différents dispositifs de soutien est en progression constante. La Cour estime que « *le montant des aides agricoles versées à l'outre-mer a crû de 40 % entre 2008 et 2010, passant de 370 millions d'euros à 520 millions d'euros* ».

**Le niveau d'aide rapporté à la production est estimé par la Cour à 28,6 % de la production agricole totale en 2008, et sans doute plus encore en 2010**, alors que la comptabilité nationale établit que le niveau d'aide au secteur agricole en métropole est de l'ordre de 14,5 % de la production.

La Cour précise que les agriculteurs ultramarins ont bénéficié également ponctuellement de 2003 à 2008 de lettres interministérielles transformant des prêts et avances en subventions : 32,5 millions d'euros auraient ainsi bénéficié aux producteurs de bananes après le passage du cyclone Dean en 2008.

La critique principale porte sur la concentration des aides sur les filières bananes et canne à sucre. La Cour déplore que ces secteurs reçoivent une aide supérieure à leur poids dans l'économie agricole des DOM, et sans proportion avec l'objectif de préservation des emplois, qui restent menacés. Elle souligne qu'il s'agit là d'une mauvaise allocation des crédits, empêchant leur redéploiement vers d'autres secteurs, plus favorables au développement endogène, d'autant plus que les crédits banane et canne à sucre ont été sanctuarisés au sein du POSEI, alors même que la France avait la possibilité de transférer sur d'autres secteurs jusqu'à 20 % de l'enveloppe.

Enfin, la Cour souligne qu'une telle stratégie est en décalage avec les objectifs de développement durable qui passe par un approvisionnement plus important en produits locaux.

*b) Une évolution plutôt qu'une révolution.*

Les critiques de la Cour des comptes ne sont pas totalement injustifiées. Cependant, vos rapporteurs pour avis souhaitent **réaffirmer que les aides publiques constituent la compensation de handicaps spécifiques des régions ultrapériphériques.**

Leur maintien est une des conditions de survie de l'agriculture ultramarine. S'agissant des crédits nationaux, ce maintien est acquis pour 2012 mais reste en permanence susceptible d'être remis en question.

En ce qui concerne les soutiens européens, vos rapporteurs pour avis rejoignent la position exprimée par les députés dans leur rapport d'information de juin 2011 sur l'avenir de la politique agricole commune<sup>1</sup> et souhaitent le maintien de l'enveloppe consacrée aux programmes en faveur des régions ultrapériphériques (RUP) au sein de la PAC après 2013, avec même l'intégration de Mayotte, devenue département d'outre mer en mars 2011.

**Commencer par fragiliser les secteurs phares de la banane et de la canne à sucre n'est certainement pas la meilleure stratégie pour développer l'agriculture ultramarine**, et ce dans un contexte international rendu plus concurrentiel car, comme le soulignait le rapport de notre ancien collègue Daniel Marsin<sup>2</sup> : « *l'accord de Genève<sup>3</sup> et les accords conclus avec les pays andins et l'Amérique centrale représentent un danger pour l'agriculture de nos DOM* ». Le Sénat a d'ailleurs adopté en février 2011 une résolution demandant la compensation des effets de ces accords sur les filières touchées, faute de quoi les productions concernées, qui sont naturellement moins compétitives que les mêmes productions effectuées dans des pays où les coûts de main d'œuvre sont bien plus faibles, auraient vocation à disparaître.

Par ailleurs, le plan chlordécone mis en place depuis 2008 commence à produire des effets : la réduction de l'usage des produits phytosanitaires prévue dans le plan « banane durable » est en cours et doit continuer à être soutenue.

Enfin, le redéploiement des aides en faveur de productions plus diverses, tournées vers les marchés locaux, comme les productions maraîchères et fruitières (tomates, courgette, concombre, citrouille, ananas, etc...), l'élevage ou encore l'aquaculture qui recèle d'immenses possibilités, constitue une stratégie de long terme, qui doit être menée par une réorientation progressive des soutiens, et en priorisant des soutiens à l'investissement.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information déposé par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013, présenté par MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard et Philippe Armand Martin – 29 juin 2011.

<sup>2</sup> Rapport n° 310 (2010-2011) de M. Daniel Marsin, sur la proposition de résolution européenne présentée par MM. Serge Larcher et Éric Doligé en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne, déposé le 16 février 2011.

<sup>3</sup> Accord signé à Genève entre l'Union européenne et plusieurs pays sud-américains, le 15 décembre 2009, mettant fin à la « guerre de la banane » engagée depuis le milieu des années 1990, en prévoyant une réduction progressive des droits de douane européens à l'égard des bananes latino-américaines, en échange de l'abandon par les pays latino-américains de l'ensemble des poursuites engagées auprès de l'Organisation mondiale du commerce.

## **B. LA PECHE EN EAUX TROUBLES.**

### **1. La pêche française en déclin.**

Avec 7 305 navires, la flotte de pêche française représentait en 2009 environ 10 % de la flotte de l'Union européenne, se situant au 4<sup>ème</sup> rang des captures. 85 % des navires sont des petites embarcations, de moins de 12 mètres<sup>1</sup>.

Un tiers des navires relève cependant des départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer.

Les effectifs de flotte métropolitaine s'élèvent en effet à 4 857 navires en 2009, soit plus de 25 % de moins qu'en 1995. Cette flotte est vieillissante, Dans son rapport au Gouvernement sur le renouvellement des navires, M. Daniel Fasquelle, député, constatait que la moyenne d'âge de la flotte métropolitaine était de 25 ans et que seuls 30 % des navires avaient moins de 20 ans d'âge<sup>2</sup>.

La pêche emploie en 2009 un peu plus de 23 000 marins, dont 20 000 environ en métropole, soit 3 400 de moins qu'en 2005, selon le rapport précité.

La valeur des ventes des pêches maritimes métropolitaines est en stagnation, voire en régression depuis le début des années 2000, avec un chiffre d'affaires global de la pêche d'un milliard d'euros par an, alors même que les prix au détail du poisson ont fortement augmenté sur la période, et que la consommation annuelle de produits de la pêche et de l'aquaculture est passée de 28,6 kg/habitant en 1998 à 34,7 kg/habitant en 2009. Dans son rapport au Gouvernement sur la politique de la pêche, le député Louis Guédon constatait pour sa part que les poissons vendus en halle à marée, les prix avaient évolué moins vite que l'inflation sur la période 1998-2010<sup>3</sup>, pour un chiffre d'affaires en régression passant de 762 millions d'euros en 2000 à 606 millions en 2009.

La France importe donc une large part de sa consommation : le déficit global de la France en produits de la mer et de l'aquaculture s'est considérablement accru. Il est passé de 800 000 tonnes à 1 600 000 tonnes en dix ans ; pour les seuls poissons, on est passé d'un déficit de 500 000 tonnes à 1 million de tonnes. Au final, le déficit du commerce extérieur français sur les produits de la pêche et de l'aquaculture est de près de 3 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Chiffres : Alimagri – n° spécial chiffres de l'agriculture – janvier 2011.

<sup>2</sup> De l'urgence de renouveler les navires pour sauver la pêche française – Rapport au Gouvernement de M. Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais – juin 2011.

<sup>3</sup> Vouloir une politique de la pêche pour la France – Rapport au Gouvernement de M. Louis Guédon, député de la Vendée – mars 2011.

## **2. Une réforme européenne de la politique commune de la pêche lourde de menaces.**

En avril 2009, le Livre vert a ouvert la voie à une réforme de la politique commune de la pêche (PCP) destinée avant tout à mieux gérer les ressources halieutiques en partant d'un constat général de surpêche en Europe et dans le monde.

Après plus de deux ans de consultations avec les acteurs du secteur et les États-membres, la commission européenne a présenté le 13 juillet 2011 un « paquet pêche » comprenant deux communications et un rapport ainsi que deux propositions de règlement : l'un remplaçant le règlement de base de 2002 sur la PCP, l'autre mettant en place une nouvelle organisation commune des marchés (OCM) des produits de la pêche et de l'aquaculture. Un règlement sur le nouvel instrument financier pour la pêche, en remplacement du fonds européen pour la pêche (FEP), est attendu d'ici la fin 2011.

Le processus d'adoption de cette réforme de la PCP est loin d'être achevé : les pouvoirs renforcés du Parlement européen dans le cadre de la codécision, ainsi que l'opposition de nombreux États membres du Conseil à la nouvelle architecture de la PCP pourrait mener la discussion au-delà de la fin 2012, échéance initialement prévue pour adopter les textes précités.

**Sur le fond, la commission met en avant les objectifs environnementaux de la PCP** en prévoyant la fixation des totaux admissibles de capture (TAC) et quotas de capture permettant d'atteindre le rendement maximum durable (RMD) des stocks halieutiques dès 2015, ou encore en interdisant purement et simplement les rejets. Notons qu'en ce qui concerne la répartition des TAC et quotas entre États-membres, la commission propose le maintien du principe de stabilité relative, qui répartit équitablement les hausses et baisses entre États membres.

**Or cette approche est très contraignante et pourrait conduire à fermer des pêcheries entières**, sans considération pour les objectifs économiques et sociaux que doit aussi poursuivre la PCP. A l'inverse, une atteinte progressive du RMD, au-delà de 2015, adaptée par espèce, permettrait d'éviter de fermer des pêcheries, seul moyen d'atteindre aussi vite le RMD pour certains stocks.

La commission prévoit également la mise en place d'une **gestion marchande des droits de pêche, en proposant que les États membres créent des concessions de pêche transférables (CPT)** entre opérateurs, couplées à des **possibilités de pêche individuelles (PPI)**. Même si la proposition de la commission exclut la pêche artisanale de ce système, la France s'était opposée à celui-ci dans le mémorandum sur la réforme de la PCP publié en janvier 2010, estimant qu'il ouvrait la voie à une dépossession des pêcheurs de leurs droits, dès lors que ceux-ci, en difficulté économique structurelle, seront amenés à céder leurs CPT ou leurs PPI à des acteurs plus importants.



Les autres propositions de la commission sur le renforcement de la régionalisation des mesures de gestion des pêches, l'amélioration de la collecte des données, la prise en compte des objectifs environnementaux dans la politique externe de la pêche, ou encore la meilleure organisation des producteurs pour mieux valoriser les produits de la mer, sont en revanche plus consensuelles.

Enfin, la commission fait l'impasse sur la question de l'harmonisation sociale européenne et de l'amélioration des conditions de travail des marins-pêcheurs, alors même qu'il s'agit encore d'une des activités professionnelles les plus risquées.

Compte tenu de l'importance du cadre communautaire pour la pratique de la pêche, **les incertitudes sur les règles qui s'appliqueront à la future PCP constituent un facteur d'inquiétude pour la pêche française.**

### **3. Un soutien public indispensable.**

#### *a) Face à la crise du secteur de la pêche : le plan pour une pêche durable et responsable (PPDR).*

Les difficultés structurelles du secteur de la pêche, renforcées par la crise conjoncturelle née en 2007 de la montée rapide des prix du gazole, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en place en 2008 le plan pour une pêche durable et responsable (PPDR), qui a mobilisé, selon les données dont disposent vos rapporteurs, environ 310 millions d'euros sur trois ans, dont 55 millions environ proviennent du fonds européen pour la pêche (FEP).

Ce plan avait des objectifs à la fois environnementaux, économiques et sociaux et était basé sur une série de 15 mesures articulées autour de 4 priorités :

- optimiser la ressource halieutique ;
- renforcer l'attractivité du secteur de la pêche ;
- favoriser un développement économique durable de la pêche française ;
- renforcer la sécurité des pêcheurs.

Prévu sur trois ans, le PPDR s'est achevé en 2011, mais **plusieurs mesures comme les contrats bleus sont poursuivies et soutenues par les crédits prévus dans le budget de la MAPAFAR pour 2012.**

Incontestablement, le PPDR a apporté un soutien permettant à la filière pêche de faire face à la crise, mais celle-ci n'est pas sauvée pour autant. La vulnérabilité persistante aux variations de prix du gazole reste un facteur de faiblesse majeur et l'investissement dans des bateaux plus performants, plus

économiques et plus sûrs pour les équipages constitue un défi que le secteur de la pêche doit encore relever.

*b) Des crédits nationaux maintenus.*

L'action 16 gestion durable des pêches et de l'aquaculture du programme 154 de la MAPAFAR retrace l'ensemble des crédits mis à disposition du ministère de l'agriculture pour soutenir sa politique de la pêche.

Vos rapporteurs pour avis notent tout d'abord qu'avec 58,3 millions d'euros en AE et 60,5 millions en CP dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2012, cette action s'inscrit en baisse de 11,25 % en AE par rapport au PAP 2011, mais en hausse de 8,25 % en CP. On est toutefois loin des moyens mobilisés dans le projet de loi de finances pour 2009, qui s'élevaient à plus de 160 millions d'euros en AE et 134 millions d'euros en CP.

L'analyse détaillée du projet annuel de performances 2012 fait apparaître les éléments suivants :

– **Trois dispositifs concentrent près de la moitié des crédits nationaux en faveur de la pêche** : les plans de sortie de flotte (PSF), pour 13 millions d'euros en CP (21,5 % des crédits de la mission), les contrats bleus pour 10 millions (16 %) et la participation de l'État aux caisses de chômage pour intempéries et avaries gérées par le comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPMEM), pour un montant équivalent à celui des marins-pêcheurs cotisants, soit 6,87 millions d'euros, comme en 2011 et 2010 (11,4 %) ;

– Après une baisse de 5 % en 2011, les crédits consacrés aux recueils de données statistiques apparaissent en augmentation de plus de 13 % en 2012, à 6,5 millions d'euros en CP, mais cette hausse est en trompe-l'œil car, en réalité, 2 millions d'euros sont consacrés sur cette enveloppe au programme de recherche sur la sélection génétique des huîtres, ce qui réduit d'autant les moyens d'observation de l'état des stocks halieutiques ;

– Les crédits consacrés aux contrôles des pêches maritimes s'établissent à 5,4 millions d'euros en CP, c'est-à-dire quasiment au même niveau qu'en 2011. La MAPAFAR est cependant loin de comporter l'ensemble des crédits destinés au contrôle puisque l'action 4 du programme 205 Sécurité et affaires maritimes de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du budget de l'État est dotée de près de 10 millions d'euros pour financer les moyens techniques de contrôle en mer (64 embarcations, dont 31 embarcations légères). En matière de contrôle, vos rapporteurs pour avis partagent l'avis de ceux de la mission Écologie précitée sur la nécessité de renforcer l'efficacité du contrôle des pêches et s'étonnent de la baisse très importante des contrôles entre 2010 (24 000 contrôles) et 2011 (15 000 contrôles). Enfin, ils notent que les moyens consacrés à ces contrôles sont réduits mécaniquement en 2012 sur le budget de

l'agriculture, par l'achèvement des investissements relatifs à l'installation des journaux de bord électroniques dans l'ensemble des navires de plus de 12 mètres. De 7,7 millions d'euros en 2011, cette dotation passe à 3,7 millions en 2012 et ne sera pas reconduite au-delà, car le programme sera achevé ;

Le soutien budgétaire à la pêche est complété par un soutien fiscal, qui repose principalement sur deux dispositifs : l'exonération de TVA pour les produits de la pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs représente environ 10 millions d'euros et l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les produits pétroliers utilisés par les navires de pêche est estimée à 98 millions d'euros. Ce chiffre reste cependant sujet à caution, comme le notait le rapport du Centre d'analyse stratégique sur les aides publiques dommageables à la biodiversité, d'octobre 2011.

*c) Un soutien européen menacé ?*

Depuis 2000, le secteur des pêches maritimes bénéficie d'un accompagnement financier de l'Union européenne, à travers l'instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP) puis le Fonds européen pour la pêche (FEP), depuis 2007. La France dispose au sein du FEP d'une enveloppe de **216 millions d'euros sur 2007-2013**, dont 34 millions d'euros pour les DOM. D'après les chiffres fournis à vos rapporteurs, la consommation de ses crédits FEP par la France atteindrait 60 % de l'enveloppe fin 2011.

La proposition de nouveau cadre financier pluriannuel européen pour la période 2014-2020 paraît à première vue favorable à la pêche avec un fonds pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui remplacerait l'actuel FEP, doté sur la période de 6,7 milliards d'euros contre 4,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Mais cette analyse doit être nuancée car il s'agit d'une proposition qui pourrait faire l'objet de modifications à la baisse en cours de négociation. D'autre part, les missions de ce fonds seront élargies aux affaires maritimes et aux accords internationaux de partenariat pour la pêche.

**Au final, les crédits européens orientés vers la pêche pourraient au mieux rester inchangés et au pire baisser.** En outre, si les actions finançables par ce fonds européen ne sont pas encore connues, les déclarations de M<sup>me</sup> Maria Damanaki, commissaire européen aux affaires maritimes, laissent penser que celui-ci ne pourra plus prendre en charge les actions de sortie de flotte et de modernisation.

La seule marge de manœuvre supplémentaire pour la pêche viendrait de la possibilité d'utiliser les autres fonds structurels pour venir en appui des projets dans le secteur de la pêche, à rebours du principe de spécialité des fonds européens qui existait jusqu'à présent.

#### **4. L'urgence d'une politique de la pêche et de l'aquaculture plus ambitieuse**

##### *a) Les plans de sortie de flotte : outil majeur de restructuration de la flotte de pêche*

Les plans de sortie de flotte (PSF) constituent l'outil principal d'accompagnement de la réduction de la taille de la flotte de pêche. L'objectif principal des PSF consiste à résorber la surcapacité de pêcheries dites « sensibles ».

Ils font l'objet d'une prise en charge financière sur les crédits européens du FEP, complétés par des crédits nationaux. Au total, à la mi-2011, **147 millions d'euros de crédits auront été consacrés aux PSF depuis 2007**, dont les trois quarts sont des crédits nationaux, provenant de la MAPAFAR. **Les PSF ont concerné près de 450 navires depuis quatre ans, soit plus de 100 navires par an en moyenne.**

Ces plans consistent en une aide à la destruction des navires, complétée par des mesures sociales d'aide à la reconversion des équipages. Alors que seulement deux PSF avaient été ouverts en 2010 (un PSF concernant la pêcherie de l'anguille et de la civelle, incluant 35 navires, et un PSF plus confidentiel, concernant la pêcherie du requin-taupe au large de l'île d'Yeu, avec un seul navire), l'année 2011 a vu l'ouverture de quatre PSF nouveaux :

- un PSF visant les chalutiers de la zone méditerranée (12 navires, 6 millions d'euros) ;
- un PSF visant les pêcheries de cabillaud (4 navires, 0,7 million d'euros) ;
- un PSF visant les thoniers-senneurs de méditerranée (10 millions d'euros) ;
- un dernier PSF visant les navires pêchant l'anguille et la civelle (4 millions d'euros).

Vos rapporteurs pour avis notent que l'enveloppe financière des PSF, très importante en 2009 (37 millions d'euros en AE et 20 millions en CP), s'est aujourd'hui beaucoup réduite, mais **représente encore 20 % du total des crédits nationaux pour la pêche.**

Or, le nouvel instrument financier pour la pêche qui devrait être proposé d'ici la fin 2011 par la commission européenne pourrait ne plus prendre en charge les PSF, laissant cette seule charge aux budgets nationaux. Sur ce point, il est souhaitable que le Gouvernement rappelle l'intérêt des PSF et puisse obtenir dans la négociation européenne le maintien des financements communautaires.

*b) Moderniser la filière pêche*

Outil important, les PSF ne sauraient être le seul outil de restructuration de la pêche en France.

Or les crédits de l'action pêche pour 2012 consacrés à la modernisation de l'outil sont presque symboliques : 600 000 euros pour la modernisation de 250 navires au maximum dans le cadre du programme opérationnel du FEP pour 2007-2013 et 690 000 euros pour la flotte industrielle, non soutenue dans le cadre du FEP. Le plan de sauvetage et de restructuration (PSR) mis en place dans le cadre du plan Barnier de 2008 est en effet arrivé à terme fin 2010. Il a bénéficié à 70 navires pour un total d'aides de 13 millions d'euros.

Dans le même temps, les aides européennes à la construction avaient déjà disparu au milieu des années 2000, et les aides à la modernisation sont devenues extrêmement faibles, certains équipements comme les sonars et détecteurs de capture n'étant pas éligibles.

Or, le Grenelle de la mer avait pointé la nécessité de moderniser une flotte vieillissante et l'une des actions-phares du PPDR, destinée à améliorer la viabilité économique de la pêche, consiste à réduire la dépendance des navires au gazole. La consommation de carburant s'élevait en 2008 à un peu moins de 50 000 litres par an, selon l'IFREMER, avec de fortes disparités selon les navires<sup>1</sup>, les chalutiers et dragueurs étant les plus gourmands. La charge de carburant peut représenter jusqu'à un quart du chiffre d'affaires total généré par un navire.

La réflexion sur le navire de pêche du futur, engagée depuis le Grenelle de la mer, a pu avancer, et un appel à manifestation d'intérêt (AMI) spécifique aux navires de pêche du futur a été lancé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le cadre du programme Investissements d'avenir, en juillet 2011, pour sélectionner et financer des prototypes.

Une fois les solutions techniques trouvées, il restera à mettre en œuvre des solutions financières. Le tarissement des financements publics a conduit les professionnels à financer eux-mêmes la construction de nouveaux navires, soit dans le cadre d'armements coopératifs, soit dans le cadre de sociétés locales d'investissement comme l'association Pesca Cornouailles. Le rapport Fasquelle précité soulignait également qu'il était indispensable de mobiliser des financements privés hors filière, actuellement insuffisants.

Enfin, la filière s'est organisée en signant le 11 mai dernier un accord par lequel onze enseignes de la grande distribution s'engagent à verser à France Filière Pêche (FFP), la nouvelle interprofession du secteur, entre 30 et 35 millions d'euros par an pendant 5 ans pour financer notamment des actions d'économie d'énergie, ainsi que l'équipement en engins plus sélectifs.

---

<sup>1</sup> *Le secteur français des pêches maritimes face à l'augmentation du prix du gasoil – Note de synthèse de l'IFREMER – juillet 2008.*

*c) Conforter les contrats bleus et reconnaître les services environnementaux rendus par les pêcheurs*

Les contrats bleus ont été mis en place dans le cadre du PPDR. Portés par des structures collectives, cinq au total, ces contrats se traduisent par des engagements des adhérents sur des pratiques de pêche plus contraignantes que la réglementation européenne.

Au total, près de 900 navires ont participé aux contrats bleus. En contrepartie des services environnementaux rendus (ramassages de déchets en mer, embarquement de scientifiques pour des observations), l'État verse une aide, dont l'enveloppe s'élève à 10 millions d'euros pour 2012, en légère baisse par rapport aux années précédentes.

Au-delà de l'enveloppe budgétaire, **vos rapporteurs pour avis soulignent le caractère innovant des contrats bleus, qui amènent la puissance publique à compenser les services environnementaux rendus par les pêcheurs.**

Cette logique partenariale est préférable à celle de l'affrontement sur la question de la gestion de la ressource halieutique et avait également présidé au soutien du Sénat apporté en 2010 à l'adoption de l'article 82 de la LMAP du 27 juillet 2010, encourageant le développement de l'analyse conjointe de l'état de la ressource, par les pêcheurs et par les scientifiques, embarqués sur les navires de pêche.

*d) Sauver la conchyliculture et développer l'aquaculture marine*

Avec une production valorisée à 690 millions d'euros et 11 400 emplois équivalents temps plein (ETP)<sup>1</sup>, la France était en 2008 le deuxième producteur européen de produits aquacoles, mais la production aquacole est concentrée sur la conchyliculture, qui assure la moitié du chiffre d'affaires du secteur et, sur la mytiliculture. La pisciculture est plus embryonnaire en France.

Compte tenu du potentiel économique que représente le développement de l'aquaculture marine, la LMAP en avait fait un des axes prioritaires de l'action du Gouvernement, avec la mise en place de schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM).

Le FEP peut intervenir pour soutenir des projets d'investissements concernant la construction, l'extension, l'équipement et la modernisation d'installations de production aquacole. Au sein de l'enveloppe réservée à la France pour la période 2007-2013, 33 millions d'euros, soit environ 15 % des

---

<sup>1</sup> Source : DPMA.

crédits, sont fléchés sur l'aquaculture. Pour 2011, les crédits nationaux en faveur de l'aquaculture s'élèvent à 2,6 millions d'euros.

Devant les difficultés du secteur conchylicole liées à la surmortalité très forte d'huitres juvéniles et de naissains à chaque printemps, et qui touche désormais entre 60 et 100 % des sites de production français par an, avec des taux de mortalité de 15 à 90 %, le ministère de l'agriculture a d'abord mis en place depuis 2008 un plan de soutien à l'ostréiculture, et a organisé entre juin et octobre 2011 les assises de la conchyliculture. **Une mobilisation générale est en effet nécessaire pour faire face à une menace sanitaire majeure qui produit des effets économiques délétères dans les zones de production ostréicoles.**

L'IFREMER est mis à contribution pour analyser les causes de cette surmortalité et pour réapprovisionner les exploitations afin de reconstituer les stocks. La responsabilité du virus Os-HV1 est établie mais les moyens de limiter les risques, par exemple en adoptant de nouvelles pratiques culturales (récolter à une période plus précoce de développement, limiter les déplacements des naissains d'un bassin à un autre), ne sont pas encore bien identifiées. Devant l'ampleur des dommages causés, et dans l'attente de solutions techniques satisfaisantes, le dispositif d'aide aux agriculteurs en difficulté (Afridiff) sera prochainement ouvert aux conchyliculteurs.

**Vos rapporteurs pour avis s'inquiètent de l'impasse technique dans laquelle la France, premier producteur européen, se trouve face au problème de la surmortalité des huitres creuses. Ils souhaitent que les 2 millions d'euros prévus pour soutenir le programme de recherche relatif à la sélection génétique des huitres permettent de passer la vitesse supérieure dans une bataille dans laquelle les professionnels attendent des réponses urgentes.**

#### **5. Le souhait de vos rapporteurs pour avis : une meilleure lisibilité des moyens publics consacrés à la pêche maritime et à l'aquaculture**

Pour conclure en ce qui concerne la pêche maritime et l'aquaculture, en accord avec les rapporteurs pour avis de la mission « Écologie », vos rapporteurs pour avis de la mission « Agriculture » souhaitent une **amélioration de la lisibilité des documents budgétaires** relatifs à la pêche qui pourrait s'opérer d'une double manière :

– D'une part, comme l'année dernière, il serait justifié que la maquette budgétaire de la MAPAFAR isole les crédits pour la pêche et l'aquaculture au sein d'un **programme spécifique**. Le mélange des crédits de la pêche et de l'agriculture, même si ces compétences relèvent du même ministère, n'est pas satisfaisant car la fongibilité en gestion de ces crédits que

permet leur inscription dans un seul et même programme ne sanctuarise en rien les crédits de la pêche.

– D'autre part, la **politique de la mer étant transversale**, il serait souhaitable de disposer d'un **document de politique transversale** recensant les crédits en faveur de la pêche et de l'aquaculture provenant des différentes missions, ainsi que les aides fiscales et les crédits européens dont bénéficie le secteur.

### ***C. LA VITICULTURE : UNE CONJONCTURE MEILLEURE OBSCURCIE PAR LA PERSPECTIVE DE DISPARITION DES DROITS DE PLANTATION***

#### **1. Les restructurations dans la viticulture ont été douloureuses mais commencent à porter leurs fruits**

##### *a) La viticulture : maillon essentiel de l'économie française*

Avec une production estimée à 50,2 millions d'hectolitres à l'issue des vendanges 2011, **la France retrouve le 1er rang européen des producteurs de vin**, devant l'Italie et l'Espagne, et enregistre une progression des volumes de l'ordre de 11 % par rapport à 2010, alors que dans le même temps, les productions italiennes et espagnoles se réduisent.

La France occupe une place prééminente dans la production mondiale de vin, qui s'élève à environ 260 millions d'hectolitres, dont 160 millions proviennent de l'Union européenne (60 %).

La contribution économique des vins et spiritueux est considérable : 18 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 6 milliards d'euros de contribution à l'excédent de la balance commerciale, deuxième secteur d'activité exportateur après la construction aéronautique<sup>1</sup>.

**L'exportation représente un peu plus d'un quart de la production en volume et un bon tiers en valeur, avec une présence forte sur les marchés extérieurs des vins de qualité supérieure et du champagne.** Or, ce segment est particulièrement dynamique, avec une progression de la consommation de vins et spiritueux en Asie, particulièrement en Chine, et dans les pays émergents.

La viticulture française est caractérisée par une « *segmentation de l'offre axée sur les terroirs* », comme l'avait souligné le Conseil économique et social<sup>2</sup>, d'où une très grande diversité des problématiques.

La réforme de l'OCM vitivinicole adoptée début 2009 par l'Union européenne a simplifié les classifications, qui se répartissent désormais en

---

<sup>1</sup> Chiffres moyens sur les 5 dernières années connues.

<sup>2</sup> *La vigne, le vin : atout pour la France – Rapport du Conseil économique et social présenté par M. Jean-Paul Bastian – juin 2008.*



trois catégories : les productions sous appellation d'origine contrôlée (AOC), les vins sous indication géographique protégée (IGP), regroupant les anciens vins de pays, et les vins sans indication géographique. Pour autant, il existe une grande diversité à l'intérieur même de ces classifications.

En tout état de cause, les territoires où prédominent des vins de consommation courante, peu différenciés et soumis à une grande concurrence, sont les plus en souffrance, car ils sont confrontés à une concurrence accrue, alors même que la consommation est en baisse tendancielle sur le marché domestique.

*b) La stratégie nationale choisie pour la vigne et le vin : restructurer le vignoble et développer la promotion*

Devant le défi de la montée en gamme du vignoble français, pour répondre à la fois à une demande mondiale en évolution rapide, et à une attente plus forte des consommateurs en termes de qualité, la France a développé une **stratégie axée essentiellement sur la restructuration du vignoble et sur la promotion**.

En ce qui concerne la promotion, elle est soutenue par trois outils :

– des **crédits nationaux** provenant du fonds de la filière viticole, alimenté par l'enveloppe d'environ 100 millions d'euros prévue pour les actions en faveur des filières menées par FranceAgrimer au sein du programme 154. Au total, cette enveloppe reste modeste avec 8 millions d'euros par an utilisée dans le cadre du plan stratégique sur la promotion et la communication des vins français pour 2011-2013, décidé dans le cadre du Conseil spécialisé Vins de FranceAgrimer en juillet dernier, avec l'utilisation renforcée du logo France de la SOPEXA pour les ventes à l'international.

– des **crédits européens** de promotion vers les pays tiers, dans le cadre de l'OCM vitivinicole, pour 20 millions d'euros.

– Enfin, les **interprofessions viticoles** ont une mission essentielle de promotion qu'elles financent sur leurs moyens propres.

En ce qui concerne la restructuration, celle-ci s'appuie sur des moyens importants, dans le cadre de l'OCM vitivinicole :

– les **mesures d'arrachage définitif de vigne** ont représenté 35 millions d'euros sur la campagne 2010-2011, dont plus de 70 % concernent des surfaces de vigne en Languedoc-Roussillon. Ces mesures sont financées sur une ligne différente de celle du programme national de soutien au secteur vitivinicole (PNSSV) 2008-2013. L'enveloppe devrait être quasiment supprimée en 2012, la campagne 2011-2012 étant la dernière ouvrant cette possibilité.

– les **crédits de restructuration du vignoble** (arrachage-replantation) se sont élevés à 117,8 millions d'euros, soit plus de la moitié de

l'enveloppe du PNSSV. Au total, ce sont 450 millions soit 38 % du montant total du PNSSV qui seront consacrés à la restructuration sur 2008-2013. Les taux d'aides ont diminué afin de respecter l'enveloppe prévue, du fait du succès du dispositif.

**LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS DE L'OCM VITIVINICOLE**

Financé exclusivement sur crédits européens du premier pilier, au titre des dépenses d'intervention, le programme national de soutien s'élevait en France à 224 millions d'euros, répartis ainsi :

- Prestations viniques : 26,25 millions d'euros ;
- Moûts concentrés : 11,08 millions d'euros ;
- Assurance récolte : 0,19 million d'euros ;
- Restructuration du vignoble : 117,80 millions d'euros ;
- Promotion pays tiers : 20,06 millions d'euros ;
- Investissements : 46,01 millions d'euros ;
- Distillation de crise : 2,68 millions d'euros.

*Source : FranceAgrimer*

*c) Parallèlement à la restructuration : améliorer l'organisation de la filière*

Lors de son audition par votre commission de l'Économie, le 31 octobre dernier, le ministre chargé de l'agriculture Bruno Le Maire avait rappelé les priorités du Gouvernement en matière d'organisation. Constatant qu'un trop grand nombre d'interprofessions est source de surcoûts pour les producteurs, à travers le prélèvement de contributions volontaires obligatoires (CVO) trop importantes, il a indiqué sa préférence pour leur regroupement, afin de gagner en visibilité et en efficacité.

Le rapport de Jérôme Despey, président du Conseil spécialisé vin de FranceAgrimer, remis en avril 2010 au Gouvernement, avait fixé le cadre pour un regroupement des interprofessions viticoles par bassins de production, avec une mise en œuvre d'ores et déjà rapide puisque le ministre a indiqué lors de son audition qu'en Languedoc-Roussillon, leur nombre était passé de 13 à 3.

**Vos rapporteurs pour avis approuvent cette stratégie qui apparaît relativement équilibrée**, car elle préserve les spécificités de chaque grande région agricole mais en simplifiant la gouvernance et en l'organisant par bassin.

## **2. La fin des droits de plantation : une catastrophe pour l'ensemble de la filière**

### *a) La perspective de suppression des droits de plantation dans l'Union européenne*

Mis en place en 1976 dans l'Union européenne, le système des droits de plantation assure une certaine stabilité à la production viticole, en contingentant à la base les capacités de production.

Plutôt que d'assouplir le système, **la réforme de l'OCM vitivinicole de 2008 a prévu d'abolir totalement les droits de plantation au 31 décembre 2015**, avec possibilité de repousser de deux ans l'échéance dans chacun des États membres.

La libéralisation des plantations est donc prévue pour 2018 au plus tard, et suscite d'importantes craintes, rappelées dans le rapport de notre collègue députée Catherine Vautrin d'octobre 2010<sup>1</sup> : délocalisation de certains vignobles des coteaux vers la plaine plus facile d'accès et proche de la ressource en eau, augmentation de la production faisant craindre une surproduction, ou encore des détournements de notoriété et une baisse de la qualité et de l'image de marque des vins européens.

### *b) Pour le maintien des droits de plantation : un combat gagnable mais pas gagné*

Alors même que la France avait voté en faveur de la réforme de l'OCM vitivinicole en 2008 et donc de la libéralisation des droits de plantation, les risques que cette réforme fait courir ont amené plusieurs États membres de l'Union européenne à réviser leur position. Dans une déclaration du 24 mars 2010, la chancelière allemande Angela Merkel exprimait son souhait de revenir sur la réforme sur ce point, suivie par une déclaration dans le même sens du Président de la République française Nicolas Sarkozy, le 18 janvier 2011. Le 14 avril, 9 États membres (Allemagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Portugal, Roumanie), rejoints par la suite par l'Espagne, la République Tchèque et la Slovaquie ont pris position en faveur du maintien des droits de plantation.

Cette mobilisation n'a pas suffi à infléchir la position de la commission, qui dans la nouvelle proposition de règlement portant organisation commune des marchés pour la PAC après 2013, publiée en octobre 2011, a maintenu la suppression des droits de plantation après 2015.

Le Parlement européen a déjà fait connaître son souhait de rétablissement des droits de plantation dans une résolution sur la PAC

---

<sup>1</sup> Catherine Vautrin : *Les droits de plantation, un outil éprouvé et moderne de gestion harmonieuse du potentiel de production viticole européen. Rapport au Gouvernement. Octobre 2010.*

après 2020, présentée en mai 2011, sur le rapport du député européen allemand Albert Dess. Rappelons que les textes de la future PAC sont soumis à codécision, impliquant un accord du Parlement européen.

**La bataille diplomatique se poursuit cependant à Bruxelles pour abroger l'actuel texte sur les droits de plantation.** La somme des oppositions à la suppression des droits de plantation s'élève à 12 États et 189 voix au Conseil. Il manque donc 66 voix supplémentaires provenant d'au moins deux États membres différents pour parvenir à une majorité qualifiée permettant de modifier les règlements communautaires dans le sens d'un rétablissement des droits de plantation.

Le Sénat a organisé en avril 2011 un colloque réunissant des participants venant de toute l'Europe et dont la conclusion a été, sans équivoque, de demander le maintien des droits de plantation. **Vos rapporteurs pour avis espèrent que ce combat pourra être gagné, car la fin de ce mode de régulation fragiliserait une production essentielle à l'équilibre de nos territoires et de notre économie agricole. Ils s'inquiètent cependant de l'absence d'avancées sur le dossier des droits de plantation depuis l'été 2011.**

#### ***D. LA CRISE DE L'ÉLEVAGE ET LA QUESTION DE LA GESTION DE L'EAU***

##### **1. L'élevage en France : un pilier de la ferme France qui s'affaiblit**

Avec respectivement 75 000 éleveurs spécialisés en bovins allaitant destinés à la production de viande et 85 000 éleveurs de vaches laitières, **le poids de l'élevage est considérable au sein de l'agriculture française.** A côté de ces deux productions majeures, l'élevage ovin et les élevages spécialisés, porcins ou avicoles, complètent le tableau d'une France des productions animales très diverse.

Une donnée rapproche pourtant les différents types d'élevage : ils connaissent tous des difficultés structurelles :

– la production laitière se maintient mais avec un cheptel en décroissance constante. Les éleveurs commencent leur conversion vers la production de viande, dans un contexte d'incertitude marquée par la fin des quotas en 2015.

– dans son rapport d'information de juillet 2011<sup>1</sup>, notre collègue Gérard Bailly dressait également un tableau dégradé de la situation de la filière viande bovine. Dominante en Europe, la production française dégage cependant de faibles revenus, et est très vulnérable aux événements conjoncturels.

Or, l'élevage constitue un enjeu essentiel pour les territoires : les exploitations d'élevage sont situées dans des zones où les productions végétales seraient moins productives que dans les grandes plaines céréalières.

Si le bilan de santé de la PAC, décidé en 2008, a procédé à un rééquilibrage des aides européennes en direction des filières animales, cette réorientation tarde à produire ses effets et les revenus moyens des éleveurs restent inférieurs aux revenus moyens agricoles.

La bonne tenue des prix depuis l'automne 2011 semble cependant obliger à nuancer le constat négatif sur la situation de l'élevage. Cette bonne tenue des prix est tirée par le dynamisme de la demande des pays tiers (Maghreb, Turquie). L'ensemble de la filière semble considérer l'export comme une des solutions aux difficultés de l'élevage mais vos rapporteurs pour avis regrettent que certains interlocuteurs de la filière viande restent réticents à s'engager dans une démarche de mise en commun de ressources pour conquérir les marchés à l'export, où l'offre française est encore très faible.

## 2. La sécheresse et la question de l'eau

### *a) Le phénomène et ses impacts*

Le printemps 2011 a été marqué par un déficit de précipitations de 30 à 50 % sur l'ensemble du territoire français en mai, atteignant 75 % même dans certaines régions. Le mois d'avril s'est caractérisé à la fois par des températures historiquement élevées et par une pluviométrie très faible.

Cette sécheresse, en pleine période de croissance végétale, a pénalisé celle des cultures, et fait peser une **menace majeure sur l'approvisionnement en fourrages dont l'élevage est extrêmement dépendant**, avec un déficit estimé à la fin mai à 15 millions de tonnes de matière sèche de fourrage par l'Institut de l'élevage.

Les éleveurs ont anticipé leurs difficultés à nourrir leurs bêtes, en **commençant à décapitaliser leur cheptel en mai et juin**, déprimant les cours de viande bovine par un apport à l'abattage supérieur à la demande.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 734 (2010-2011) fait par M. Gérard Bailly, au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la situation et l'avenir du secteur de la viande bovine en France, déposé le 6 juillet 2011.

Le retour de la pluie fin mai 2011 et un été froid et pluvieux ont rétabli un peu la balance, permettant même à certaines productions comme le maïs d'atteindre un record de rendement lors de la récolte 2011 (à 105 quintaux/hectare en moyenne nationale). Les craintes sur les disponibilités fourragères se sont désormais un peu dissipées et le coup d'arrêt à l'envolée des prix de l'alimentation animale redonne de meilleures perspectives aux éleveurs.

*b) Le plan sécheresse du Gouvernement.*

Devant la gravité de la situation, le Gouvernement a mis en place un plan national pour faire face à la sécheresse avec :

– **des mesures techniques** : possibilité d'utiliser les jachères, interdiction par arrêté préfectoral du broyage des pailles dans certains départements, afin de mettre à disposition des éleveurs cette paille, pour un prix coûtant estimé à 25 euros la tonne en bout de champ. La SNCF a été mise à contribution pour organiser des convois de paille vers les régions déficitaires, mais la mise en place de ce dispositif a été lente.

– **des mesures financières**, avec l'anticipation du versement des aides PAC, le déblocage de crédits de trésorerie, le report d'appels à cotisation de la MSA.

– **l'activation du FNGRA** afin d'assurer l'indemnisation des agriculteurs. Le comité national de gestion des risques en agriculture s'est réuni à trois reprises durant l'été, donnant un avis favorable à la reconnaissance de calamité agricole pour cause de sécheresse dans 68 départements au total. Le 9 juin 2011, le Président de la République a annoncé que le FNGRA serait doté d'une enveloppe de 200 millions d'euros en 2011 pour faire face aux échéances. Il a également annoncé que les agriculteurs situés dans les zones sinistrées par la sécheresse seraient exonérés de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), ce qui représente un effort d'environ 300 millions d'euros.

*c) A long terme : mieux gérer la ressource en eau*

Mais l'épisode du printemps 2011 a surtout **fait prendre conscience de la nécessité de mieux gérer les ressources en eau.**

La création de retenues collinaires et de réserves rendrait l'agriculture **plus résiliente à des épisodes climatiques de sécheresse**, avec une double priorité pour l'élevage : abreuver les bêtes et maintenir la capacité à alimenter les cultures fourragères. L'eau reste en effet abondante en période hivernale et l'absence de stockage peu compréhensible.

En même temps, une politique plus ambitieuse de gestion de l'eau suppose une utilisation plus responsable de la ressource, afin de ne pas

contribuer à assécher des bassins versants, en adaptant les types de culture (variétés cultivées, pratiques culturales) à un contexte de raréfaction de la ressource en eau.

Sur le plan budgétaire, le bleu de la MAPAFAR s'inscrit dans la droite ligne du choix fait en 2008 de désengager le ministère de l'Agriculture du financement de l'hydraulique agricole. Seuls 2,8 millions d'euros restent pour l'entretien des ouvrages qui sont du domaine de l'État, mais aucun moyen ne permet de subventionner des projets d'aménagement hydraulique.

Les investissements collectifs d'hydraulique agricole comme la construction de retenues collinaires bénéficient cependant d'une enveloppe dans le cadre du programme de développement rural hexagonal (PDRH), qui décrit la mise en œuvre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.

**Enfin, ce sont les Agences de l'eau qui ont pris le relais du désengagement de l'État et peuvent subventionner jusqu'à 70 % des opérations qui leur sont présentées.**

Mais les obstacles à la création de retenues ne sont pas seulement financiers, ils sont parfois juridiques et techniques, nécessitant des modifications législatives ou réglementaires pour favoriser un programme plus ambitieux de gestion de l'eau en faveur de l'agriculture.

**Vos rapporteurs pour avis souhaitent que le ministère de l'agriculture ait une plus grande visibilité et un plus grand poids dans la conduite de la politique de réserve d'eau.** Le fait de ne plus être financeur qu'à travers les contreparties nationales aux crédits communautaires du deuxième pilier, dans le cadre des mesures contractualisées dans les contrats de projet État régions (CPER) le place en effet trop loin de cet enjeu pourtant majeur.

**LES ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE POUR MIEUX SOUTENIR ET GÉRER LA RESSOURCE EN EAU (6 JUIN 2011) :**

1. Plan à 5 ans pour la création de retenues d'eau, afin de mieux assurer l'équilibre entre les besoins de l'irrigation et les ressources disponibles.
2. Extension par voie législative des compétences des chambres d'agriculture, afin de leur permettre d'assurer la maîtrise d'ouvrage des retenues d'eau.
3. Examen des conditions juridiques dans lesquelles les retenues d'eau mises en service ne pourraient plus faire l'objet de recours.
4. Plan à 5 ans sur la réduction des volumes d'eau prélevés sur 14 000 hectares, en implantant des cultures plus économes (sorgho, soja à la place du maïs).





## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### Article 48

#### **Création d'une contribution à la surface aux frais de garderie de l'Office national des forêts**

*(article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1979 de finances pour 1979)*

Cet article propose de compléter les frais de garderie versés par les communes forestières à l'Office national des forêts par une contribution calculée en fonction de la surface.

Actuellement, les frais de garderie sont calculés comme une fraction, fixée à 12 % des produits résultant de l'exploitation des forêts communales soumises au régime forestier, qu'il s'agisse des ventes de bois, des produits issus de la chasse et de la pêche, ou des concessions de toute nature.

De ce fait, les communes qui n'exploitent pas leurs forêts et vendent peu de bois ne participent que très marginalement, voire pas du tout, à la couverture des coûts d'aménagement et de surveillance supportés par l'ONF.

Le texte initial du projet de loi de finances prévoyait pour cette contribution une fourchette comprise entre 2 et 4 euros par hectare de forêt, son montant exact étant fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et chargés du budget.

Un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale a retiré au pouvoir exécutif la compétence pour fixer le montant de cette contribution, et l'a fixé au plus bas de la fourchette, c'est-à-dire à 2 euros par hectare de forêt.

La création de cette contribution à la surface a fait l'objet d'une concertation avec la Fédération Nationale des Communes Forestières, qui en admet le principe. Elle devrait, d'une part, inciter les communes forestières à développer leur production de bois, d'autre part, apporter un complément de ressources à l'ONF, estimé entre 3,5 et 5 millions d'euros.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### Article 48 bis (nouveau)

#### **Exonérations de charges patronales sur le travail permanent**

*(articles L. 741-4-1 et L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime)*

Avec l'article 48 bis, les cotisations des employeurs pour l'emploi de salariés agricoles permanents sont exonérées, et ce dans la limite de 20 salariés, de manière dégressive jusqu'à une rémunération de 1,4 SMIC.

L'objectif est de réduire le coût du travail de 1 euro en moyenne sur le travail agricole permanent, pour gagner en compétitivité vis-à-vis de nos voisins et concurrents, après la baisse du coût du travail saisonnier déjà décidée en 2010.

Malgré les doutes vis à vis d'un dispositif qui fait entrer la France dans le jeu du dumping social ou fiscal en Europe, dans la mesure où l'harmonisation européenne ne constitue pas une perspective immédiate, la commission a voulu laisser sa chance au dispositif, sous réserve qu'il soit très sérieusement évalué et supprimé si son efficacité n'était pas prouvée par les faits.

**Votre commission a émis un avis de sagesse à l'adoption de cet article.**

#### Article 48 *ter* (nouveau)

#### **Fixation du taux maximal d'augmentation de la taxe pour frais des chambres d'agriculture**

La taxe pour frais des chambres d'agriculture est une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Elle n'est assortie d'aucun mécanisme de revalorisation automatique.

En 2010, les chambres avaient du absorber un taux zéro d'augmentation. L'année dernière, un taux de 1,8 % avait été voté. Notre commission avait proposé 2 %.

L'Assemblée nationale a voté pour 2012 un taux pivot de 1,5 %. Reprenant le mécanisme imaginé en 2011, l'article 48 *ter* permet une augmentation différenciée de la taxe selon les départements : le taux moyen national sera de 1,5 % maximum mais pourra aller jusqu'à un taux maximal d'augmentation de 3 % dans les départements, ce taux étant fixé par l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

Cette augmentation est justifiée par les missions supplémentaires des chambres et notamment la reprise des ADASEA, sans que les financements suivent en provenance du budget de l'État.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

Article additionnel après l'article 48 *ter* (nouveau)

**Augmentation de la taxe sur les plus values de cession des terrains agricoles devenus constructibles**

Créé par l'article 55 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), la taxe sur les plus-values de cession de terrains agricoles devenus constructibles est codifiée à l'article 1605 *nonies* du code général des impôts.

Cette taxe est affectée à l'ASP qui doit l'utiliser dans le cadre d'un fond spécial destiné à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

Son rendement s'avère être très inférieur aux objectifs initiaux, avec à peine 2 millions d'euros collectés depuis sa création.

Cette taxe est progressive, avec trois tranches (une tranche à 0 %, une tranche à 5 % et une tranche à 10 %). L'assiette de la taxe est constituée par l'écart entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale. Le taux 0 est appliqué lorsque la plus-value de cession est inférieure à 10 fois le prix initial du terrain, 5 % entre 10 et 30 et 10 % au delà. La taxe n'est pas applicable aux opérations de moins de 15 000 euros.

Afin de lutter contre la tendance à l'urbanisation des terres agricoles, Mmes Renée Nicoux et Odette Herviaux, soutenues par MM. Raymond Vall et Gérard César, ont proposé à votre commission, qui l'a accepté, de renforcer le dispositif de la taxe en :

- supprimant l'exonération de taxe pour les petites cessions, en appliquant la taxe au premier euro, afin d'éviter un contournement de la loi par le morcellement des cessions.
- abaissant le seuil d'application de la taxe dès lors que la valeur du terrain est multipliée par 5 et non par 10 en raison de sa constructibilité ;
- doublant les taux de la taxe existante.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article additionnel.**

\*

\*

\*