

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT
ET AFFAIRES RURALES

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

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

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	9
A. 3,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2011 : UN BUDGET D'APRÈS-CRISE POUR LE MONDE AGRICOLE	9
1. Des crédits dans la continuité de ceux votés en 2010.....	9
2. ... et qui dépassent donc les plafonds prévus par la programmation pluriannuelle	10
B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEUR RÉFORME	11
1. La mission ne représente que 20 % des dépenses publiques destinées à l'agriculture et les dépenses fiscales qui lui sont rattachées sont du même ordre que ses crédits	11
a) Un périmètre de la mission stabilisé par rapport à 2010	11
b) Le poids prépondérant des dépenses d'intervention au sein de la mission.....	12
c) La diversité des concours publics à l'agriculture.....	13
d) Des dépenses fiscales rattachées à la mission d'un montant d'environ 3 milliards d'euros.....	15
2. Le processus de réforme ambitieux des politiques agricoles	15
a) L'impact de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.....	15
b) La poursuite des évolutions appelées par la RGPP.....	18
c) Le Grenelle de l'environnement.....	20
d) Le « bilan de santé » de la PAC	21
C. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009 ET EN 2010	22
1. Une exécution à nouveau perturbée	22
2. Des reports de charges à nouveau en augmentation.....	24
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	25
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »	25
1. Le programme qui valait deux milliards.....	25
a) Principales évolutions constatées sur les crédits	26
b) Les dépenses fiscales.....	30
2. Principales observations sur la justification au premier euro	31
a) La faiblesse du dispositif budgétaire de gestion des crises	31
b) Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux.....	32
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »	35
1. Une évolution contrastée des crédits en 2011 (360 millions d'euros en AE et 371 millions d'euros en CP)	35
a) Une évolution qui continue de résulter de la tempête Klaus de 2009.....	35
b) Les dépenses fiscales.....	37
2. L'Office national des forêts, principal opérateur du programme	38
a) Le poids prépondérant des subventions aux opérateurs	38
b) Les difficultés de l'ONF, identifiées par votre rapporteur spécial, devraient s'estomper	39

C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION ».....	41
1. Un demi milliard d'euros de crédits dont la moitié sont des dépenses de personnel.....	41
a) La baisse optique des crédits.....	41
b) L'évolution par action	43
2. Principales observations sur la justification au premier euro	44
a) La réforme de l'opérateur unique du programme	44
b) L'aboutissement du processus de modernisation du service public de l'équarrissage	45
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	46
1. Un programme support attendu à hauteur d'environ 750 millions d'euros en 2011	46
a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme (655 millions d'euros)	46
b) La dotation hors personnel.....	48
2. Principales observations sur la justification au premier euro	48
a) La fin du recensement général agricole conduit en 2010.....	48
b) La fusion des corps au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche	48
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	50
A. UNE MISSION LÉGÈRE (110,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIENT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE	50
1. L'évolution du déséquilibre entre les recettes et les dépenses du compte	50
2. Le transfert de nouvelles missions aux deux programmes	51
B. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	53
1. Bilan des travaux d'évaluations conduits récemment	53
2. Les appels à projets soumis à l'expertise de comités indépendants sont à renforcer en vue de prévenir toute logique d'« abonnement aux aides »	54
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	57
• ARTICLE 68 (Art. L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime) Suppression de l'exonération de la part salariale des cotisations sociales pour les salariés de moins de 26 ans embauchés comme des saisonniers agricoles	57
• ARTICLE 68 bis (nouveau) (Art. L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime) Augmentation pour 2011 du taux de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.....	61
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	65
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
ANNEXE 1 - UN BILAN DU STATUT DES COOPÉRATIVES AGRICOLES	77
A. PANORAMA DES DIFFÉRENTES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES AGRICOLES.....	78
1. 3 000 coopératives agricoles pour plus de 82 milliards d'euros de chiffre d'affaires.....	78
2. La constitution de grands groupes coopératifs dans le monde agricole.....	79

B. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX QUI RÉGISSENT CE SECTEUR	82
1. <i>Des contraintes spécifiques</i>	82
2. <i>Un encadrement du processus de filialisation depuis 1991</i>	83
C. UN RÉGIME FISCAL QUI FAIT L’OBJET DE CONTESTATIONS	84
1. <i>Des avantages fiscaux indéniables</i>	84
2. <i>Les contentieux communautaires en cours</i>	87
D. UNE ÉVOLUTION POSSIBLE A MINIMA CONCERNERAIT LE DISPOSITIF ISSU DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	89
1. <i>L’exonération de contribution économique territoriale dont bénéficient les coopératives agricoles paraît peu équitable...</i>	89
2. <i>... il conviendrait donc de réfléchir à en limiter le champ</i>	90
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Doté de **3,59 milliards d'euros en AE et de 3,67 milliards d'euros en CP**, le projet de budget 2011 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » présente **une certaine continuité par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2010** : les AE baissent de 1,8 % tandis que les CP progressent de 1,8 %. Les crédits pour 2011 se caractérisent par **un écart notable par rapport aux plafonds définis par la précédente programmation pluriannuelle** (+ 23 % en AE et + 21 % en CP) mais sont **conformes au projet de programmation en cours d'examen**.

2. La mission doit être **replacée dans le contexte des différents concours publics à l'agriculture**. Elle ne représente en effet qu'**environ 20 %** de ceux-ci, tandis que l'Union européenne en fournit plus de la moitié.

3. Les **dépenses fiscales**, concentrées sur le programme 154, **ne sont toujours pas récapitulées au niveau de la mission**. Leur **présentation par programme** est toutefois améliorée dans le projet annuel de performances. Cet effort doit être poursuivi de manière à pouvoir **mieux évaluer** ces dispositifs dont le coût, élevé, serait de l'ordre de 3 milliards d'euros.

4. Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche conduit **des réformes importantes, dont l'impact budgétaire reste incertain**, à l'image de celles liées à la mise en œuvre de la **loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche**, de la **révision générale des politiques publiques**, du **Grenelle de l'environnement**, ou, encore, du **bilan de santé de la PAC**.

5. L'exécution budgétaire en 2009 et en 2010 présente, une fois de plus, un **profil perturbé**, résultant de la survenue de crises et de la **budgetisation insuffisante** de certains postes. **La question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante par les différents programmes de la mission.

6. La **concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein du programme support 206 n'est plus justifiée** par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère. Une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes** est donc toujours attendue à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

7. Les ressources du **compte spécial « Développement agricole et rural »** paraissent **mieux utilisées en 2011**. Cette évolution fait suite au constat d'écart persistants entre les recettes et les dépenses du compte, toujours au profit des premières. Cependant, le **transfert des actions de génétique animale** au compte spécial n'obéit pas à une logique évidente : leur coût est durable tandis que ce dernier a pour particularité de connaître d'importantes variations de ses ressources. Par ailleurs, **la justification** des dépenses reste **insuffisante** pour s'assurer que les crédits ne sont pas distribués en vertu d'une **logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent**.

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.

A cette date, 92 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Ce taux de réponse représente une amélioration sensible par rapport à l'année précédente où le taux à la même date ne s'élevait qu'à 52 %. Cet effort fourni par les services du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche mérite d'être salué.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. 3,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2011 : UN BUDGET D'APRÈS-CRISE POUR LE MONDE AGRICOLE

1. Des crédits dans la continuité de ceux votés en 2010...

Le présent projet de loi de finances propose de doter la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR), portée par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP), de **3,588 milliards d'euros en AE et 3,674 milliards d'euros en CP pour 2011**.

Evolution 2010-2011 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programmes	LFI 2010		PLF 2011		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	1 898,08	1 861,29	1 974,75	2 031,38	+4,0 %	+9,1 %
149 « Forêt »	366,06	338,80	360,13	371,34	-1,6 %	+9,6 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	540,54	561,33	505,43	510,08	-6,5 %	-9,1 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	847,52	848,67	747,74	761,25	-11,8 %	-10,3 %
Total mission	3 652,20	3 610,08	3 587,97	3 674,05	-1,8 %	+1,8 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>975,00</i>	<i>975,00</i>	<i>924,90</i>	<i>924,90</i>	<i>-5,0 %</i>	<i>-5,0 %</i>

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

La dotation de la mission en 2011 est caractérisée par **une certaine stabilité par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2010** : les AE sont en baisse de 1,8 % tandis que les CP progressent de 1,8 %. Une évolution en sens inverse avait été observée l'année dernière (+ 6 % en AE et - 1 % en CP).

Hors crédits de personnel, ces dotations représentent une **baisse des crédits de 0,5 % en AE** et une **hausse de 4,3 % en CP** par rapport à l'exercice précédent¹. Les dépenses de titre 2 s'élèvent en effet à 925 millions d'euros en AE = CP, soit une baisse de 5 % par rapport à 2010.

Derrière ces évolutions, le présent projet de loi de finances confirme **l'écart pris au regard de la programmation pluriannuelle** des crédits de la mission, dans le contexte de l'après-crise généralisée du monde agricole.

¹ Soit 2,66 milliards d'euros en AE et 2,75 milliards d'euros en CP en 2011.

2. ... et qui dépassent donc les plafonds prévus par la programmation pluriannuelle

La programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques¹ prévoyait ainsi une **diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011**.

Cet objectif n'a, bien entendu, **résisté ni à la sous-budgétisation de la mission**, constatée année après année, **ni à la crise traversée pendant deux ans par l'ensemble des filières agricoles**. Dès juin 2009, le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indiquait déjà que le plafond 2009 prévu par la programmation pluriannuelle devrait « être **majoré de 234 millions d'euros, compte tenu de l'évolution récente des conditions économiques de l'agriculture**. A ce dépassement s'ajoutent les crédits nécessaires au financement des mesures décidées suite à la tempête Klaus, qui a touché les forêts du sud-ouest de la France en janvier 2009 »². Le **plan exceptionnel** en faveur de l'agriculture, **annoncé le 27 octobre 2009** par le Président de la République dans son **discours de Poligny** (Jura) a confirmé le caractère inaccessible des objectifs prévus par la programmation pluriannuelle. Outre un milliard d'euros de prêts bancaires, ce plan de **soutien aux agriculteurs**, d'un montant annoncé de 650 millions d'euros, a en pratique conduit à l'ouverture d'environ **110 millions d'euros en AE=CP** sur l'exercice **2009**³ et de **230 millions d'euros en AE** et **160 millions d'euros en CP** sur l'exercice **2010**, principalement par l'intermédiaire de prêts bonifiés, de mesures d'allègements de charges et, enfin, d'une majoration du dispositif « Agridiff »⁴.

Outre la prise en compte de ce plan, d'autres facteurs présentés dans le paragraphe consacré à l'exécution en 2009 et 2010, conduisent le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, à fixer **un niveau de crédits fortement supérieur aux plafonds prévus par la première loi de programmation, de 23 % en AE et de 21 % en CP**.

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

² Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juin 2009, page 51.

³ Ce montant est à rapprocher de l'ensemble du total des ouvertures sur l'exercice 2009, 935 millions d'euros en AE et 837,71 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 29 % et 24,1 % par rapport aux dotations prévues en LFI pour 2009. Cf. infra, l'analyse de l'exécution 2009.

⁴ Ce dispositif vise le soutien de la trésorerie des exploitants agricoles en difficulté, dans le cadre de l'ouverture d'une procédure de redressement, en vue du rétablissement de la viabilité de leur exploitation.

Par rapport au projet de programmation des finances publiques pour les années **2011-2013**¹, un écart demeure mais il **est ramené à 5 %** en AE et en CP. La différence s'explique principalement par un mode de calcul distinct : le présent projet de loi de finances utilise le périmètre courant de la mission tandis que la programmation a recours au périmètre constant de l'exercice 2010.

Le tableau suivant permet de comparer les écarts à l'égard des deux programmations pluriannuelles, qui ont pour particularité de se chevaucher en 2011, la seconde procédant – à compter de son entrée en vigueur – à l'abrogation de la première.

Programmation 2009-2013 des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	3,22	2,93	2,92		
			3,42	3,41	3,32
Crédits de paiement	3,48	3,16	3,03		
			3,50	3,44	3,36
<i>Pour mémoire</i> AE			3,59		
<i>PLF 2011</i> CP			3,67		

Source : commission des finances d'après la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2011 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEUR RÉFORME

1. La mission ne représente que 20 % des dépenses publiques destinées à l'agriculture et les dépenses fiscales qui lui sont rattachées sont du même ordre que ses crédits

a) Un périmètre de la mission stabilisé par rapport à 2010

Le périmètre de la mission n'est pas modifié en 2010, alors qu'en 2009, la programmation pluriannuelle des finances publiques s'était accompagnée d'une reconfiguration des missions du budget général de l'Etat visant à augmenter leur taille et à mieux faire coïncider leur périmètre avec ceux des départements ministériels. Pour la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », cette démarche avait conduit :

¹ *Projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 13, 2010-2011).*

- à l'**incorporation du programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de l'ancienne mission « Sécurité sanitaire ». **L'intitulé de la mission avait été modifié** en conséquence et est devenu : « Agriculture, pêche, **alimentation**, forêt et affaires rurales » ;

- à la **fusion** des anciens programmes 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural », et 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », en un programme unique, intitulé « **Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires** ».

Le programme 154, doté de plus de la moitié des crédits de la mission, est donc devenu le pivot budgétaire de la politique d'intervention du ministère et met en œuvre la plupart des dispositifs trouvant une contrepartie au titre de la politique agricole commune (PAC).

b) Le poids prépondérant des dépenses d'intervention au sein de la mission

La répartition des crédits de la mission manifeste très clairement la vocation de **ministère d'intervention** du MAAP.

52,6 % des AE de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6 (soit 1,89 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 25,8 % sont consacrés aux dépenses de personnel (925 millions d'euros) et 20,8 % aux dépenses de fonctionnement (747 millions d'euros).

Répartition par action et par titre des autorisations d'engagement de la mission

(en euros et en pourcentage)

Programme	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
154 - Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	-	276 806 000	500 000	1 697 356 750	1 974 662 750	55%
149 - Forêt	-	211 750 149	9 920 029	138 461 835	360 132 013	10%
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	270 223 505	183 209 787	100 000	51 900 297	505 433 589	14%
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	654 673 663	75 430 506	16 817 202	820 417	747 741 788	21%
Total (millions d'euros)	924 897 168	747 196 442	2 733 721	1 888 539 299	3 587 970 140	100%
%	25,8%	20,8%	0,8%	52,6%	100%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits de la mission doivent être rapprochés des **autres concours publics à l'agriculture**, et en particulier des **dotations communautaires accordées au titre de la PAC**.

Votre rapporteur spécial souligne que celles-ci représentent près **des trois quarts de l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France**¹, faisant de notre pays le premier bénéficiaire de cette politique communautaire.

c) La diversité des concours publics à l'agriculture

Selon les réponses du MAAP au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, **la contribution du ministère au financement public du secteur agricole s'élevait, en 2009, à 5,6 milliards d'euros**² et celles des autres ministères à plus de 852 millions d'euros, soit une **contribution nationale totale de 6,5 milliards d'euros à l'agriculture**³.

De plus, les **dépenses de protection sociale** ont représenté 13 milliards d'euros en 2009.

Enfin, le **financement communautaire** était de 8,8 milliards d'euros au titre du premier pilier et de 700 millions d'euros au titre du second.

Votre rapporteur spécial souligne que **le périmètre de la mission APAFAR ne s'élève donc qu'à un peu plus de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture** (et 10 % si l'on prend en considération la protection sociale).

¹ Cf. le rapport d'information « La France et le budget communautaire » de notre collègue Denis Badré, pages 42 et suivantes (n° 80, 2010-2011).

² Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non à celui de la mission.

³ Il conviendrait de plus d'ajouter à cette somme les concours apportés par les collectivités territoriales. Ils sont estimés à environ un milliard d'euros par an.

Les concours publics à l'agriculture en 2009

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2008	2009	2009 / 2008	Etat		UE	
				2009	2009/ 2008	2009	2009/ 2008
Régulation des marchés, dont :	624,3	485,0	-22,3%	144,1	9%	340,9	-31%
Restitutions à l'exportation	211,4	129,0	-39,0%	0,0	-	129,0	-39%
Dépenses d'intervention	96,2	80,1	-16,8%	0,0	-100%	80,1	-17%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	90,5	49,1	-45,7%	0,0	-	49,1	-46%
Autres (adaptation des filières, taxes...)	226,1	226,8	0,3%	144,1	9%	82,7	-12%
Aides liées aux produits, dont :	2 644,1	2 474,6	-6,4%	285,5	25%	2 189,1	-9%
Prime à la vache allaitante	861,4	734,7	-14,7%	161,4	-2%	573,3	-18%
Prime à l'abattage	182,3	152,9	-16,1%	0,0	-	152,9	-16%
Aide compensatrice à l'hectare	1 107,7	1 051,4	-5,1%	0,0	-	1 051,4	-5%
Autres paiement directs liés aux produits	421,2	468,1	11,1%	124,1	97%	344,0	-4%
Maîtrise de l'offre, dont :	-379,0	376,7	-199,4%	26,7	-42%	350,0	-182%
Aide au retrait des terres gel	10,9	36,5	236,5%	0,0	-	36,5	236%
Aide à la cession d'activité laitière	45,8	26,6	-41,9%	26,6	-42%	0,0	-
Autres aides (arrachage de vigne...)	77,3	73,0	-5,5%	0,1	-53%	72,9	-5%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	-513,0	240,6	-146,9%	0,0	-	240,6	-147%
Paiements uniques	5 863,6	5 737,6	-2,1%	0,0	-	5 737,6	-2%
Organisation et modernisation des filières, dont :	122,2	99,7	-18,5%	38,4	-38%	61,2	2%
Dynamique de la production	82,9	67,0	-19,2%	17,1	-25%	49,9	-17%
Dynamique de la commercialisation	39,3	32,7	-16,8%	21,4	-46%	11,3	-
Actions de promotion et qualité des produits	87,7	91,9	4,8%	65,4	-17%	26,5	197%
Aide alimentaire	75,8	114,4	50,9%	21,9	127%	92,5	40%
Aléas de production et allègement des charges, dont :	282,0	683,4	142,3%	682,4	142%	1,0	-
FNGCA, Bonification prêt calamités, Fac et Agridiff	90,7	555,5	515,6%	555,5	513%	0,0	-
Autres mesures	23,4	26,8	14,7%	25,8	10%	1,0	-
TIPP et TICGN	168,0	101,1	-39,8%	101,1	-40%	0,0	-
Total marchés et revenus agricoles	9 320,7	10 063,3	8,0%	1 264,5	51%	8 798,8	4%
Développement rural, dont :	1 678,5	1 486,2	-11,5%	820,2	-11%	666,0	-12%
Installation et maîtrise des pollutions	503,0	358,8	-28,7%	203,5	-33%	155,3	-22%
Cessation d'activité en agriculture	69,2	81,9	18,4%	78,6	23%	3,3	-35%
Compensation de handicaps naturels	517,6	521,4	1,3%	234,7	1%	289,8	2%
Mesures agro-environnementales	380,2	374,0	-1,6%	169,0	-3%	204,9	-1%
Aménagement de l'espace rural	51,9	87,3	68,0%	78,4	62%	8,8	152%
Transformation des produits agricoles	98,7	4,2	-95,8%	0,3	-99%	3,8	-
Activités hippiques	57,9	55,6	-3,9%	55,6	-4%	0,0	-
Sécurité sanitaire des végétaux et animaux, dont :	429,6	434,1	1,0%	340,9	-5%	93,2	33%
Service public de l'équarrissage	182,0	185,1	1,8%	185,1	2%	0,0	-
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	247,7	249,0	0,5%	155,7	-12%	93,2	33%
Total agriculture et territoires ruraux	11 428,8	11 983,7	4,9%	2 425,6	14%	9 558,1	3%
Forêt, dont :	375,0	431,4	15,1%	393,5	24%	37,9	-34%
Développement économique de la filière forêt-bois	42,5	112,4	164,5%	107,6	201%	4,8	-29%
Gestion du patrimoine forestier public	180,4	192,9	7,0%	192,9	7%	0,0	-
Amélioration de la gestion de la forêt privée	98,2	84,6	-13,9%	53,0	-14%	31,6	-14%
Prévention des risques et protection de la forêt	53,9	41,5	-23,0%	40,0	1%	1,6	-89%
Services généraux, dont :	1 413,9	1 347,8	-4,7%	1 344,2	-5%	3,6	67%
Personnel	1 141,2	1 090,3	-4,5%	1 088,9	-5%	1,4	-
Autres frais de fonctionnement	272,7	257,4	-5,6%	255,3	-6%	2,2	46%
Enseignement et recherche, dont :	2 286,0	2 347,8	2,7%	2 342,3	3%	5,5	118%
Enseignement technique	1 233,3	1 263,7	2,5%	1 263,5	2%	0,2	-
Apprentissage, formation continue et autres	19,7	22,3	13,2%	17,0	-1%	5,3	108%
Enseignement supérieur	234,3	251,4	7,3%	251,4	7%	0,0	-
Recherche, développement et transfert de technologie	798,8	810,4	1,5%	810,4	1%	0,0	-
TOTAL (hors protection sociale)	15 503,7	16 110,7	3,9%	6 505,6	6%	9 605,1	2%

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

L'ajout des **dépenses fiscales** à la somme de ces concours publics, conduirait à **réduire davantage encore la part de la mission APAFAR** dans l'ensemble des moyens consacrés à l'agriculture.

d) Des dépenses fiscales rattachées à la mission d'un montant d'environ 3 milliards d'euros

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales, sont, par leur nature même, **difficiles à évaluer**. En matière agricole, elles seraient **de l'ordre de 3 milliards d'euros** : la remise au Parlement l'année dernière d'un rapport spécifique sur la fiscalité agricole¹, n'a pas permis de préciser rigoureusement l'ampleur de ces mesures, concentrées sur le programmes 154. Selon le tome II de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2011, qui récapitule l'estimation de l'ensemble des dépenses fiscales, la mission APAFAR ne compterait pas moins de **46 dépenses fiscales différentes**, pour un coût d'un minimum de 2,2 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour le seul programme 154 (qui supporte à lui seul 35 des 46 dépenses fiscales de la mission). L'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné**.

Votre rapporteur spécial reconnaît que **la présentation des dépenses fiscales par programme est améliorée** dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission pour 2011 par rapport aux documents budgétaires des années précédentes, mais il déplore une fois de plus **l'absence de récapitulatif global à l'échelle de la mission au sein du PAP**.

De manière générale, il souhaite donc que le Gouvernement continue à **améliorer l'information parlementaire en la matière**, d'autant plus que **l'évaluation de ces dispositifs est sujette à caution selon la Cour des Comptes**. Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2008, celle-ci avait ainsi fait valoir que **le montant des dépenses fiscales de la mission APAFAR serait plus proche de 4 milliards d'euros que de 3 milliards**.

2. Le processus de réforme ambitieux des politiques agricoles

a) L'impact de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Parmi les réformes importantes conduites par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, la mise en œuvre des nombreuses dispositions introduites par la loi de modernisation de

¹ Issu d'un amendement parlementaire, l'article 138 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoyait en effet la remise au Parlement d'un rapport sur la fiscalité agricole avant le 10 octobre 2009. Le Sénat l'a reçu du Premier ministre le 21 octobre 2009.

l'agriculture et de la pêche (LMAP)¹ représente un défi de premier ordre. Le titre I^{er} de la loi vise ainsi à **faire de l'alimentation une priorité**, à travers une politique de l'alimentation inscrite dans le code rural, appuyée notamment sur un programme national pour l'alimentation et sur un observatoire de l'alimentation. La LMAP contient également différentes **mesures relatives à la moralisation et à la transparence des pratiques** dans le secteur agricole, à l'instar de la contractualisation entre producteurs et acheteurs, de la création d'un observatoire de la formation des prix et des marges et d'une meilleure organisation des filières².

La démarche de contractualisation dans la LMAP

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche vise à renforcer la compétitivité de l'agriculture française, par des mesures d'encadrement des pratiques commerciales et de réorganisation des interprofessions.

Cet objectif repose notamment sur la mise en place de contrats écrits obligatoires entre agriculteurs et industriels ou représentants de la grande distribution. Fortement inspirée du secteur laitier, cette disposition permet de formaliser les engagements réciproques des acteurs de chaque filière en apportant une sécurité supplémentaire à l'amont.

Bien que la contractualisation semble plus adaptée à certains secteurs (fruits et légumes par exemple) qu'à d'autres, l'accord du 6 janvier 2010 sur les contrats de commercialisation pour la majoration de l'aide aux ovins démontre que **l'élevage peut aussi être concerné**.

Les travaux du Sénat ont modifié le dispositif présenté initialement par le Gouvernement en permettant aux interprofessions de se saisir de la question de la contractualisation et d'aboutir à des contrats-types et, seulement en cas d'échec ou d'abstention, de prévoir l'intervention d'un décret en Conseil d'État rendant les contrats obligatoires.

Cet enrichissement du texte contribue à consolider le rôle joué aujourd'hui par les interprofessions, en les positionnant plus directement sur des enjeux économiques.

La loi leur permet, en outre, de diffuser des **indicateurs de tendance des marchés**, qui ne sauraient toutefois constituer des recommandations de prix. Une telle compétence ne serait, au demeurant, pas conforme au droit communautaire.

Source : commission des finances

La LMAP vise par ailleurs à aménager les dispositions applicables en matière de foncier agricole en vue de **préserver le développement durable des territoires ruraux**. Elle a ainsi créé une **nouvelle taxe sur la plus-value foncière réalisée lors de la vente de terres agricoles devenues constructibles**, un observatoire de la consommation des espaces agricoles et,

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Son examen par le Sénat puis par l'Assemblée nationale a conduit à enrichir le projet de loi de, respectivement, 42 et 30 articles : alors qu'il ne comportait initialement que 24 articles le texte voté est ainsi composé de 96 articles au total.

² Il s'agit par exemple d'ajuster les règles relatives aux organisations de producteurs et, surtout, de définir les missions des interprofessions, les conditions de leur reconnaissance et de l'extension des décisions prises dans leur cadre.

enfin, une commission consultative de la consommation des espaces agricoles, qui formulera un avis simple sur le déclassement des terres agricoles.

Bien qu'aucune étude d'impact rigoureuse n'ait été conduite, la LMAP ne devrait pas induire d'effets sensibles sur le niveau des crédits budgétaires et devrait **s'avérer à moyen terme globalement neutre pour les finances publiques.**

D'après les réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, la plupart des dispositions seront **financées par redéploiement.**

De même, le **coût des nouvelles dépenses fiscales¹**, de l'ordre d'au moins **20 millions d'euros par an**, devrait être **compensé par la nouvelle taxe sur les plus-values foncières** ainsi que par **les économies réalisées au titre du nouveau régime de gestion des risques en agriculture.** Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le Gouvernement estime que par rapport à un scénario de *statu quo*, ce nouveau régime plus incitatif² devrait permettre de dégager des **économies budgétaires** à moyen terme sous l'effet du recours aux assurances privées. Ces économies sont estimées à 3 millions d'euros en 2011, **20 millions en 2012** et plus de 22 millions en 2013.

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la **cohérence de cette évaluation** puisque le **coût d'une éventuelle réassurance publique** n'est pas pris en compte, alors que le principe d'une telle réassurance est posé par la LMAP. Dans son article 27, cette dernière dispose ainsi que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement présente « *les conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole* ». Or une étude fournie à ce sujet par le ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, montre que la capacité de réassurance du secteur privé est aujourd'hui de l'ordre de 500 millions d'euros par an alors que les besoins de réassurance sont estimés

¹ Ces dispositions de nature fiscale, introduite pour l'essentiel à l'initiative du Parlement, et en particulier de la commission de l'économie du Sénat, visent notamment à rendre plus attractive la déduction pour aléas (DPA), à apprécier sur trois ans au lieu d'un an le seuil de rattachement des « recettes accessoires » aux bénéficiaires agricoles (BA), à autoriser une minoration du revenu imposable pour le paiement par avance des cotisations sociales dues au titre des « bonnes années » ainsi qu'à calculer exceptionnellement la moyenne triennale en 2011 pour permettre un étalement de la charge fiscale due au titre de l'exercice 2010. En outre, la LMAP crée plusieurs dispositifs en faveur des sylviculteurs : une réduction de TVA pour les travaux de prévention des feux de forêt, le renforcement du dispositif d'encouragement fiscal à la réalisation d'investissements en forêt (DEFI), une aide au paiement des primes d'assurance en forêt et, enfin, un compte épargne d'assurance pour la forêt, pouvant être réutilisé pour financer les travaux de reconstruction à la suite de sinistres survenus dans les forêts privées. Ce compte bénéficie d'une fiscalité attractive (exonérations ou prélèvement libératoire de 18 %), qui ne portera que sur les sommes placées après le 1^{er} janvier 2011.

² Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) est ainsi remplacé par un fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), dont le champ d'intervention – qui continuera de couvrir les aléas climatiques – est élargi à la couverture des risques sanitaires et environnementaux. L'incitation ressort surtout de la subvention des primes d'assurance, portée à 65 %, au lieu de 50 %, dans le but de développer la diffusion de l'assurance récolte dans l'ensemble des filières.

entre 750 millions et 1,5 milliard d'euros à horizon 2013. Dans ce scénario, les réassureurs privés n'auraient que la capacité d'accompagner le développement de l'assurance récolte et un mécanisme conjoint de réassurance publique serait donc requis. Pour les grandes cultures, la viticulture et l'arboriculture, les moyens du secteur privé semblent certes suffisants, mais s'agissant de l'assurance fourrage, particulièrement suspendue au risque d'un sinistre d'une ampleur exceptionnelle¹, cette capacité n'est pas suffisante. Le **coût budgétaire précis** de la réassurance publique qui sera mise en place **reste à déterminer** mais elle pourrait approcher un montant de **500 millions d'euros par an**, ce qui est considérable.

b) La poursuite des évolutions appelées par la RGPP

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques ont trouvé depuis trois ans une traduction significative dans **l'organisation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche**, tant au niveau central², qu'à celui de ses services déconcentrés³. Ces évolutions concernent également les **opérateurs et les dispositifs d'intervention du ministère**. Votre rapporteur spécial salue à nouveau la diligence avec laquelle est conduite la **modernisation** de l'administration centrale et déconcentrée du ministère ainsi que de ses opérateurs.

Les opérateurs placés sous la tutelle du ministère ont fait l'objet d'importants regroupements en 2009 et 2010. L'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont été fusionnés au sein de l'**Agence de services et de paiement (ASP)**, organisme unique de paiement dans le secteur agricole. Les principaux offices agricoles ont également été regroupés au sein d'un établissement unique baptisé **FranceAgriMer**. Ces rapprochements ne

¹ Il convient de rappeler qu'après le 11 septembre 2001, les réassureurs s'étaient retirés du marché de l'assurance du risque terroriste. L'Etat était alors intervenu pour mettre en place un dispositif de pool d'assurance appelé GAREAT (GIE « gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme »). C'est pourquoi le Gouvernement doit aujourd'hui travailler à la façon dont le marché de l'assurance pourrait surmonter demain un « 11 septembre du fourrage ».

² La réorganisation de l'administration centrale du ministère suite à la RGPP a consisté à regrouper à partir de 2009 la direction générale de la forêt et des affaires rurales et la direction générale des politiques économique, européenne et internationale en une direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). Ce regroupement est le pendant administratif de la fusion des programmes 154 et 227. La création d'un service de la prospective au sein du secrétariat général, ainsi que la réorganisation de la direction générale de l'alimentation et de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture constituent les deux autres aspects de cette refonte.

³ La réforme des administrations déconcentrées s'articule, quant à elle, autour de la fusion à compter de 2009 des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) dans de nouvelles directions départementales des territoires (DDT). Au niveau régional, ont été mises en place en 2010 les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Au sein des nouvelles directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), des services du MAAP dédiés à la sécurité alimentaire et sanitaire ont été créés.

permettent pas encore de dégager des économies, notamment en raison d'investissements nouveaux en informatique, mais cela devrait être le cas à moyen terme. Votre rapporteur spécial s'interroge encore sur **les motifs qui ont conduit à exclure d'un mouvement de réforme aussi ambitieux l'office agricole dédié à l'outre-mer, l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) ainsi que l'organisme de paiement propre à la Corse, l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)**. Il précise à cet égard que votre commission des finances a demandé pour 2011, en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la Cour des comptes une enquête sur la fusion des offices agricoles et la création de l'ASP. Ce travail sera l'occasion de faire le point sur la cohérence de cette réforme.

Le **regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation** a conduit à la création le 1^{er} février 2010 de **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)**, placé sous la double tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture. Alors que l'IFCE n'est centré que sur des missions de service public, les activités des Haras nationaux qui étaient menées dans le secteur concurrentiel sont désormais transférées au groupement d'intérêt public (GIP) France Haras.

Pour mettre leurs compétences au service d'une approche transversale des questions sanitaires, **l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)** ont fusionné le 1^{er} juillet 2010 dans une nouvelle **Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (appelée « ANSÉS »).

Le regroupement des opérateurs concerne enfin la politique forestière, les synergies permises devant conduire au renforcement de l'efficacité des actions menées pour le développement de la forêt en France. Le **Centre national de la propriété forestière (CNPF)** et les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) ont ainsi été fusionnés le 1^{er} avril 2010 en un établissement unique. Et **l'Office national des forêts (ONF)** pourrait encore absorber en 2011 **l'Inventaire forestier national (IFN)**, nonobstant un problème de respect du droit de la concurrence. Votre rapporteur spécial revient sur ces points dans son analyse du programme 149 « Forêt ».

En outre, le PAP 2011 matérialise pour la troisième année consécutive les réformes des **dispositifs d'intervention** portés par le ministère et résultant de la RGPP. Quelques exemples peuvent en être donnés. En 2011, la réforme du **service public de l'équarrissage** devrait ainsi permettre de réduire à 4 millions d'euros les AE prévus à ce titre (contre 19 millions d'euros en 2010 et 40 millions d'euros par an environ auparavant). Le financement des dépenses de personnel et de fonctionnement des **associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA)** est progressivement transféré aux chambres d'agriculture, d'où une réduction de 6 millions d'euros de leur dotation en 2011 par rapport à 2010 (elle devrait s'élever à 4 millions

d'euros). Le PAP 2011 estime le gain pour le budget de l'Etat de ce transfert des ADASEA à 12 millions d'euros en 2012 et 14 millions d'euros en 2013. De même, le transfert aux régions¹ des biens des **sociétés d'aménagement régional** et du financement des travaux d'**hydraulique agricole** permet de dégager 2,2 millions d'euros d'économie en 2011 par rapport à 2010². Et les crédits dédiés à l'**animation rurale** sont à nouveau recentrés sur le « Réseau rural » pour un montant stabilisé à 1,1 million d'euros.

c) Le Grenelle de l'environnement

L'agriculture, la forêt et la pêche représentent des secteurs où l'impact du Grenelle de l'environnement est important et, souvent, direct. A titre d'illustration de ces objectifs environnementaux peuvent être mentionnées les politiques opérationnelles suivantes, le plus souvent issues de l'article 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi « Grenelle I ») et parfois précisées par différents articles de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi « Grenelle II ») :

- le **plan « agriculture biologique : horizon 2012 »** qui prévoit de tripler la surface cultivée en agriculture biologique pour atteindre 6 % de l'ensemble des surfaces agricoles d'ici 2012 ;

- le **plan pour la certification environnementale des exploitations** qui vise à engager 50 % des exploitations agricoles dans une démarche de certification environnementale d'ici 2012 ;

- le **plan « Ecophyto 2018 »** destiné à atteindre une réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires de moitié d'ici dix ans ;

- le **plan pour la performance énergétique des exploitations agricoles** qui doit permettre d'atteindre un taux de 30 % d'exploitations agricoles à faible dépendance énergétique d'ici 2013. Ce plan, initié en 2009, est doté de 20 millions d'euros en 2011, après avoir bénéficié de 38 millions d'euros en 2010 ;

- le **plan d'urgence en faveur de la préservation des abeilles** qui s'appuie sur une évaluation toxicologique indépendante des effets des substances chimiques sur les abeilles, sur la création d'une interprofession de la filière apicole et d'un institut scientifique et technique de l'abeille (ISTA), et enfin sur la déclaration annuelle de ruches, rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2010 ;

- les « **Assises de la forêt** » de janvier 2008 qui ont fixé un objectif de plus grande mobilisation des ressources forestières. En outre, le Président

¹ Le MAAP conserve à sa charge l'entretien des ouvrages domaniaux dont il est propriétaire et les investissements dédiés à la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne, dans le cadre de la concession d'Etat dont celle-ci bénéficie.

² Les économies réalisées auparavant étaient de 6 millions d'euros en 2010 par rapport à 2009 et de 16 millions d'euros en 2009 par rapport à 2008.

de la République a annoncé, lors de son discours sur la filière bois prononcé le 19 mai 2009 à Urmatt, que les soutiens publics, qu'il s'agisse d'aides ou de mesures fiscales, devront, à l'avenir, être soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

d) Le « bilan de santé » de la PAC

L'accord sur le bilan de santé de la PAC a été signé le 20 novembre 2008, sous la présidence française de l'Union européenne (UE). Il a permis d'infléchir, dans un sens favorable à la position de la France, la proposition faite aux ministres de l'agriculture des 27 Etats membres par la Commission européenne lors du Conseil de juin 2008. La Commission proposait en effet la poursuite de la généralisation du découplage des aides et le renforcement de la politique de développement rural (second pilier de la PAC). Exprimant le refus par les Etats membres d'une transformation de la PAC en une simple politique de développement rural, l'accord a finalement garanti le **maintien des instruments de régulation des marchés** (interventions, aides à l'écoulement et au stockage privé pour les produits laitiers notamment etc.) ainsi que **l'instauration d'une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des règles en fonction des choix nationaux** (aides soumises au découplage ; paiements destinés à certains types d'agriculture bénéfiques pour l'environnement ; utilisation de la modulation supplémentaire, actuellement fléchée exclusivement sur des mesures répondant aux « nouveaux défis » que sont la biodiversité, le changement climatique, la gestion de l'eau et les énergies renouvelables ; réorientation des paiements découplés). Le principe a donc été retenu de réduire fortement le niveau de transfert des aides du premier vers le second pilier.

D'après les réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, le **soutien de l'UE aux agriculteurs français en 2011** sera ainsi notamment orienté vers :

- les surfaces en herbe consacrées à l'élevage à hauteur de 700 millions d'euros ;
- l'aide à l'assolement (90 millions d'euros) ;
- l'agriculture biologique, par le versement de 84 millions d'euros d'aides à la conversion et au maintien ;
- le « plan protéines » de soutien aux surfaces de protéagineux et de légumineuses (40 millions d'euros) ;
- les élevages ovins et caprins, les exploitations productrices de légumes de plein champ et, enfin, les fourrages à hauteur, respectivement, de 30 millions d'euros pour chacun.

S'agissant des quotas laitiers, leur abandon a été décidé dès 2003. Il a été convenu d'**assortir leur augmentation de 5 % d'ici leur suppression en 2015** (à raison de 1 % par an), de clauses de rendez-vous pour procéder à d'éventuels ajustements. En **2009**, la crise de la filière laitière avait ainsi

conduit au **gel provisoire de l'augmentation des quotas**. Un rattrapage a donc été opéré en 2010.

Afin de favoriser le **développement de l'assurance récolte**, une enveloppe spécifique provenant des fonds communautaires est, en outre, allouée tous les ans à chaque Etat membre. En 2011, elle devrait ainsi s'élever à **100 millions d'euros** pour ce qui concerne la France, égale à son montant pour 2010.

Au total, votre rapporteur spécial déplore que **l'impact budgétaire à moyen terme des réformes** importantes conduites par le MAAP, qu'elles soient liées à la mise en œuvre de **la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche**, de la **révision générale des politiques publiques**, du **Grenelle de l'environnement**, ou encore, du **bilan de santé de la PAC**, ne soit pas évalué avec plus de précisions.

C. REMARQUES SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009 ET EN 2010

1. Une exécution à nouveau perturbée

Chaque année, un **taux d'engagement élevé des crédits** de la mission est constaté. Ainsi, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, au 31 août 2010, ce taux atteignait 75 % en AE et 66 % en CP.

Il convient d'observer que l'exécution budgétaire en 2010, comme en 2009¹, se caractérise par un **profil perturbé**. Les ouvertures de crédits en cours d'exercice sont considérables (en 2010, avant la fin de l'été, + 494 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la LFI ; et sur l'exercice 2009, + 935 millions d'euros en AE et + 838 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 29 % et 24 % par rapport aux dotations prévues en LFI pour 2009). Comme à l'accoutumée, **la budgétisation « au plus juste »**, pour ne pas dire insuffisante, de la mission **ne permet pas de faire face aux conséquences des crises** qui affectent traditionnellement le monde agricole, **qu'elles soient de nature climatique, sanitaire ou économique**.

Comme on l'a vu précédemment lors de l'analyse de la programmation pluriannuelle de la mission APAFAR, le **plan de soutien exceptionnel**, d'un montant annoncé de 650 millions d'euros², a ainsi conduit à d'importantes ouvertures de crédits en cours d'exercice.

¹ Votre rapporteur spécial renvoie pour de plus longs développements à sa contribution au rapport n° 587 (2009-2010), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

² Auquel venait s'ajouter un milliard d'euros de prêts bancaires.

Il s'agit ainsi d'environ **110 millions d'euros** en AE=CP sur l'exercice **2009** et de **230 millions d'euros en AE** et **160 millions d'euros en CP** sur l'exercice **2010**¹, principalement par l'intermédiaire du financement de prêts bonifiés, de mesures d'allègements de charges et, enfin, d'une majoration du dispositif « Agridiff ».

Les ouvertures résultant en **2009** de la mise en œuvre du plan exceptionnel de soutien à l'agriculture **sont à replacer dans le contexte plus général de l'ampleur des ouvertures constatées sur l'exercice**, soit **935 millions d'euros en AE** et **837,71 millions d'euros en CP**, ce qui représente une augmentation respective de 29 % et 24,1 % par rapport aux dotations prévues par la LFI pour 2009. Parmi les facteurs explicatifs de ces mouvements *ex post*, peuvent être relevés la réparation des **dégâts provoqués par le passage de la tempête Klaus** de janvier 2009², les besoins de couverture des **refus d'apurement communautaires**, le coût des campagnes de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), **l'absence de dotation en loi de finances initiale du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)** qui a conduit à des abondements en cours d'exécution etc.

En 2010, certains de ces éléments sont toujours présents et expliquent une partie du phénomène de surexécution observé. Il en est ainsi **des suites de la tempête Klaus** ou de **l'abondement du FNGCA** en cours d'exercice, et ce pour la quatrième année consécutive. Les ouvertures de crédits en cours d'exercice résultent toutefois surtout de la **compensation à la MSA des nouvelles exonérations de charges** sociales des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi ou « TO-DE » (459 millions d'euros ouverts par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010) et des **conséquences du passage de la tempête Xynthia**³ (35 millions d'euros ouverts par la loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010).

¹ Ces ouvertures doivent être ajoutées aux redéploiements de crédits internes aux programmes destinés à financer le plan de soutien. En 2010, les principaux mouvements intervenus sur le programme 154 à ce titre s'élèvent à 48 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP pour abonder le fonds d'allègement des charges (FAC) et à 21,6 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP pour accroître les crédits d'intervention de FranceAgriMer. Il conviendrait d'ajouter à ces sommes les redéploiements qui ont permis d'assurer le maintien de la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) en 2010 (soit 47,3 millions d'euros en AE).

² Au moins 43 millions de mètres cubes de bois ont été déracinés, selon l'inventaire forestier national (IFN). Le massif forestier de l'Aquitaine a été particulièrement dévasté et les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont également été atteintes. Cette tempête a conduit à la mise en œuvre d'un plan d'urgence pour la filière bois, annoncé le 12 février 2009.

³ Un bilan des dégâts et des indemnisations dans le secteur agricole a été réalisé par la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia présidée par notre collègue Bruno Retailleau. Cf. le rapport de la mission « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », rapport d'information n° 647, 2009-2010.

Si ces mesures d'urgence devraient être de nature à **limiter les difficultés de fin de gestion**, fréquentes s'agissant de cette mission, elles n'empêcheront bien évidemment pas votre rapporteur spécial de dresser à nouveau, lors de l'examen du futur projet de loi de règlement des comptes, le **constat d'une sur-exécution en 2010**.

Ces dépassements considérables en exécution, déjà observés les années précédentes, témoignent du **sous-calibrage chronique des crédits de cette mission en loi de finances initiale** et, plus particulièrement, du faible réalisme sur lequel s'appuient les prévisions budgétaires en matière agricole.

2. Des reports de charges à nouveau en augmentation

La prépondérance, au sein de la mission, des dépenses d'intervention, souvent pluriannuelles et instables, entraîne des **reports de charges importants**¹.

En 2008 et 2009, votre rapporteur spécial se félicitait de la **baisse notable des reports de charge** par rapport à ceux observés pour les exercices précédents², d'autant plus que cette phase de contraction faisait suite à une période haussière.

Mais alors que dans sa contribution au rapport³ sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, votre rapporteur spécial relevait 93 millions d'euros de reports de charges en AE et 158,2 millions d'euros en CP⁴, les prévisions du MAAP dans ses réponses au questionnaire budgétaire s'élèvent à **187,6 millions d'euros en AE et 251,3 millions d'euros en CP pour l'exercice 2010, soit une hausse respective de 101 % et 58,8 %** en une seule année.

¹ *Les reports de charges correspondent à des engagements dont les paiements n'ont pu être couverts en cours d'année faute de CP suffisants. Le paiement est donc repoussé à l'exercice budgétaire suivant.*

² *D'après le MAAP, cette réduction des reports de charges était essentiellement imputable à une réévaluation des montants, parfois surestimés, à des ouvertures en gestion ainsi qu'à des efforts du ministère dans sa gestion.*

³ *Rapport n° 587 (2009-2010), tome II, déjà cité, p.32.*

⁴ *Les refus d'apurement communautaires ont représenté à eux seuls 70 % des reports de charges en AE et 40 % en CP en 2009.*

**Evolution 2007-2010 des reports de charge de la mission
« Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**

(en millions d'euros)

	2007		2008		2009		2010 <i>(estimation)</i>	
	AE	CP	AE	AE	CP	CP	AE	CP
Montant des reports de charge	132,4	371,2	118,4	214,2	93,3	158,2	187,6	251,3
<i>Evolution N/N-1</i>			-10,6%	-42,3%	-21,2%	-26,1%	+101%	+58,8%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

D'après les informations transmises par le MAAP, l'évaluation de la plupart des reports de charges reste toutefois soumise à **des incertitudes fortes**, qui résultent notamment de leur caractère prévisionnel et des remontées inégales d'informations en provenance d'opérateurs ou des services déconcentrés. Parmi les remontées d'informations incertaines, le MAAP mentionne par exemple les aides payées par les opérateurs de la mission, à l'instar de l'ASP.

Votre rapporteur spécial ne peut donc que réitérer pour 2011 son souhait d'une meilleure gestion et inviter dans le même temps le ministère à **suivre les recommandations de la Cour des Comptes concernant l'amélioration de l'évaluation et de la justification de ses reports de charges**¹.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse des programmes de la mission **ne constitue pas une description exhaustive des dispositifs et des crédits qui leur sont consacrés**². Elle se concentre en effet sur les **questions faisant l'objet d'un suivi particulier par votre rapporteur spécial et votre commission des finances**.

A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »

1. Le programme qui valait deux milliards

Comme on l'a vu plus haut, le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » a

¹ Cf. la note de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire 2009 de la mission.

² On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances de la mission APAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2011.

absorbé en 2009 l'ancien programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Doté de la moitié des crédits de la mission, le programme 154 est le **support privilégié de la politique d'intervention du ministère en faveur du monde agricole**. Il intervient en complément des financements du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui sont dotés respectivement de 10 milliards d'euros et de 800 millions d'euros par an.

a) Principales évolutions constatées sur les crédits

Dépourvu de dépenses de personnel, le programme 154 est composé à **86 % de crédits d'intervention** (1,7 milliard d'euros) et à 14 % de crédits de fonctionnement (276,8 millions d'euros). Il voit **ses crédits augmenter de 4 % en AE et de 9 % en CP, pour s'établir à deux milliards d'euros** (1,97 milliard d'euros en AE et 2,03 milliards d'euros en CP).

Cette évolution s'explique par deux mouvements de sens contraire :

- la **fin de certains dispositifs** tels que le **plan exceptionnel de soutien à l'agriculture** (environ 200 millions d'euros en 2010), la **mesure rotationnelle en faveur de l'assolement** (135 millions d'euros en 2010) ou, encore, certaines **contreparties nationales au bilan de santé de la PAC** (22 millions d'euros en 2010) ;

- l'extension des **exonérations de cotisations sociales pour les TO-DE** (compensation à la MSA de 492 millions d'euros en AE=CP pour 2011, dont 291 millions d'euros seront traités en mesures de périmètre), le **plan de développement des filières** (300 millions d'euros sur trois ans annoncés par le ministère, dont 60 millions d'euros en AE à la charge du programme 154 en 2011¹) et la poursuite des mesures prioritaires que sont la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante** (PNSVA), l'**indemnité compensatoire de handicap naturel** (ICHN) et les **aides aux filières de production des départements d'outre-mer**, respectivement dotées de 165 millions d'euros, 248 millions d'euros et 90 millions d'euros et qui nécessitent un niveau de CP adapté en 2011.

¹ *Le PAP de la mission précise que le solde sur l'exercice 2011 devrait être couvert par le produit de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, mise en place par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). Les plans d'aide aux filières ont pour objet d'accompagner les mutations et le renouvellement des générations sur la période 2011-2013, en soutenant la modernisation des bâtiments dans les domaines du bien-être animal et de la performance énergétique des exploitations. Des mesures facilitant la cessation d'activités et la reconversion professionnelle seront également mises en œuvre.*

Répartition par action et par titre des AE du programme 154

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
11 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	-	100 000	-	482 636 600	482 736 600	24,50%
12 - Gestion des crises et des aléas de la production	-	-	-	45 300 000	45 300 000	2,00%
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	-	-	-	269 114 962	269 114 962	14,00%
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires	-	675 000	500 000	837 005 188	838 180 188	42,40%
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	-	265 609 000	-	8 000 000	273 609 000	13,80%
16 - Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	-	10 422 000	-	55 300 000	65 722 000	3,40%
Total	0	276 806 000	500 000	1 697 356 750	1 974 662 750	100,00%
%	0,00%	14,00%	0,03%	85,97%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Plus de 40 % des AE (838,2 millions d'euros) est dédié à la « **Gestion équilibrée et durable des territoires** » (action 14). Cette action contient la plupart des dispositifs de **soutien au maintien de l'activité en zones difficiles**, en particulier l'**indemnité compensatrice de handicap naturel** (ICHN), stabilisée à 248 millions d'euros en 2011. L'augmentation de l'action de 81 % en 2011 résulte surtout de la mise en œuvre de mesures d'exonérations de charges sociales pour les TO-DE, qui donnent lieu à compensation auprès de la MSA (492 millions d'euros en AE=CP pour 2011, dont 291 millions d'euros seront traités en mesures de périmètre, soit un surcoût de 201 millions d'euros pour l'action 14 du programme 154).

L'action 14 vise également la promotion de pratiques agricoles **respectueuses de l'environnement** :

- prime herbagère agro-environnementale¹ (PHAE) ;
- mesure rotationnelle agro-environnementale² ;
- programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- mesures agro-environnementales régionales (MAER).

Les crédits en faveur de l'agriculture biologique sont en baisse, mais l'effort en faveur de ce secteur n'est pas remis en question puisque cette réduction des crédits est compensée par une prise en charge accrue par la PAC suite à son bilan de santé.

Un **quart** des dotations (482,74 millions d'euros) est consacré à l'« **Adaptation des filières à l'évolution des marchés** » (action 11). Cette action, en hausse de 1 % en AE et de 2% en CP par rapport à la loi de finances pour 2010, regroupe notamment les crédits de la **prime nationale supplémentaire à la vache allaitante**³ (PNSVA), les **aides aux filières de production outre-mer**⁴, ainsi que les autres aides aux filières servies par l'intermédiaire de FranceAgriMer et de l'ODEADOM. La stabilisation des moyens de l'action 11 en 2011 concerne également les **interventions des offices** et la politique de la qualité, concrétisée par la **création du fonds de structuration des filières issues de l'agriculture biologique** dit « Fonds avenir bio », qui s'inscrit dans le plan ministériel « agriculture bio : horizon 2012 ». En dehors de ces lignes, les dotations des autres sous-actions sont en baisse. Votre rapporteur spécial s'inquiète en particulier de la **réduction des crédits visant le soutien des exportations**, qu'il s'agisse du Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires (FISIAA) ou de nos actions internationales, à travers la Sopexa notamment.

L'« **Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles** » est, en volume de crédits, la **troisième action** du

¹ La PHAE vise la biodiversité et le soutien de l'élevage par le maintien des surfaces herbagères. Son niveau de CP a été réduit de moitié en 2010 pour atteindre 60 millions d'euros et il est proposé d'inscrire 66 millions d'euros à ce titre pour 2011. La baisse des crédits depuis deux ans résulte d'une prise en charge accrue au titre du cofinancement communautaire (75 % à partir de 2010 au lieu de 55 % précédemment, soit 181 millions d'euros versés par l'UE pour un coût global de la PHAE estimé à 241 millions d'euros). Aucune AE n'est inscrite au titre du présent projet de loi de finances, comme c'était le cas en 2010, ce qui témoigne de la disparition programmée de la PHAE. Elle a permis la signature d'environ 65 000 contrats en cours avec les exploitants agricoles (durée moyenne de cinq ans), ce qui témoigne de son succès mais il est prévu de lui substituer progressivement le nouveau dispositif communautaire de prime à l'herbe.

² Issue du bilan de santé de la PAC, cette mesure rotationnelle en faveur de l'assolement est abandonnée en 2011. Elle avait conduit à prévoir 135 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP en 2010. Seuls 27 millions d'euros de CP sont ouverts en 2011 en vue de continuer à couvrir les engagements contractés en 2010.

³ La PNSVA reste au même niveau qu'en 2010 et 2009, soit 165 millions d'euros en CP. Cette prime supplémentaire est particulièrement utile dans le contexte des difficultés rencontrées par les éleveurs français.

⁴ 90 millions d'euros en 2011, soit un montant similaire à celui arrêté pour 2010.

programme (14 % des AE, soit 269 millions d'euros). Y figurent les **moyens dédiés à l'installation, à la modernisation et au départ**. La baisse des crédits de cette action (- 8 % en AE et - 21 % en CP) résulte surtout de la contraction du plan de performance énergétique (PPE), suite au report *sine die* de la taxe carbone qui devait en assurer une partie du financement, mais aussi de la réduction des **prêts bonifiés à l'installation** (PBI). On constate, par ailleurs, un gel **des dispositifs liés au soutien à l'installation**, et notamment les **dotations aux jeunes agriculteurs** (256 millions d'euros, dont 161 millions inscrits sur le programme et 95 millions d'exonérations fiscales et sociales), dont le taux de cofinancement communautaire de 50 % est maintenu jusqu'en 2015. Enfin, les crédits de **préretraite** augmentent (aides à la cessation d'activité accrus de 95 % en AE), ainsi que, dans une moindre mesure, les prêts de modernisation et l'indemnité viagère de départ.

Les **subventions pour charges de service public** des opérateurs ont été regroupées sous l'action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » (près de 275 millions d'euros et 14 % des AE du programme, stables par rapport à 2010). Ce choix, résultant probablement d'un souci de commodité en gestion, participe d'une catégorisation des dépenses par titre plutôt que par destination et paraît **peu compatible avec l'esprit de la LOLF**. Les crédits de l'action 15 correspondent ainsi à une partie des subventions pour charges de service public allouées à **l'Agence de services et de paiement** (112 millions d'euros sur cette action et un milliard d'euros en totalité), à **FranceAgriMer** (91 millions d'euros sur cette action et 253 millions d'euros en totalité) et à **l'ODEADOM** (4 millions d'euros sur cette action et 46 millions d'euros en totalité). La subvention revenant aux **Haras nationaux, désormais IFCE**, fixée à 41,6 millions d'euros en 2011, est quant à elle en baisse de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. A ce stade, **les réformes des opérateurs du programme, appelées par la RGPP, semblent encore loin de permettre des économies dignes de ce nom**.

La **politique de la pêche** fait l'objet de l'action 16 « **Gestion durable des pêches et de l'aquaculture** » dotée de 65,7 millions d'euros en AE. L'augmentation des crédits de cette action avait été massive en 2009 en raison de la mise en œuvre du **Plan pour une pêche durable et responsable** (PPDR) depuis 2008. La fin du cycle de dépenses de ce plan arrivé à son terme explique la baisse des crédits en 2010 (- 115 millions d'euros en AE et - 54 millions d'euros en CP par rapport à 2009) et en 2011, qui doit être nuancée par la légère reprise des engagements (+ 13 millions d'euros en AE et - 29 millions d'euros en CP, soit une baisse de 34 %).

Enfin, **seuls 2 %** des crédits sont dédiés à la « **gestion des crises et des aléas de production** ». L'action 12 n'est en effet dotée que de 45,3 millions d'euros d'AE. Ils sont notamment consacrés à **l'assurance récolte** (33,3 millions d'euros en AE=CP), à **la dotation du fonds d'allègement des charges** (FAC), pour 8 millions d'euros en AE=CP, et au

mécanisme « **Agridiff** » pour les agriculteurs en difficulté (4 millions d'euros en AE).

b) Les dépenses fiscales

Pour l'année 2011, le montant total des dépenses fiscales rattachées au programme 154 est d'**au moins deux milliards d'euros**, y compris les dépenses sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, soit **un montant identique aux crédits proposés** par le présent projet de loi de finances pour 2011.

Les principales dépenses fiscales du programme 154 concernent (les montants indiqués représentent le coût annuel de la mesure) :

- la lutte contre le réchauffement climatique, l'amélioration de la sécurité énergétique et le développement économique des filières agricoles, à travers le **taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fuel domestique utilisé comme carburant**, d'un coût estimé à 1,1 milliard d'euros, et l'**exonération partielle** de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qu'il s'agisse du gaz naturel (**TICGN**) ou des produits pétroliers (**TIPP**), pour un montant de 200 millions d'euros. Un dispositif complexe encourage en outre le **développement des biocarburants** ;

- l'**installation des jeunes agriculteurs**, dans la mesure où le renouvellement des générations d'agriculteurs demeure une priorité du Gouvernement. Ces mesures, mises en œuvre pendant les cinq premières années d'activités, période où la fragilité des structures est la plus grande consistent en une diminution du bénéfice imposable (abattement de 50 % sur les bénéfices pendant les soixante premiers mois d'activité, pour 60 millions d'euros), une réduction de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et un abaissement des droits d'enregistrement en cas d'acquisition d'immeubles ruraux ;

- le soutien à l'investissement et à l'épargne en agriculture, avec la **déduction pour investissement (DPI)**, qui s'élève à 160 millions d'euros, et la **déduction pour aléa (DPA)**, de 60 millions d'euros, qui vise pour sa part à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution. Contrairement à la DPI, dispositif très apprécié des agriculteurs puisque 50 000 environ l'utilisent, la DPA demeure encore sous utilisée. Afin de la rendre plus attractive, ce dispositif a fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa création, notamment dans le cadre de la loi de finances pour 2010 avec la réintroduction de l'aléa économique ;

- les allègements de charges fiscales liés aux caractéristiques de l'activité agricole. Ainsi les terres agricoles sont totalement exonérées des parts régionale et départementale de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties** et bénéficient d'une exonération de 20 % de la part communale de cette taxe depuis 2006 (étant précisé que cette exonération bénéficie intégralement au fermier quand les terres sont louées par bail). Un **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique** a été créé en 2006 (coût de 33 millions d'euros)

et le présent projet loi de finances pour 2011 propose de le reconduire. Enfin, les dépenses engagées par les agriculteurs dont la présence quotidienne est nécessaire sur l'exploitation, afin d'assurer leur remplacement par un tiers durant une période de congé donne lieu à un **crédit d'impôt spécifique** ; reconduit pour une année par la loi de finances pour 2010, l'avenir de ce dispositif reste incertain. Une mission d'évaluation de la mesure a été confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et devra **éclairer le Gouvernement sur la possible demande de prorogation** de ce crédit d'impôt, dans le respect des règles nationales et européennes. Un **amendement** pourrait donc être déposé dans ce sens **lors de l'examen du présent PLF** ;

- les dépenses fiscales qui procèdent de l'aménagement du territoire. Pour soutenir l'emploi en milieu rural, les groupements d'employeurs peuvent ainsi constituer des **provisions défiscalisées** afin de couvrir leur responsabilité solidaire **pour le paiement de dettes salariales**. De même, dans la mesure où les **activités équestres** (préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités du spectacle) contribuent à l'aménagement des territoires ruraux, le caractère agricole de ces activités a été reconnu sur un plan fiscal. Les exploitants tirant des revenus de ces activités sont donc imposés dans la catégorie des **bénéficiaires agricoles** et bénéficient à ce titre d'une exonération de taxe foncière. Enfin, un **taux réduit de TVA** est applicable à certains produits phytosanitaires et engrais (60 millions d'euros).

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) La faiblesse du dispositif budgétaire de gestion des crises

Le **paradoxe** veut que les aléas climatiques, sanitaires ou économiques, dont on a vu qu'ils **bouleversaient profondément** l'exécution budgétaire chaque année, soient pris en charge par **l'action la moins dotée** du programme.

Bien que la survenue de crises soit par nature imprévisible et rende difficile toute budgétisation en loi de finances initiale, le caractère récurrent des aléas qui touchent le monde agricole peut ici faire **douter de la sincérité de la prévision**.

Si la reconduction des crédits du **Fonds d'allègement des charges** est bienvenue¹, votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une fois encore, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui a pris en 2010 le nom de **fonds national de gestion des risques en**

¹ Porté de 4 à 8 millions d'euros en 2009, le FAC a été reconduit au même niveau en 2010 et devrait l'être également en 2011. Votre rapporteur spécial observe que le FAC s'est substitué cette année à la bonification des prêts de crise.

agriculture (FNGRA)¹, ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2011, alors même que l'article L. 361-5 du code rural dispose que les ressources du fonds sont composées d'une subvention inscrite au budget de l'Etat². Le MAAP fait valoir que « *le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre des calamités* »³, au motif que le montant des indemnisations à verser n'est pas connu au moment de l'élaboration du budget. Cette argumentation est contestable, dans la mesure où la loi dispose explicitement que le montant de subvention de l'Etat dont bénéficie le FNGCA doit être au moins égal au **produit des contributions des exploitants, et non au montant des indemnisations à attribuer**. Lors de son audition par votre commission des finances, le 14 octobre 2009, le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche a fait valoir un autre argument : « *l'absence de dotation du FNGCA s'explique par l'obligation de la survenue de sinistres préalables* ». Votre rapporteur spécial s'interroge encore sur l'existence d'une telle obligation.

Le projet annuel de performances **ne mentionne même pas le FNGRA**, ce qui constitue un recul par rapport aux PAP des deux années précédentes, qui précisaient au moins que le fonds « *serait doté en 2011* ». Il est donc possible, sinon probable, qu'en 2011 votre commission des finances continue à émettre des avis favorables sur d'autres décrets d'avance permettant d'abonder le programme en gestion.

Au-delà de la question du FNGRA, votre rapporteur spécial souligne qu'il accorde une grande attention à la question des **dispositifs de gestion des aléas** climatiques, sanitaires ou économiques, remaniés en 2010 par la LMAP. Il estime que la problématique de la réassurance publique doit être également appréhendée au regard de son **coût budgétaire précis** et que d'autres solutions alternatives doivent être envisagées, à l'instar de l'extension de la **couverture des risques par les mécanismes de marché**. Il remarque en outre que ce point pourrait être approfondi dans le cadre d'une mission de contrôle budgétaire.

b) Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux

En 2011, la réduction de 2,4 % qui suit la baisse de 4,25 % déjà enregistrée pour 2010 par rapport à 2009, de la subvention pour charges de service public attribuée à l'Institut français du cheval et de l'équitation

¹ Le champ d'intervention du fonds – qui continuera de couvrir les aléas climatiques – est élargi par la LMAP à la couverture des risques sanitaires et environnementaux. L'incitation ressort surtout de la subvention des primes d'assurance, portée à 65 %, au lieu de 50 %, dans le but de développer la diffusion de l'assurance récolte dans l'ensemble des filières.

² Lors de l'examen du décret d'avance du 25 octobre 2007, qui faisait suite à la pratique récurrente d'un abondement en gestion du FNGCA par des crédits initialement dévolus à la PNSVA, votre rapporteur spécial avait qualifié cette opération d'« acrobatie budgétaire », relevant « d'une interprétation très large de l'urgence et de l'imprévisibilité des dépenses qui doivent fonder le recours à un tel instrument réglementaire ».

³ Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.

(IFCE) couronne le succès de la démarche de modernisation des Haras nationaux entamée ces dernières années et appelée de ses vœux par votre commission des finances¹.

En application des prescriptions émises en juin 2008 dans le cadre de la RGPP, le **regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation** a en effet conduit à la création le 1^{er} février 2010, par le décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010, de **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)**, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la double tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture. Alors que l'IFCE, nouvel opérateur unique de l'État pour la filière cheval, n'est centré que sur des missions de service public, les activités des Haras nationaux qui étaient menées dans le secteur concurrentiel sont désormais transférées au groupement d'intérêt public (GIP) France Haras.

Selon le PAP 2011, le **recentrage des Haras nationaux sur leurs « seules missions de service public » à travers l'IFCE**, et l'évolution de cet établissement vers un organe permettant de mieux structurer l'ensemble de la filière *« sont engagés, au travers d'un **plan progressif sur cinq ans** »*. Un programme de **réduction des effectifs** de l'opérateur à hauteur de 147 ETP sur 2009-2011 a, en outre, été décidé. Ce programme se traduit donc par la diminution progressive de sa subvention pour charges de service public.

Votre rapporteur spécial **se félicite de la création de l'IFCE et de ces orientations** traduites dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur, censé couvrir la période 2009-2013. Toutefois, dans un tel contexte de réforme, un **bilan objectif du financement de la filière équine** devait être entrepris. A son terme, votre rapporteur spécial vous propose un amendement portant sur les crédits du programme de manière à **alléger le choc de la baisse de 47 % du soutien budgétaire du ministère aux subventions à la filière cheval hors IFCE**. Une baisse de 30 % paraît en effet plus acceptable.

¹ Voir les rapports d'information n° 64 (2006-2007) « Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ? » et n° 218 (2007-2008) « Les Haras nationaux. Pour un outil modernisé au service de la filière cheval ».

Le financement de la filière équine

L'organisation de la filière prend notamment depuis 2005 la forme d'un **fonds de financement de la filière équine**, géré par la **Fédération nationale des courses françaises (FNCF)**, association instituée par le décret n° 97-456 du 5 mai 1997. Il s'agit du « **Fonds Eperon** », placé sous la direction d'un comité composé de huit professionnels et d'un seul représentant de l'Etat qui représente un montant annuel de l'ordre de **10 millions d'euros**, redistribués au profit de l'ensemble des sports équestres, de l'équitation de loisir, ou, encore, de l'attelage et destinés à participer au financement de projets structurants et innovants.

Ce montant paraît bien faible par rapport au retour assuré par **les courses hippiques, dont le rôle est essentiel dans le financement de la filière cheval** - à la faveur du reversement du résultat net du PMU aux sociétés mères et aux autres sociétés de courses, soit **731,5 millions d'euros en 2009** et qui pourrait être de l'ordre de 820 millions d'euros par an à partir de 2011 avec l'entrée en vigueur de l'article 11 *quinquiès* du présent projet de loi de finances. Les sociétés de courses et leurs sociétés mères, insérées dans une organisation nationale appelée « l'Institution des courses françaises », elle-même représentée par une association, la FNCF, disposent donc de moyens sans commune mesure avec les autres composantes de la filière équine.

Il convient toutefois de souligner l'existence de **crédits budgétaires** au service de la politique du cheval. Des ressources dont le montant reste à déterminer proviennent de **subventions versées par le ministère de la Santé et des sports** (parmi elles, la subvention allouée à l'IFCE représente 7,2 millions d'euros en 2010 et en 2011) mais, surtout, **par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche**, qui consacre différentes ressources à la filière. La subvention allouée à l'IFCE par le programme 154 de la mission APAFAR s'est ainsi élevée à **42,6 millions d'euros en 2010** et serait réduite à **41,6 millions d'euros en 2011**. L'IFCE, opérateur de l'Etat, apporte un soutien aux professionnels de la filière et, dans cette optique, met en place des contrats de partenariat. Par ailleurs, il apporte une aide importante aux chevaux de trait en matière d'étalonnage puisque, pour ceux-ci, l'identification est gratuite (soit un coût d'environ 10 millions d'euros par an).

Le soutien budgétaire du ministère de l'agriculture passe également par l'action 14 du programme 154, soit **9 millions d'euros en 2010**, que **le présent PLF propose de réduire drastiquement de 47 % en 2011, pour atteindre 4,72 millions d'euros**. Cette ligne abonde les subventions destinées à la filière « sport, loisir, travail », dont l'élevage des chevaux de trait et la production de viande. En sont donc exclues les courses hippiques. Ces crédits sont attribués aux structures (associations nationales de races et fédérations les regroupant), aux associations ayant un rôle national et d'intérêt général (Handi-cheval, Ligue de protection du cheval, Institut du droit équin), aux primes aux compétitions équestres organisées sous l'égide de la Fédération française d'équitation et, enfin, aux primes aux concours d'élevage 0 à 6 ans et, en particulier, aux primes réservées aux épreuves de 4 à 6 ans organisées par la Société hippique française et dont le but est la formation et la valorisation du jeune cheval (étape essentielle, car le cheval doit être prêt à l'emploi et avoir 5 ou 6 ans pour être commercialisé).

Il convient de noter qu'il existe enfin des **aides communautaires à la filière**, soit dans le cadre général des aides « agricoles », auxquelles peuvent prétendre les éleveurs de chevaux (mesures de « soutien à l'herbe »), soit la « prime aux races menacées d'extinction » (PRME), soutien destiné aux chevaux de trait d'un montant de **1,5 million d'euros par an** en France.

Les conclusions de la RGPP de juin 2008 ont recommandé de **mieux cibler les aides à la filière cheval et d'éviter le saupoudrage** (certaines primes ont un montant dérisoire et donc sans effet), de responsabiliser les acteurs professionnels et de **travailler en concertation sur les redistributions au profit de la filière**. Ainsi une réflexion s'est engagée avec les professionnels pour revoir la nature et la répartition des soutiens. Il pourrait ainsi être envisagé de mettre en place prochainement un **fonds en faveur de l'élevage dans les filières trait et sport**, le cas échéant à partir des gains des paris hippiques. D'ici là, ces deux filières méritent d'être soutenues.

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 154

1. Les **dépenses d'intervention** du MAAP sont placées, dans l'ensemble, sous le signe de la **continuité en 2011**. Cependant, la **réforme des principaux opérateurs du programme** doit désormais permettre de **réaliser des économies**. Le montant des subventions allouées n'apparaît pas très rassurant de ce point de vue. **Seule la poursuite de la réduction de la dotation destinée aux Haras nationaux représente un progrès significatif.**

2. La **gestion des aléas climatiques, économiques et sanitaires** reste en 2011 le **parent pauvre** du programme 154. La **réforme de ces dispositifs en 2010 par la LMAP** appelle **une réflexion sur la problématique de la réassurance publique**, qui pourrait faciliter la diffusion de **l'assurance récolte**. Toutefois, une telle approche doit être appréhendée au regard de son **coût budgétaire** et il conviendrait d'encourager d'autres solutions alternatives, à l'instar de l'extension de la **couverture des risques par les mécanismes de marché.**

3. La **baisse de 47 % du soutien budgétaire du ministère aux subventions à la filière cheval**, hors IFCE, est excessive. Un tel choc doit être amorti de manière à **ne pas déstabiliser la filière équine**, qui, à l'exception du secteur particulier des courses hippiques, ne bénéficie **pas de ressources conséquentes**. La mise en place d'un **fonds en faveur de l'élevage**, le cas échéant à partir d'un prélèvement sur les gains des paris hippiques, doit être mise à l'étude. Dans l'attente d'un tel dispositif, les chevaux de **trait et de sport** doivent faire l'objet de **concours publics subissant une réduction plus raisonnable.**

B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »

1. Une évolution contrastée des crédits en 2011 (360 millions d'euros en AE et 371 millions d'euros en CP)

a) Une évolution qui continue de résulter de la tempête Klaus de 2009

Doté de plus de **360 millions d'euros d'AE** et de **371,34 millions d'euros de CP**, le programme 149 est à **61 % composé de dépenses de fonctionnement**. En 2011, les crédits du programme sont en **baisse de 2 % en AE** mais en **hausse de 10 % en CP**, par rapport aux ouvertures en loi de finances initiale pour 2010.

Selon les réponses du MAAP au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, cette hausse des CP continue de résulter largement des **conséquences du passage de la tempête Klaus** dans les départements du Sud-ouest les 24 et 25 janvier 2009. Suite à cet événement climatique qui a fortement affecté la forêt landaise à peine dix ans après la grande tempête de 1999, le MAAP a mis en œuvre un plan chablis sur huit ans incluant des **mesures d'urgence**, des **aides au stockage et au transport du bois**, des mesures de reconstitution et de nettoyage des forêts, et le déblocage de **600 millions d'euros de prêts bonifiés pour la filière.**

Afin de poursuivre les efforts engagés en 2009, le budget du programme 149 avait ainsi bénéficié en 2010 d'une enveloppe supplémentaire de plus de 105 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP.

Cette **enveloppe est encore renforcée en 2011** avec une augmentation de **5 millions d'euros en AE** et **45 millions d'euros en CP des crédits relatifs aux opérations de nettoyage et de reconstitution** du plan chablis résultant de la tempête Klaus. Cette hausse impacte directement l'évolution des crédits de l'action 3 « Amélioration de la gestion des forêts » du programme.

Répartition par action et par titre des AE du programme 149

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total (millions d'euros)	%
01 - Développement économique de la filière forêt-bois	-	13 021 949	-	17 240 976	30 262 925	8%
02 - Régime forestier et patrimoine forestier domanial	-	167 700 000	1 000 000	-	168 700 000	47%
03 - Amélioration de la gestion des forêts	-	13 694 000	-	111 221 169	124 915 169	35%
04 - Prévention des risques et protection de la forêt	-	17 334 200	8 920 029	9 999 690	36 253 919	10%
Total	-	211 750 149	9 920 029	138 461 835	360 132 013	100%
%	0%	61%	3%	36%	100%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Pour les autres actions, votre rapporteur spécial se contentera de souligner que **les moyens sont assez stables**. La **baisse des crédits de l'action 1** « Développement économique de la forêt » est toutefois remarquable : - 3 % en AE (un million d'euros) et - 6 % en CP (2 millions d'euros) par rapport à la LFI 2010. Cette contraction résulte notamment d'une **application stricte de la norme transversale de diminution des dépenses** d'intervention retenue par le Gouvernement pour la programmation triennale 2011-2013. Les crédits de **l'action 2** « Régime forestier et patrimoine forestier » connaissent quant à eux une **légère augmentation** de 3 % en AE (5 millions d'euros) et de 1 % en CP (un million d'euros), qui s'explique par la hausse raisonnable de la **dotation globale de l'Office national des forêts (ONF)**, qui représente 187,7 millions d'euros en AE=CP en 2011.

b) Les dépenses fiscales

Les **dépenses fiscales rattachées au programme 149 « Forêt »** sont de l'ordre de **100 millions d'euros** dans le cadre du projet annuel de performance pour 2011, soit près du tiers des crédits budgétaires alloués au programme.

Seules quelques **mesures significatives** sont examinées ici par votre rapporteur spécial.

Il s'agit principalement de mesures patrimoniales, telles que les **exonérations partielles d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** pour les **propriétés en nature de bois et forêts** (coût de **52 millions d'euros**), au bénéfice de 60 000 contribuables, et les exonérations partielles de **droits de mutation à titre gratuit**, qui correspondent aux successions et donations de ces mêmes propriétés (**25 millions d'euros** de dépenses fiscales). Pour des raisons obscures, les parts de groupements fonciers agricoles (GFA) et les biens ruraux loués par bail à long terme rentrent dans le calcul du coût de ces deux mesures. Leur exclusion, au profit des seules réductions d'impôt imputables aux propriétaires forestiers et aux groupements forestiers, abaisserait le montant de la dépense fiscale rattachée au programme 149 « Forêt » à respectivement 20 millions d'euros pour l'ISF et 4 millions d'euros pour les droits de mutation.

Le **dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)** engendre un coût d'environ **8 millions d'euros**. Il vise à lutter contre le morcellement des bois et forêts par la mise en place d'une **réduction d'impôt sur le revenu (IR)**, accordée aux personnes physiques qui effectuent des dépenses d'acquisition de terrains boisés ou de travaux forestiers. Prolongé jusqu'au 31 décembre 2013, il a également été adapté par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (dépense supplémentaire de 400 000 euros en 2010, 600 000 euros en 2011 et 800 000 euros en 2013).

Un **taux réduit de TVA (5,5%)** est appliqué aux **travaux sylvicoles et d'exploitation forestière** réalisés au profit d'exploitants agricoles (y compris les propriétaires forestiers), à la suite des tempêtes de 1999 (**3 millions d'euros** de dépenses fiscales).

Par ailleurs et **pour un montant identique**, les **scieries** ont la possibilité de majorer de 30 % le **taux d'amortissement dégressif** pour les matériels de production, de sciage et de valorisation des produits forestiers. Cet **amortissement accéléré** ne concerne que les entreprises de première transformation du bois en vue de les encourager à investir.

En outre, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a apporté une importante évolution à la politique forestière par la création du **compte d'épargne d'assurance pour la forêt**, sur lequel les **intérêts des sommes déposées sont exonérés d'impôt** dans la limite d'un taux de rémunération de 2 % (pour un coût, à court terme, de **2 millions d'euros**, mais

qui devrait s'accroître progressivement et atteindre un rythme de croisière de **20 millions d'euros par an**).

2. L'Office national des forêts, principal opérateur du programme

a) Le poids prépondérant des subventions aux opérateurs

Les subventions aux **opérateurs représentent les deux tiers des crédits du programme soit 202 millions d'euros** en AE et en CP, principalement destinés à l'Office national des forêts (ONF), ce qui explique en grande partie la **prépondérance des crédits de titre 3**. Près de 50 % des AE et des CP sont ainsi concentrés sur l'action 2 « Régime forestier et patrimoine forestier domanial », qui supporte notamment la **subvention pour charges de service public de l'ONF**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de 10 000 agents et d'un **budget annuel d'environ 700 millions d'euros**. L'office a pour mission la gestion des **4,7 millions d'hectares de forêts publiques**, soit environ 27 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays, ce qui le conduit également à assurer **40 % de la vente de bois en France**. La baisse prévue de la subvention de l'Etat à l'ONF, en application des décisions issues de la RGPP¹, est à ce stade toujours reportée : fortement touché par la crise économique, la chute des cours du bois et le recul de ses recettes, **l'ONF doit faire face depuis deux ans à une situation financière difficile**².

L'Etat a donc décidé de verser à l'ONF une **subvention d'équilibre exceptionnelle en 2009** et, afin de ne pas le fragiliser davantage, la **subvention versée en 2010 à cet opérateur a été maintenue à son niveau antérieur** (172,3 millions d'euros, soit une subvention strictement égale à celle versée en 2009). **En 2011**, la subvention enregistre une **légère hausse** puisqu'elle est portée à **176,55 millions d'euros en AE** et à **176,70 millions d'euros en CP**.

Votre rapporteur spécial préconise toutefois de **ne pas abandonner la trajectoire définie par la RGPP** s'agissant de la gestion de l'ONF, en termes de **gains de productivité** et de **réduction de ses effectifs**. Il relève que **l'intégration de l'Inventaire forestier national (IFN) à l'ONF**, organisée par la RGPP, pourrait se heurter à des **problèmes de droit de la concurrence**. Il invite donc le Gouvernement à faire preuve de prudence s'agissant de cette opération.

¹ Elle devait diminuer en 2010 et en 2011, pour atteindre respectivement 167 millions d'euros et 161 millions d'euros.

² En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances a demandé à la fin de l'année 2008 à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF. Le rapport de la Cour lui a été remis le 29 septembre 2009. Votre rapporteur spécial a ensuite consacré un rapport à cette enquête. Il renvoie donc à ce dernier pour une présentation plus détaillée des problématiques de l'office (« L'ONF à la croisée des chemins », n° 54, 2009-2010).

En revanche, la **fusion du Centre national de la propriété forestière (CNPF) et des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** ne présente pas de difficultés¹. Elle se traduit par une **diminution importante de la subvention à cet opérateur en 2011** (- 23 %), pour s'établir à 13,7 millions d'euros en AE=CP. Financé à plus de 40 % par le programme 149, le CNPF pourra **compenser cette baisse par un prélèvement sur ses réserves**, estimées suffisantes d'après le MAAP². Les activités du centre s'inscrivent dans le contrat d'objectifs 2007–2011 et le prochain contrat de performance 2011-2015 sera bientôt signé entre l'Etat et cet établissement public.

Enfin, l'IFN voit lui aussi sa **subvention pour charges de service public se réduire (11,94 millions d'euros pour 2011** en AE=CP contre 13,43 millions d'euros en 2010, soit une **baisse de 11 %**). Cet opérateur a pour mission la **connaissance de la ressource forestière** sur l'ensemble du territoire, la mesure de l'accroissement de cette ressource et sa répartition, **quel que soit le statut de la propriété** (publique ou privée). Suite au Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, la **fusion de l'Inventaire forestier national avec l'Institut géographique national (IGN)** est envisagée, sous l'égide des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement. Un comité de pilotage de la fusion rendra régulièrement compte de l'avancée des travaux aux ministres, ainsi qu'aux organisations syndicales et professionnelles.

b) Les difficultés de l'ONF, identifiées par votre rapporteur spécial, devraient s'estomper

La perspective de **reprise du marché du bois**, qui se traduit par la prévision d'une progression du chiffre d'affaires du secteur en 2010, devrait sensiblement **améliorer la situation financière difficile de l'ONF**, dont votre rapporteur spécial a souligné l'ampleur dans le rapport qu'il a consacré à l'office.

De plus, l'arrivée d'une **nouvelle équipe de direction** devrait contribuer au redressement nécessaire de son résultat. Outre l'affectation de Pascal Viné, ancien directeur de cabinet du ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, au poste de directeur général de l'office, la désignation de **notre collègue député Hervé Gaymard à la présidence du conseil d'administration**, doit être relevée. Nommé le 5 janvier 2010, il a été conduit à engager dès son arrivée une réflexion sur l'avenir de l'établissement. Il a ainsi remis en octobre dernier un rapport au Président de la République, intitulé « *L'Office national des forêts, outil d'une volonté* »

¹ L'ordonnance du 6 novembre 2009 et le décret du 22 mars 2010, qui résultent de la révision générale des politiques publiques, ont réformé le code forestier et modifié l'organisation de la forêt privée, en regroupant en un seul établissement public, le Centre national et les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF).

² Selon le CNPF le fonds de roulement disponible en fin d'exercice 2010 devrait s'établir à 12 millions d'euros environ.

Dans son rapport, il formule plusieurs **propositions concernant la gestion et la gouvernance de l'ONF**. Il propose, par exemple, de lui appliquer une **logique d'entreprise publique**, de **recapitaliser** l'office à hauteur de 300 millions d'euros, de **rénover le dialogue social**, de faire évoluer le statut des personnels et, enfin, de placer l'établissement sous la direction d'un président-directeur général unique.

Votre rapporteur spécial estime effectivement que **les efforts de l'ONF en matière d'organisation interne doivent être poursuivis**, notamment pour ce qui concerne sa fonction ressources humaines. Et il avait affirmé dans son rapport que la **mise en place d'une véritable politique commerciale** était, plus que jamais, nécessaire. Enfin, il appelle, comme l'a fait plus récemment le nouveau président de l'office, à une **clarification des relations entre l'ONF, l'Etat, les collectivités territoriales et les forestiers privés**. Il conviendra en particulier de **réexaminer le partage du coût du régime forestier**, dans la mesure où le **calcul des frais de garderie manque d'équité** puisqu'il ne prend en compte ni la capacité contributive des communes, ni les prestations de l'office, et reste lié aux options d'exploitation retenues localement¹.

**Les principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 149**

1. En 2011, le **renforcement du soutien à la filière bois** continue de viser à **surmonter en particulier les graves conséquences du passage de la tempête Klaus**, d'où l'ouverture de crédits en augmentation relatifs aux **opérations de nettoyage et de reconstitution** du plan chablis résultant de la tempête.

2. Les dépenses fiscales **du programme** doivent incarner les **priorités stratégiques** de la politique forestière, centrée notamment sur une meilleure valorisation de la ressource bois. La mise en place récente du **compte d'épargne d'assurance pour la forêt** doit contribuer plus particulièrement à relever ce défi, sous réserve de sa **diffusion étendue** auprès des sylviculteurs.

3. Les **opérateurs du programme** connaissent d'**importantes évolutions sous contrainte budgétaire**, à l'exception de l'ONF dont la subvention augmente légèrement. A certaines conditions, la situation financière de ce dernier devrait s'améliorer et permettre d'**revenir à la trajectoire définie par la RGPP** s'agissant de l'amélioration de la gestion de l'office et du **dégagement d'un dividende reversé à l'Etat**.

¹ *Un tel mode de calcul conduit à un résultat peu souhaitable : la charge pesant sur une commune est d'autant plus élevée qu'elle a une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt. A l'inverse, une commune qui négligerait une telle exploitation bénéficierait dans le même temps des prestations de l'ONF au titre du régime forestier et, donc, profiterait de la situation en étant relativement favorisée. Une telle logique ne va pas dans le sens de la mobilisation de la ressource forestière, telle que l'a notamment recommandée le Président de la République dans son discours d'Urmatt, le 10 mai 2009.*

C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a intégré, en 2009, la mission « APAFAR », suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi que l'avait relevé¹ notre collègue Nicole Bricq, la mission « Sécurité sanitaire » présentait un caractère **artificiel** et son élaboration ne faisait pas l'objet d'une « *réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes qui la composent* ».

1. Un demi milliard d'euros de crédits dont la moitié sont des dépenses de personnel

a) La baisse optique des crédits

En 2011, le programme représente 505,5 millions d'euros d'AE et 510 millions d'euros de CP, soit une **contraction notable par rapport à la LFI 2010 : - 6,5 % en AE et - 9 % en CP**. Cette baisse n'est cependant qu'apparente.

A la différence des autres programmes de la mission APAFAR, le programme 206 **intègre en son sein les crédits de personnel** qui permettent de concourir à sa mise en œuvre. **270,3 millions d'euros de crédits de titre 2**, soit plus de la moitié des 505,5 millions d'euros d'AE du programme, sont ainsi concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent principalement aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**. La **réduction des crédits** par rapport à 2010 est de **6 %**, puisque les dépenses de titre 2 s'élevait dans la précédente LFI à 286,6 millions d'euros. Elle est notamment le résultat de **mesures de périmètre** (qui représentent 2 points parmi les 6 % de baisse indiqués) et des **efforts de rationalisation** entrepris par le ministère². A cet égard, votre rapporteur spécial relève **que l'économie de 5 % sur les dépenses de fonctionnement** des ministères est effectivement **appliquée au programme 206 en 2011**.

Hors personnel, les crédits du programme 206 s'établissent en 2011 à **235,2 millions d'euros en AE** et **240 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 7,4 % en AE** et de **12,7 % en CP** par rapport à la LFI pour 2010. La baisse marquée des CP résulte essentiellement, d'une part, du **transfert du financement et de la gestion de l'équarrissage aux filières professionnelles**, contrepartie du recentrage du service public de l'équarrissage (SPE) et, d'autre

¹ Voir notamment l'annexe 30 au tome III du rapport général n° 91 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008. Nicole Bricq était alors rapporteure spéciale de la mission sécurité sanitaire.

² Le plafond d'emplois du programme passe de 5 336 ETPT en 2010 à 4 742 ETPT en 2011. Cette évolution s'explique surtout par des corrections techniques et des mesures de transfert (- 477 ETPT), puisque seules 117 suppressions d'emplois sont constatées.

part, de la **fin du déstockage des farines animales**, ce qui réduit considérablement les besoins de crédits consacrés à l'élimination de ces farines. A eux seuls, ces deux facteurs permettent d'économiser 18,8 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP.

En-dehors de ces deux dispositifs et des mesures de transfert¹, **le budget hors personnel augmente en réalité de 12,1 millions d'euros en AE et de 4,4 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2010**. Comme le précise le PAP, cet effort témoigne notamment de la **priorité donnée à la sécurité alimentaire** au sein des politiques publiques portées par le ministère.

Répartition par action et par titre des AE du programme 206

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	-	7 532 304	-	13 274 109	20 806 413	4,15 %
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	-	90 285 649	-	21 604 967	111 890 616	22,15 %
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	-	10 803 010	-	6 643 778	17 446 788	3,45 %
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	-	71 158 443	-	2 332 828	73 491 271	14,55 %
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	-	-	-	4 000 000	4 000 000	0,8 %
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	270 223 505	2 170 381	100 000	-	272 493 886	53,85 %
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	-	1 260 000	-	4 044 615	5 304 615	1,05 %
Total	270 223 505	183 205 787	100 000	51 900 297	505 433 589	100,00%
%	53,47%	36,25%	0,01%	10,27%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

¹ Le transfert des dépenses de sélection végétale au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » permet ainsi une économie de 3 millions d'euros en AE et d'un million d'euros en CP en 2011. Le montant total des mesures de transfert et de périmètre sur le programme 206 est évalué par le PAP à 11,8 millions d'euros en AE et 11,6 millions d'euros en CP.

b) L'évolution par action

Les **moyens alloués dans le domaine de la protection et de la santé des végétaux nécessitent des engagements nouveaux en 2011**. L'**action 1** « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » voit donc sa dotation augmenter en un an de 5 % en AE (et baisser de 3 % en CP). Il s'agit notamment de développer le **contrôle de la production des végétaux** et le **suivi des risques phytosanitaires** par les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON). Un effort particulier est ainsi destiné à la **lutte contre les ennemis des cultures** (chrysomèle du maïs, sharka, ralstonia, mouche du brou etc.).

Les **crédits dédiés à la gestion des maladies animales et de la protection des animaux sont stables** par rapport à 2010 (+ 2 % en AE et - 1 % en CP). L'action 2 regroupe les moyens dévolus à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) telles que l'ESB ou la tremblante, à la surveillance de maladies contagieuses (tuberculose et brucellose bovines, fièvre catarrhale ovine, brucellose ovine et caprine, maladie d'Aujeszky des porcins, herpès virose de la carpe, pathologies apiaires etc.) ainsi qu'aux mesures contre les épizooties (influenza aviaire et fièvre aphteuse en particulier). Cependant **la répartition des ressources évolue au sein de l'action 2**. Elle vise à tirer les conclusions des **états généraux du sanitaire** tenus au printemps 2010, comme le montre le développement d'un nouveau cadre de coordination des **réseaux d'épidémiologie**.

La **dotation inscrite pour l'action 3 « Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux aliments » est en baisse** par rapport à 2010 (- 11 % en AE et - 13 % en CP). Cette évolution s'explique principalement par une contraction des crédits consacrés à la **lutte contre les salmonelles en élevage** compte tenu d'une **situation sanitaire plus favorable** que prévu au sein des cheptels de volailles.

Pour l'**action 5 « Élimination des farines et des coproduits animaux »**, comme on l'a vu plus haut, la **diminution constatée en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2010** (- 82 % en AE et - 67 % en CP) correspond principalement au **transfert de la majeure partie du financement du service public de l'équarrissage (SPE)** aux filières professionnelles et à l'**extinction de la dotation consacrée à l'élimination des farines animales**, en raison de la destruction en 2010 des derniers stocks (- 7,4 millions d'euros en AE et - 41,6 millions d'euros en CP).

L'action 6 « **Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation** » qui regroupe la **totalité des crédits de titre 2 du programme**, a déjà été commentée précédemment dans le cadre de l'analyse générale du programme.

Enfin, la **dernière action « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire »** (action 8), créée en 2009 au sein du programme 206, bénéficie

d'une **augmentation marquée de ses crédits** en 2011 (+ 80 % en AE et + 35 % en CP). Cette évolution traduit la nouvelle priorité donnée à l'alimentation par le MAAP, comme le montre la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dont l'article 1^{er} dispose que la politique publique de l'alimentation s'appuie sur un **programme national pour l'alimentation (PNA)**. Ce dernier se décompose en **quatre axes** :

- faciliter **l'accès de tous à une alimentation de qualité**, notamment par un accès à l'aide alimentaire en faveur des plus démunis et par la diffusion de bonnes habitudes alimentaires dans le cadre scolaire ou périscolaire en accompagnant par exemple la distribution de fruits dans les écoles (opération « un fruit pour la récré ») ;

- améliorer **l'offre alimentaire** en encourageant l'innovation et la qualité nutritionnelle des produits, l'accès des consommateurs aux produits de base, notamment aux fruits et légumes et, enfin, en réduisant le gaspillage dans la chaîne alimentaire ;

- développer **l'information sur l'alimentation** en formant les jeunes et en éduquant les consommateurs ;

- préserver et **promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire national** notamment en valorisant les produits et les savoir-faire par la consolidation d'un inventaire national des produits et recettes régionales (« registre national du patrimoine alimentaire ») et la promotion des métiers de l'artisanat alimentaire.

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) La réforme de l'opérateur unique du programme

Aux termes de l'ordonnance n° 2010-18 du 7 janvier 2010 et du décret n° 2010-719 du 28 juin 2010, la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) a donné naissance le 1^{er} juillet 2010 à l'**Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS)**.

Elle reprend les missions et le personnel de chacune des deux agences, ainsi que leurs compétences scientifiques dans l'évaluation des risques, pour les « *mettre au service d'une lecture plus globale et transversale des questions sanitaires* », comme l'affirme le PAP pour 2011.

Sa **dimension interministérielle** doit être remarquée. L'ANSÉS concourt ainsi principalement à la mise en œuvre de l'action 4 « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » **du programme 206** et recevra à ce titre, en 2011, une **subvention de 68 millions d'euros en AE** (contre 55,5 millions d'euros en 2010 pour

l'AFSSA, soit une hausse de 22,5 %¹). Mais elle bénéficiera également des crédits des programmes 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », 181 « Prévention des risques » et 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables », pour un montant total de 31,5 millions d'euros, ce qui portera l'**ensemble de ses concours publics pour 2011 à 99,5 millions d'euros en AE**. Dans ce contexte, l'ANSés est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation, de l'environnement, de la santé et du travail.

b) L'aboutissement du processus de modernisation du service public de l'équarrissage

Depuis l'**entrée en vigueur de la libéralisation du service public de l'équarrissage (SPE)**, le 18 juillet 2009, les filières doivent assurer elles-mêmes la gestion et le financement de l'équarrissage. L'Etat ne reste payeur que du **seul service public résiduel** (animaux trouvés morts dans les DOM, cadavres relevant de l'intérêt général et de mesures d'urgence liées à la salubrité ou à la santé publique), soit **4 millions d'euros en AE et 13,5 millions d'euros en CP en 2011**.

Si le **coût annuel du SPE résiduel** pour l'Etat s'établit effectivement à **4 millions d'euros**, au lieu de 44 millions d'euros dans l'ancien périmètre, il n'en demeure pas moins que les crédits de la mission APAFAR doivent également **permettre d'apurer la dette du SPE**, qui s'établissait à 54,7 millions d'euros avant la libéralisation. Un premier versement effectué en 2009 a permis de réduire de 17,7 millions d'euros le niveau de la dette. Après la poursuite des paiements en 2010, un **solde de 9,5 millions d'euros reste à apurer d'ici la fin de l'année 2011**.

À partir de 2012, la réforme du service public de l'équarrissage doit donc s'accompagner d'une **réduction substantielle et durable des crédits qui lui sont consacrés**.

Dans le contexte de la libéralisation du SPE, **chaque filière doit mettre en place une structure spécifique de gestion collective**, financée par des **cotisations professionnelles volontaires (CV), parfois obligatoires (CVO)**. La part du financement incombant directement aux éleveurs serait relativement proche d'une filière à l'autre.

Il convient d'observer à nouveau que **seule la filière ruminants n'est toujours pas, à ce jour, parvenue à s'organiser**. D'après les informations transmises par le Gouvernement, **ce devrait être le cas d'ici la fin de l'année 2010**. D'ici là, les éleveurs de cette filière continueront de s'acquitter de la taxe d'abattage, comme sous le régime précédant la libéralisation du SPE. Ce dispositif n'est pas optimal, mais il permet au SPE de fonctionner alors qu'il n'y a pas d'accord au sein de ces filières.

¹ Avant transferts, l'augmentation par rapport aux crédits votés en LFI 2010 s'élève à 6,7 %. La différence résulte du transfert à l'agence des crédits du laboratoire national de protection des végétaux (LNPV).

**Les principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 206**

1. La **réduction des crédits du programme n'est qu'apparente** : la plupart des actions bénéficient en effet de **moyens renforcés en 2011**. Ce **phénomène de baisse optique** résulte principalement de **mesures de transfert**, de la **résorption du stock des farines animales** à détruire et du **transfert du financement de l'équarrissage** aux filières professionnelles, contrepartie du recentrage du service public de l'équarrissage.

2. La **nouvelle priorité donnée à l'alimentation** par le MAAP s'est traduite en 2010 par la **hausse de 33 %** par rapport à la LFI pour 2009 de l'action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire » du programme 206. **En 2011 dans le contexte de l'entrée en vigueur de la LMAP qui définit la cadre de la politique publique de l'alimentation, cette évolution se poursuit** avec un niveau de crédits sur l'action en hausse de 80 % en AE et de 35 % en CP.

3. La **réforme du service public de l'équarrissage** arrive enfin à son terme. Elle s'accompagne d'une **réduction substantielle des dépenses qui lui sont consacrées**. L'apurement de la dette des éleveurs sera ainsi finalisé en 2011. Enfin, la mise en place d'une **structure de gestion collective de l'équarrissage pour la filière ruminants** n'est toujours pas intervenue. Le Gouvernement doit veiller à ce qu'il soit **remédié à cette situation au plus vite**.

**D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE
L'AGRICULTURE »**

**1. Un programme support attendu à hauteur d'environ
750 millions d'euros en 2011**

*a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme
(655 millions d'euros)*

Hormis le programme 206, auquel sont rattachés les crédits de titre 2 des directions départementales des services vétérinaires, les programmes de politique publique de la mission sont dépourvus de dépenses de personnel. Ces dépenses sont inscrites au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui constitue le programme support de la mission.

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**, qui représentent **87,55 % de l'ensemble des AE du programme**, lui-même doté de **747,74 millions d'euros en 2011** (761 millions d'euros en CP).

La **masse salariale** imputée sur ce programme s'élève ainsi à **654,67 millions d'euros en 2011**. Le fait que la masse salariale globale de la mission ait fait l'objet d'une « *répartition purement indicative* » entre les programmes 215 et 206 ne facilite pas les commentaires sur l'évolution de ces crédits.

Répartition par action et par titre des AE du programme 215

(en euros et en pourcentage)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	172 648 204	34 390 085	300 000	150 000	207 488 289	27,70 %
02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	19 550 000	5 026 000	200 000	-	24 776 000	3,31 %
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	425 760 706	18 959 651	350 000	-	445 070 357	59,50 %
04 - Moyens communs	36 714 753	17 054 770	15 967 202	670 417	70 407 142	9,50 %
Total	654 673 663	75 430 506	16 817 202	820 417	747 741 788	100,00%
%	87,64%	10,10%	2,25%	0,11%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (172,65 millions d'euros en AE), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (425,76 millions d'euros en AE). Ces actions se situent à des niveaux équivalents à ceux de la loi de finances initiale pour 2010.

Votre rapporteur spécial a déjà relevé le **caractère peu compatible avec la LOLF de la concentration des crédits de titre 2 dans un seul programme, concentration qui fait obstacle à l'exercice de la fongibilité asymétrique.**

La justification d'une telle structuration s'est fondée sur sa simplicité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la LOLF, mais elle apparaît désormais caduque. Votre rapporteur spécial plaide donc à nouveau pour la **ventilation des crédits de personnel dans les programmes opérationnels de la mission.**

S'agissant du **plafond d'emplois du programme 215**, il **baisse de 375 ETPT** entre le plafond autorisé pour 2010 (10 374 ETPT) et la demande pour 2011 (9 999 ETPT).

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette diminution est imputable, pour 244 ETPT, à des suppressions de postes liées au non-remplacement de départs en retraite, pour 124 ETPT, à l'extension en année pleine des suppressions d'emploi de 2010, pour 133 ETPT, à des transferts et, pour 7 ETPT, à la baisse des moyens d'ajustement de personnel.

b) La dotation hors personnel

La **dotation hors personnel du programme 215** s'établit en 2011 à 93,1 millions d'euros en AE et 106,6 millions d'euros en CP, soit une **baisse de, respectivement, 41,5 % et 33,5 % des moyens** par rapport à la LFI pour 2010.

Cette contraction s'explique principalement par une mesure de périmètre. Les **crédits mutualisés des directions départementales interministérielles** sont ainsi **transférés aux services du Premier ministre** en 2011(- 41 millions d'euros en AE=CP).

Par ailleurs, il convient de remarquer, à côté de cette mesure de périmètre, que **l'économie de 5% sur les dépenses de fonctionnement des ministères** en 2011 a été **strictement appliquée** au programme 215.

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) La fin du recensement général agricole conduit en 2010

La **fin du recensement général agricole en 2011**, opération obligatoire pour tous les Etats membres de l'Union européenne, se traduit par un **moindre besoin de financement lié à son organisation** (801 000 euros en AE et 1,35 million d'euros en CP). Une baisse globale de 5,8 millions d'euros en AE et de 6,8 millions d'euros en CP des crédits de l'action 2 « Statistiques, évaluation et études » est ainsi constatée. Pour mémoire, la hausse des CP en 2010, qui résultait du coût du recensement, était de l'ordre de 4,2 millions d'euros.

b) La fusion des corps au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

La **diversité des missions** assurées historiquement par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'est traduite logiquement par l'existence de **multiples statuts particuliers**, couvrant les nombreuses filières d'emploi (administrative, ouvrière, technique, enseignement technique, enseignement supérieur), auxquels il faut ajouter **ceux des établissements publics sous tutelle disposant de corps propres de fonctionnaires** (Office national des forêts, FranceAgriMer, Institut français du cheval et de l'équitation, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail etc.).

Le ministère a donc engagé depuis une quinzaine d'années une **politique de fusion des corps** par niveau et par filière. Dans ce cadre, ont été fusionnés les quatre corps de techniciens en 1996, les corps des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts (IGREF) et des ingénieurs d'agronomie en 2002 et les trois corps d'ingénieurs des travaux en 2006. Plus récemment, dans le cadre des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques, le corps IGREF a été fusionné en 2009 avec le corps des ingénieurs

des ponts et chaussées (IPC), pour créer le nouveau **corps à gestion interministérielle des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**. Pour 2011, une réflexion interministérielle est engagée concernant la fusion des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement avec les corps homologues du ministère chargé de l'écologie et du développement durable, et notamment celui des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.

Par ailleurs, conformément aux orientations définies dans la stratégie ministérielle de réforme en 2003, a été réalisée en 2006 **la fusion des corps administratifs de même niveau**, répartis sur les trois secteurs du ministère : enseignement, services déconcentrés et administration centrale. Étaient concernés les trois corps d'agents administratifs, les trois corps d'adjoints administratifs, les trois corps de secrétaires administratifs, et les trois corps d'attachés.

Enfin, dans le cadre de la RGPP, le ministère de l'agriculture a poursuivi, en 2010, son effort de rationalisation et de simplification de l'architecture statutaire avec un décret opérant la fusion des corps des attachés, secrétaires administratifs et adjoints administratifs des établissements publics FranceAgriMer et Agence de services et de paiement avec les corps homologues du ministère.

Au final, **le nombre de corps gérés par le MAAP, qui est passé de 71 en 1990 à 30 en 2009, devrait s'élever à 26 à l'horizon 2011**, une fois intervenues les fusions engagées ou envisagées¹.

**Les principales observations de votre
rapporteur spécial sur le programme 215**

1. La concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein d'un unique programme support n'est plus justifiée par les adaptations liées à la mise en œuvre de la LOLF ou par la réorganisation en voie d'achèvement du ministère. Une **ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes** serait donc souhaitable pour la présentation du projet de loi de finances pour 2012.

2. Le **plafond d'emplois baisse de 375 ETPT en 2011**, après avoir été réduit de 613 ETPT en 2010 et de 1 124 ETPT en 2009. La **démarche de suppressions d'emplois est donc poursuivie par le MAAP**.

3. La **dotations hors personnel du programme est en contraction indépendamment des mesures de périmètre**, ce qui montre l'effort consenti par le ministère pour **respecter strictement en 2011 la règle d'économie de 5 % sur les dépenses de fonctionnement**.

¹ Le ministère a précisé à votre rapporteur spécial que l'évolution ainsi constatée n'intègre pas par définition les autres fusions intervenues ou à intervenir avec les corps relevant d'autres ministères ou avec les corps propres des établissements publics, qui contribuent également, au delà du strict périmètre ministériel, à la réduction du nombre de corps.

III. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

La mission « Développement agricole et rural » correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ».

Elle a pour objet le **financement d'opérations de développement agricole et rural** et repose sur deux programmes : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » et le programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

A. UNE MISSION LÉGÈRE (110,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIENT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE

1. L'évolution du déséquilibre entre les recettes et les dépenses du compte

Les recettes du CAS-DAR sont constituées de **85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles** prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts¹.

Ce produit avait été de 102 millions d'euros en 2007 (en **hausse de 4 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI), de 106,84 millions d'euros en 2008 (soit une **exécution supérieure de 4,35 millions d'euros à la prévision**) et de 110,56 millions d'euros en 2009 (en **baisse de 2,94 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI).

La loi de finances initiale pour 2010 l'a estimé à **114,5 millions d'euros**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR n'était, au 31 juillet 2010, que de 93,5 millions d'euros, soit une **réduction de 5,97 millions d'euros** par rapport à la recette constatée en 2009 à la même date. Cette moindre recette est le résultat de la **forte baisse de l'ensemble des prix agricoles en 2009 et par voie de conséquence du chiffre d'affaires des exploitations agricoles** (- 8,3%) sur lequel la taxe affectée au CAS-DAR est assise².

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **110,5 millions d'euros pour 2011**, étant précisé, d'une part, que le chiffre d'affaires de l'agriculture devrait connaître une amélioration et que, d'autre part, s'agissant d'un compte d'affectation spéciale, le montant des engagements est ajusté tout au long de l'année au niveau de la recette.

¹ Sur cette taxe, voir le rapport d'information de votre rapporteur spécial « Un feuilleton fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

² A l'inverse, l'augmentation des recettes du compte, observée de 2007 à 2009, résultait surtout de l'évolution des cours agricoles mais aussi du décalage de la taxe intervenu au 1^{er} janvier 2008.

Alors que les **recettes du CAS-DAR ont été sous-évaluées** plusieurs années de suite et que les **crédits ont été relativement sous-consommés**, **cette situation ne devrait se reproduire ni en 2010 ni en 2011**, d'après les estimations de votre rapporteur spécial, comme le montre le tableau suivant.

Exécution et prévision des recettes et des dépenses du CAS-DAR

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses (CP)	Variation
2006	146	99,70	+ 46,30
2007	102	101,35	+ 0,65
2008	106,84	98,47	+ 8,37
2009	113,50	110,55	- 2,95
2010 (prévision)	114,50	104,55	- 9,95
2011 (prévision)	110,5	-	-

Source : commission des finances

La fin de l'écart positif entre les ressources et les dépenses du compte ne plaide donc plus pour une **baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**. En revanche, une **utilisation plus optimale des crédits** est toujours requise. Et le paradoxe veut que ce soit pendant cette période difficile pour la mission que de nouvelles compétences lui sont dévolues.

2. Le transfert de nouvelles missions aux deux programmes

Les crédits du programme **775 « Développement et transfert en agriculture »**, attendus à hauteur de **54,95 millions d'euros** en AE=CP pour 2011, sont principalement destinés¹ **aux chambres d'agriculture** et à leur tête de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), ainsi qu'aux **organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)**.

Le projet de loi de finances pour 2011 confie, en outre, à ce programme le **financement des actions de génétique animale**, auparavant portées par le programme 206 (8,24 millions d'euros en AE=CP).

¹ Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR). Conformément à l'article R. 822-1 du code rural et de la pêche maritime, les actions relevant du PNDAR peuvent faire l'objet d'une subvention financée par le CAS-DAR.

Ces actions sont notamment placées sous la responsabilité des **instituts techniques agricoles**¹, qui contribuent ainsi à l'amélioration et à la gestion des ressources génétiques des espèces relevant de leurs compétences, le cas échéant **par délégation à des opérateurs**. Il convient de noter que les instituts et leurs opérateurs sont soumis à un **agrément pour leurs missions de service public en matière de génétique animale** (bovins, ovins, caprins, porcins, volailles, espèces aquacoles et lapins).

Les actions de génétique animale se déclinent en quatre axes :

- la **fiabilité et l'impartialité des évaluations génétiques** (4,8 millions d'euros), notamment par la participation au financement du système d'information génétique national ;

- la **gestion du patrimoine zoogénétique** (1,8 million d'euros), en vue d'en maintenir la diversité, en particulier dans les régions défavorisées. Il est ainsi prévu d'assurer la prise en charge des missions de service public des organismes de sélection, de l'aide aux organismes de sélection de races à petits effectifs et de la cryobanque nationale ;

- la **recherche stratégique et prospective** (400 000 euros), dont les travaux sont définis par la commission nationale d'amélioration de la génétique par appel à projets ;

- le **programme national d'amélioration génétique pour la résistance à la tremblante du mouton** (PNAGRT), cofinancé sur fonds communautaires mais d'un coût pour le programme 775 de 1,1 million d'euros par an sur trois ans.

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la **logique** et le **caractère soutenable de ces actions** transférées au CAS-DAR : ce dernier a, en effet, pour particularité de connaître d'**importantes variations de ses recettes** en fonction de la conjoncture du secteur agricole, ce qui fait peser un risque sur une extension de ses missions.

Quant au **programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture »**, dont les moyens sont attendus à hauteur de **55,55 millions d'euros** en AE=CP pour 2011, il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA).

Il se caractérise par le recours à la procédure de l'**appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole, d'où son appui sur **les unités mixtes technologiques**

¹ En 2009, les périmètres des deux programmes de la mission avaient légèrement évolué : le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » ne comprenait plus les crédits dévolus aux instituts techniques agricoles, qui avaient été transférés au programme 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ». En 2011, les actions de génétique animale permettront de rétablir un lien financier entre le programme 775 et les instituts techniques agricoles.

(UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT), créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, labellisés en 2006 et 2007, mais opérationnels surtout depuis 2008.

Les **thèmes des appels à projets 2011** sont encore en cours de définition, mais elles devraient **demeurer dans le cadre des quatre priorités arrêtées par le plan national de développement agricole et rural (PNDAR)** : « l'agronomie comme source d'innovation », « les produits : créer ou conserver de la valeur ajoutée », « favoriser l'émergence de projets territoriaux » et, enfin, « innover dans l'exercice des métiers ».

B. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

1. Bilan des travaux d'évaluations conduits récemment

Le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) a procédé à **l'évaluation en 2009 de deux actions financées par le programme 775** :

- le projet de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Haute-Normandie ;

- le projet d'un organisme national à vocation agricole et rurale (ONVAR), en l'occurrence l'association de formation et d'information pour le développement des initiatives agricoles et rurales (dit « réseau AFIP »).

D'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur spécial, les évaluateurs ont conclu à la **pertinence et à la cohérence de ces deux projets avec l'objectif de développement durable** du programme 775 et ont relevé **l'effectivité des actions conduites** et leur **impact positif sur les enjeux agro-environnementaux** et de développement des territoires.

Ils recommandent toutefois de **développer des partenariats plus étoffés avec les établissements d'enseignement agricole et de recherche** et, pour la Haute-Normandie, de s'ouvrir davantage aux organismes spécialisés dans le développement de l'agriculture biologique (GAB).

En 2010, la réalisation des évaluations, également au nombre de deux, sera **confiée à un bureau d'études par appel d'offres**. Elles devraient concerner le programme de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Lorraine et celui d'un ONVAR, le « service de remplacement-France » (anciennement fédération nationale des services de remplacement).

A côté de ces travaux d'évaluations, des **contrôles** ont été réalisés en 2009 et 2010 sur l'emploi des subventions du programme 775 :

- **avant paiement**, un « contrôle approfondi » (sur pièces¹ et sur place) de l'utilisation des crédits par les chambres régionales d'agriculture d'Alsace et du Limousin a été conduit par les services de la direction générale des politiques agricole, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT).

- **après paiement**, le CGAAER a procédé au contrôle des projets de développement agricole et rural 2008 et 2009 de la chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées, de la chambre du Massif des Pyrénées (qui regroupe trois chambres régionales et six chambres départementales), de la chambre de Guadeloupe et, enfin, de Coop de France, syndicat national des entreprises coopératives agricoles, agroalimentaires et agro-industrielles.

D'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur spécial, « *les différents contrôles n'ont pas révélé d'anomalies significatives sur l'emploi des fonds du CAS-DAR* ».

2. Les appels à projets soumis à l'expertise de comités indépendants sont à renforcer en vue de prévenir toute logique d'« abonnement aux aides »

Votre rapporteur spécial se félicite du financement d'actions par le biais de **procédures d'appels à projets**, surtout s'agissant de crédits dédiés aux **thématiques innovantes** (un million d'euros en 2011). Il plaide pour un accroissement de la part des dépenses destinées à ce type d'actions.

Ce souhait résulte notamment du **constat déjà formulé relatif à la justification insuffisante des crédits** : cette insuffisance ne permet pas de s'assurer que les crédits « fléchés » vers les chambres, les instituts ou les ONVAR vont aux **projets** de développement et non aux **structures** elles-mêmes. Dans son Rapport annuel pour 2008, la Cour des comptes avait ainsi relevé qu'en matière de développement agricole, « *la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne des structures* ». Une telle « logique d'abonnement aux aides » serait **aux antipodes d'une démarche de performance**.

Face à ces critiques de la Cour des comptes, qui avait en particulier souligné l'absence d'avis scientifique extérieur et indépendant pour l'analyse des programmes de développement agricole et rural des ONVAR, des **comités scientifiques ont été mis en place** à partir de 2009 dans les différentes structures concernées. Il en existe ainsi aujourd'hui trois : le comité

¹ Ce type de contrôle est systématique pour tous les programmes de développement agricole et rural, sur la base des programmes prévisionnels et des comptes rendus de réalisation des programmes transmis par les organismes, certifiés par les agents comptables ou les commissaires aux comptes.

scientifique de l'APCA, le comité scientifique de Coop de France et le comité scientifique des ONVAR. La **présidence** de chacun d'entre eux a judicieusement été confiée à une **personnalité scientifique** désignée par le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

**Les principales observations de votre rapporteur spécial
sur le compte spécial « Développement agricole et rural »**

1. Les **recettes** du CAS-DAR, évaluées à 110,5 millions d'euros en 2011, **varient fortement chaque année**. L'**absence** d'écart positif entre les ressources et les dépenses du compte à partir de 2010 ne plaide donc plus pour une baisse de la fraction du produit de la taxe affectée à la mission. En revanche, une **utilisation plus optimale des crédits est toujours requise**.

2. Le **transfert des actions de génétique animale** au CAS-DAR **n'obéit pas à une logique évidente** : leur **coût est durable** tandis que ce dernier a pour particularité de connaître d'**importantes variations de ses ressources** en fonction de la conjoncture du secteur agricole. La **soutenabilité d'une telle opération** doit être interrogée.

3. Le **recours à des comités scientifiques** au cours des **procédures d'appels à projets** représente une avancée notable, de même que la **multiplication des contrôles et des évaluations** des projets de développement agricole et rural. Cependant, la **justification des crédits reste insuffisante** pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas distribués en vertu d'une **logique d'abonnement des organisations** par lesquelles ils transitent.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 68

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

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

Commentaire : le présent article propose la suppression de l'exonération de la part salariale des cotisations sociales des travailleurs occasionnels ou des demandeurs d'emploi (TO-DE) de moins de vingt-six ans du secteur agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIFS TO-DE AVANT 2010

Après un **premier dispositif** en faveur de l'emploi des travailleurs occasionnels, fixé par arrêté en **1985**¹ et qui consistait à **réduire l'assiette** des cotisations sociales, le dispositif d'allègement des cotisations « travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi » (TO-DE)² a été créé par l'article 62 de la **loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture**, puis modifié par l'article 8 de la loi n° 2001-1246 de financement de la sécurité sociale pour 2002 et l'article 27 de la loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

Dans le but de **rendre l'emploi agricole saisonnier plus attractif et d'améliorer la rémunération des saisonniers**, l'article 27 de la loi du 5 janvier 2006 précitée a instauré une **mesure d'exonération de la part salariale des cotisations sociales** visant exclusivement les salariés de moins de vingt-six ans embauchés, à partir du 10 septembre 2006 (date de publication du décret), en qualité de travailleur occasionnel ou de demandeur

¹ Arrêté interministériel du 9 mai 1985, modifié le 24 juillet 1987 et le 21 juin 1994.

² L'article D. 741-58 du code rural donne une définition des demandeurs d'emploi ainsi que des travailleurs occasionnels. Ces derniers sont ainsi des salariés recrutés pour un ou plusieurs contrats de travail à durée déterminée pour la réalisation d'activités agricoles dont la liste figure dans deux autres articles du code rural (L. 722-1 et L. 722-2). Lorsqu'il est conclu par un groupement d'employeurs ou s'il s'agit d'un contrat de travail intermittent, le contrat de travail de ces travailleurs occasionnels peut également être à durée indéterminée. S'agissant des demandeurs d'emploi, l'article D. 741-58 précité pose la condition selon laquelle ils doivent être inscrits depuis au moins quatre mois à Pôle emploi. Si le chômage est la conséquence d'un licenciement, la condition de durée est réduite à un mois.

d'emploi dans le secteur agricole. Cette mesure est codifiée au IV de l'article 741-16 du code rural et de la pêche maritime.

Pour bénéficier de ce dispositif, le salarié doit donc répondre cumulativement à des conditions d'âge, de qualité spécifique du contrat de travail et de nature de l'activité exercée. Ainsi, les salariés TO-DE du secteur agricole sont **exonérés des cotisations sociales salariales** (maladie/vieillesse) **pendant un mois par an au plus** à la condition d'avoir moins de vingt-six ans au moment de l'embauche. Par conséquent la **rémunération nette** du salarié est **augmentée à due concurrence** du montant total de l'exonération.

A côté de cette mesure d'exonération de la part salariale des cotisations sociales soumise à des conditions spécifiques, on comptait, avant 2010, **deux types de mesures d'allègements des cotisations patronales pouvant être appliqués au secteur agricole** :

- d'une part, la réduction dégressive de droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale, appelée également « réduction Fillon » ;

- d'autre part, le régime spécifique destiné aux travailleurs agricoles qui prévoit que les cotisations patronales d'assurances sociales, ainsi que les cotisations dues au titre des allocations familiales, se voient appliquer des taux réduits fixés par décret, différenciés en fonction du type de production¹.

Ces mesures visent à **soutenir l'emploi au sein des filières agricoles** et s'inscrivent dans le contexte plus général d'une **stratégie macroéconomique d'abaissement du coût du travail ciblée sur les bas salaires**, en vue de soutenir l'emploi peu qualifié. L'enjeu est considérable dans le secteur agricole, surtout pour les TO-DE : d'après les données de la MSA, ces derniers représentent au moins 865 000 actifs.

B. LA RÉFORME INTRODUITE EN 2010

Dans son discours prononcé à Poligny, le 27 octobre 2009, suite à la **crise généralisée du monde agricole**, le Président de la République a ainsi annoncé **un plan exceptionnel en faveur de l'agriculture**. Ce plan ambitieux prévoyait notamment une **exonération de la totalité des charges patronales dues par les employeurs à la MSA pour l'emploi les travailleurs saisonniers**.

Cette mesure a été traduite dans l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010, qui a consisté principalement à **transformer le régime en vigueur d'application de taux réduits de**

¹ Les taux applicables étaient de 58 % dans le cas général mais le pourcentage était plus élevé dans certains secteurs agricoles. Ils s'élevaient en effet à 75 % dans la filière vitivinicole et à 90 % pour ce qui concerne la filière fruits et légumes, le tabac ou, encore, l'apiculture.

cotisations d'assurances sociales en une exonération de charges dues au titre de l'embauche de TO-DE¹.

En outre, le même article 13 de la loi précitée a conduit à **substituer la MSA aux employeurs pour ce qui concerne le paiement des cotisations patronales conventionnelles des TO-DE**, à l'exception des cotisations d'assurance chômage et des cotisations à l'association pour la gestion du régime d'assurance de garantie des créances des salariés (AGS). **La majorité des cotisations conventionnelles sont donc concernées².**

Cette réforme ambitieuse conduite en 2010, dont le coût est de l'ordre de 492 millions d'euros dans le présent PLF pour 2011, n'a pas procédé à la refonte, ni à la suppression de la mesure d'exonération de la part salariale des cotisations sociales des TO-DE de moins de vingt-six ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **mettre fin à ce dispositif d'exonération** de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficient les salariés de moins de vingt-six ans embauchés comme saisonniers agricoles et propose donc la suppression du IV de l'article 741-16 du code rural et de la pêche maritime.

Il s'est tout d'abord avéré que l'exonération n'a pas eu d'effets sensibles sur la rémunération des salariés agricoles TO-DE. Selon l'évaluation préalable de l'article annexé au présent PLF *« initialement instaurée pour améliorer la rémunération des saisonniers concernés et rendre ces emplois plus attractifs, cette exonération profite en réalité aux employeurs, qui ne la répercutent que très rarement et partiellement sur la rémunération des travailleurs concernés »*.

Cette suppression doit surtout être **mise en regard de la réforme complète du dispositif d'exonération des cotisations patronales légales et conventionnelles en faveur des TO-DE introduite en 2010 : un abaissement indirect du coût du travail** par l'intermédiaire des exonérations salariales

¹ Puisqu'il supprimait les réductions de cotisations sociales selon des taux différenciés par type de production agricole, ce dispositif présentait également l'intérêt de simplifier le calcul des cotisations dues par les employeurs, de faciliter les contrôles administratifs et, enfin, de réduire le travail de traitement des dossiers de demandes d'exonérations par la MSA.

² Sept catégories de cotisations peuvent être mentionnées : la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, prévue à l'article L. 6331-1 du code du travail ; la cotisation de retraite complémentaire obligatoire des salariés versée aux institutions de retraite complémentaire mentionnées à l'article L. 727-2 du code rural ; la cotisation versée à l'association pour la gestion du fonds de financement, en application des articles L. 911-3 et L. 911-4 du code de la sécurité sociale ; la cotisation versée à l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculture, en application de l'article L. 2261-15 du code du travail ; la cotisation versée au conseil des études, recherches et prospectives pour la gestion prévisionnelle des emplois en agriculture et son développement (PROVEA), en application de l'article L. 2261-15 du même code ; la cotisation versée à l'association pour le financement de la négociation collective en agriculture, en application de l'article L. 2261-15 du même code ; et, enfin, la cotisation due au titre du fonctionnement du service de santé et de sécurité au travail prévue à l'article L. 717-2-1 du code rural.

paraît **aujourd'hui inutile** pour faciliter l'embauche de salariés par les exploitants agricoles. La **suppression** d'exonération proposée par le présent article ne devrait donc avoir qu'un **effet très limité** sur le secteur agricole.

Votre rapporteur spécial relève en outre qu'à **l'exception** de l'exonération des charges sociales salariales pour les **heures supplémentaires**, prévue dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007, **il ne subsiste plus aucune mesure d'exonération de charges salariales** dans les autres secteurs.

Par ailleurs, la suppression de l'exonération de charges salariales pour les TO-DE du secteur agricole de moins de vingt-six ans garantit une **meilleure compatibilité avec le droit communautaire** et notamment avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La mesure en vigueur présente en effet le risque d'être requalifiée en aide d'État par la Commission européenne, ce qui exposerait la France à des pénalités financières.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel de sa commission des Finances.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial approuve la suppression proposée par le présent article. **Ce dispositif d'exonération n'a pas fait la preuve de son efficacité.** Il avait de plus un **coût non négligeable** pour le budget de l'Etat **de l'ordre de 3 millions d'euros par an**, supporté par le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Pour le régime social agricole, la mesure proposée sera neutre d'un point de vue financier, puisque le coût de l'exonération était intégralement compensé à la MSA.

Votre rapporteur spécial salue donc la **démarche d'économies budgétaires** et d'**efficacité économique** qui motive le présent article. Il observe que **l'exonération de la totalité des charges patronales des TO-DE mise en place en 2010** représente un **dispositif amplement suffisant** pour rendre l'emploi agricole saisonnier plus attractif.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 68 bis (nouveau)
(Art. L. 514-1 du code rural du code rural et de la pêche maritime)

**Augmentation pour 2011 du taux de la taxe pour frais de chambres
d'agriculture**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de fixer pour 2011 à 1,5 % le taux d'augmentation maximal de la taxe pour frais de chambres d'agriculture. Il propose également de mettre en place un système de modulation du taux entre 0 % et 3 % au niveau départemental.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe pour frais de chambres d'agriculture consiste en une **imposition additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**. Cette taxe additionnelle au foncier non bâti, calculée sur la même base¹, est prévue par l'article 1604 du code général des impôts (CGI), dont le II pose le principe de la **fixation annuelle du produit de la taxe** par les chambres départementales d'agriculture.

Chaque chambre départementale d'agriculture **arrête** en effet chaque année **le produit** de la taxe pour frais de chambres d'agriculture à **recouvrer à son profit à partir de celui arrêté l'année précédente**, augmenté, le cas échéant, dans les conditions fixées à l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le **taux maximal de cette augmentation** peut donc être **revu** chaque année par le Parlement, ce qui nécessite à chaque fois une modification de l'article L. 514-1 précité. Ce taux était ainsi de **1,5 % en 2009** et **n'a pas été fixé pour 2010**, conduisant donc à un **gel du produit de la taxe**.

Il est donc important de noter que **le produit de l'impôt ne varie pas en fonction de l'assiette**, mais **à partir du montant de l'année n-1** et en fonction, le cas échéant, du **pourcentage maximal d'augmentation autorisé**. Cela peut donc conduire au fil des années, à **creuser les écarts entre les produits de la taxe par département**.

Il convient, en outre, d'observer qu'**à titre exceptionnel**, le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser une chambre départementale d'agriculture à **dépasser l'augmentation fixée par la loi**, compte tenu de la situation financière ainsi que des actions nouvelles mises en œuvre ou des investissements à réaliser. Cette majoration ne peut être supérieure au double de l'augmentation fixée pour l'année.

¹ Elle est donc supportée par tout propriétaire foncier qu'il soit ou non agriculteur.

II LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de **fixer, pour 2011, à 1,5 % le taux d'augmentation maximal** de la taxe pour frais de chambres d'agriculture et de mettre en place **un système de modulation du taux entre 0 % et 3 %** au niveau départemental.

Il propose également de **simplifier certaines règles** auxquelles est soumise cette taxe. Il s'agit par exemple de **réserver aux lois de finances le soin de fixer chaque année le taux d'augmentation** de la taxe – sans passer par une modification de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime – et de mettre fin au système actuel de majoration exceptionnelle autorisée par le ministre.

La fixation univoque du taux de progression de la taxe à 1,5 % équivaldrait à une **recette supplémentaire totale de 4,3 millions d'euros** pour l'ensemble des chambres. Cependant, la **modulation au niveau départemental** permettra de prendre en considération de nombreux éléments pour allouer les niveaux de variation annuelle les plus élevés à celles qui en ont le plus besoin, y compris en tenant compte de la situation financière individuelle des chambres départementale ou des actions spécifiques qu'elles mettent en œuvre.

Le Gouvernement propose en effet de **remplacer le système existant de majoration exceptionnelle** résultant de la situation financière d'une chambre départementale **par un système plus juste de « péréquation » au sein du réseau des chambres d'agriculture.**

Ainsi, **le taux pivot national de 1,5 %** (soit le niveau prévisionnel de l'inflation) pourra **varier d'une chambre à l'autre, sans qu'il soit jamais supérieur à 3 %**. L'exposé des motifs de l'amendement qui a introduit l'article affirme ainsi qu'une telle *« répartition différenciée des augmentations autorisées sera proposée au ministre chargé de l'agriculture par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, selon des critères assurant le maintien de la cohésion du réseau et la solidarité territoriale »*.

Sur la base d'un **tableau de répartition établi sur proposition de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture**, la décision sera notifiée à chaque chambre par le ministre chargé de l'agriculture.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial précise que les **chambres d'agriculture devront en 2011 faire face à de nouvelles charges**. Alors qu'elles doivent accompagner les réformes en cours des politiques agricoles, il leur est imposé

une baisse des financements issus du CAS-DAR (- **1,4 million d'euros** par an d'après le ministère) et elles se voient transférer à compter de 2011 la gestion des associations départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), pour **un coût estimé à 6,7 millions d'euros** par an.

Il se déclare donc **favorable aux propositions du Gouvernement mises en œuvre à travers le présent article**. Le dispositif proposé permettra en effet aux chambres de bénéficier de **ressources supplémentaires** en 2011. Votre rapporteur spécial attire toutefois l'attention sur le fait **que le rattrapage du coût des deux mesures** indiquées ne sera **pas permis par la seule augmentation de 1,5 % du taux d'augmentation maximal** de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, qui doit engendrer un produit de 4,3 millions d'euros supplémentaire¹. Outre la souplesse introduite par le système de modulation du taux entre 0 % et 3 % au niveau départemental, ce constat invite donc à **identifier d'autres sources de financement** pour les quelques cas de chambres départementales rencontrant des situations délicates.

Se référant aux difficultés de certaines chambres d'agriculture, comme celle de la Lozère, votre rapporteur spécial préconise ainsi de dégager des moyens supplémentaire par la **logique de mutualisation des moyens des chambres d'agriculture**, notamment dans le cadre régional conformément aux préconisations de la RGPP.

Au total, il estime le présent article bienvenu pour **pallier les difficultés de certaines chambres** et pour **sécuriser le cadre juridique du dispositif de la taxe pour frais de chambres d'agriculture**. Enfin, le montant du produit de cette taxe, 283 millions d'euros en 2009 et 2010², ce qui représente 45,1% des recettes des chambres, doit permettre **de dégager des marges pour redéployer les moyens au sein du réseau des chambres d'agriculture**.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Les chambres d'agriculture étaient d'ailleurs elles-mêmes plutôt favorables à l'adoption d'un taux d'augmentation pivot d'une valeur de 2 %, assorti d'une possibilité de dépassement supérieur au niveau départemental. Il rappelle que des discussions approfondies sur le sujet ont été entreprises dès 2009 entre l'APCA et le Gouvernement, qui a choisi de s'en tenir à une proposition d'un taux à 1,5 %, alors que dans certaines chambres d'agriculture ce taux d'augmentation n'est pas suffisant. La modulation du taux entre 0 % et 3 % au niveau départemental permet de répondre aux préoccupations des chambres.

² Le produit de la taxe a été de 275 millions d'euros en 2007, 278,4 millions d'euros en 2008 (+ 1,2% par rapport à 2007), 283 millions d'euros en 2009 (+ 1,6% par rapport à 2008) et 283 millions d'euros à nouveau en 2010 (soit une stabilisation par rapport à 2009).

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011



DEUXIÈME PARTIE
MISSION AGRICULTURE, PÊCHE,
ALIMENTATION,
FORÊT ET AFFAIRES RURALES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. BOURDIN

au nom de la commission des finances

ARTICLE 48
(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	1 000 000		1 000 000	
Forêt				
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation <i>Dont titre 2</i>		500 000		500 000
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture <i>Dont titre 2</i>		500 000		500 000
TOTAL	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Le présent amendement a pour objet de **majorer de 1 000 000 d'euros (AE = CP) le montant des crédits du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ».**

L'action n°14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » de ce programme permet en effet de financer des **actions nationales en faveur du cheval**, et notamment en faveur du cheval de trait et du cheval de sport. Il s'agit d'un véritable secteur économique, présent sur l'ensemble du territoire national, qui engendre de nombreux emplois et contribue à l'aménagement, à l'animation et au développement économique du milieu rural. Le cheval de trait contribue, en particulier, au maintien de la biodiversité, à l'entretien des zones rurales et, d'une manière générale, à la dynamique des territoires.

Or la diminution de crédits dont font l'objet les actions nationales en faveur du cheval, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, met en péril ces actions en faveur du développement durable, pourtant priorité du Gouvernement. Cette **contraction de 47 %, en une seule année, est excessive** (4,7 millions d'euros dans le PLF 2011 contre 9 millions d'euros dans le PLF 2010). Il conviendrait donc d'augmenter les crédits dédiés au cheval de trait et au cheval de sport de 2 millions d'euros en AE et en CP, pour porter cette dotation à 6,7 millions d'euros, et **ramener ainsi la baisse des crédits entre 2010 et 2011 à 30 %**. Cette augmentation serait réalisée :

- en redéployant 1 000 000 euros au sein de l'action n° 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ;

- en prélevant 500 000 euros sur l'action n° 1 « Moyens de l'administration centrale » du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et 500 000 euros également sur l'action n° 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation » du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », par un effort de rationalisation et de mutualisation des moyens.

La **première mesure** relèverait d'un **engagement du Gouvernement**, cependant que **les deux suivantes** résulteraient de **l'adoption du présent amendement**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

A titre **reconductible**, l'Assemblée nationale a procédé à une **minoration** des crédits de la mission, à hauteur de **2 150 614 euros en AE et de 2 424 698 euros en CP**, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération. Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 1 594 676 euros en AE et 1 791 133 euros en CP sur le programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ;

- 290 831 euros en AE et 327 518 euros en CP sur le programme « Forêt » ;

- 189 948 euros en AE et 211 551 euros en CP sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;

- 75 159 euros en AE et 93 996 euros en CP sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

A titre **non reconductible**, l'Assemblée nationale a procédé à une **majoration** des crédits de la mission, à hauteur de **288 300 euros en AE et CP**. Ces crédits supplémentaires sont ainsi répartis :

- 55 000 euros sur le programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », action 11 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » ;

- 45 300 euros sur le programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » ;

- 77 500 euros sur le programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires » ;

- 21 000 euros sur le programme « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » ;

- 10 000 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale » ;

- 73 500 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » ;

- 3 000 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 4 « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » ;

- 2 500 euros sur le programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Le solde de la répartition des crédits entre les programmes s'établit comme suit :

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »		1 395 376		1 592 333
149 « Forêt »	0	290 831	0	327 518
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	0	100 948	0	122 551
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	0	75 159	0	93 996
TOTAL		1 862 314		2 136 398
SOLDE		- 1 862 314		- 2 136 398

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS OU MODIFIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à l'article 68.

Par ailleurs, elle a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, l'article 68 *bis* (nouveau) dont l'objet est de fixer pour 2011 à 1,5 % le taux d'augmentation maximal de la taxe pour frais de chambres d'agriculture et de mettre en place un système de modulation du taux entre 0 % et 3 % au niveau départemental.

Cet article additionnel est commenté plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, sur la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires rurales », le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et les articles 68 et 68 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 2011.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR), des deux articles rattachés 68 et 68 bis (nouveau) et du compte spécial « Développement agricole et rural », appelé « CAS-DAR ». Je me permettrai également de dresser, à la fin de mon exposé, un court bilan du statut des coopératives agricoles.

Je voudrais tout d'abord revenir sur les réformes introduites par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP), qu'il s'agisse de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, de la révision générale des politiques publiques ou, encore, du Grenelle de l'environnement. Le ministère est entré dans un processus profond de modernisation, tant du point de vue de l'organisation de ses services, de ses opérateurs que de ses dispositifs d'intervention. Pour mémoire, l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont été fusionnés en 2009 au sein de l'Agence de services et de paiement (ASP), et les principaux offices agricoles ont également été regroupés au sein d'un établissement unique baptisé FranceAgriMer. Je précise à cet égard que notre commission a demandé pour 2011 à la Cour des comptes une enquête sur cette fusion des offices agricoles et la création de l'ASP, qui sera l'occasion de faire le point sur les enjeux et la cohérence de cette réforme.

Le regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation au sein de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), le 1^{er} février 2010, mérite aussi d'être mentionné : conformément à ce que j'ai préconisé il y a quelques années, il a été choisi de recentrer l'IFCE sur des missions de service public, les activités des Haras nationaux dans le secteur concurrentiel étant désormais confiées au GIP « France Haras ».

L'effort de modernisation des opérateurs concerne aussi la politique forestière, avec la fusion cette année en un établissement unique du Centre national de la propriété forestière et des dix-huit centres régionaux de la propriété forestière. La situation difficile de l'Office national des forêts (ONF), sur laquelle j'ai déjà eu l'occasion d'attirer l'attention de notre commission, s'améliore et devra permettre de renouer avec la trajectoire définie par la RGPP. L'arrivée d'une nouvelle équipe de direction devrait y aider, avec la désignation de notre collègue député Hervé Gaymard à la présidence du conseil d'administration et de

Pascal Viné, ancien directeur de cabinet du ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, au poste de directeur général.

Je constate que, globalement, ces réformes devraient permettre de dégager des économies en 2011. Cette évolution n'est pas visible à l'échelle de l'ensemble des crédits, mais elle se vérifie dans le détail de certains postes de dépense. Je déplore à cet égard que l'impact budgétaire à moyen terme de ces réformes - qu'elles soient liées à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, à la RGPP, au Grenelle, ou encore, au bilan de santé de la PAC - ne soit pas évalué avec plus de précision. Je demanderai qu'un effort significatif soit fourni en la matière.

S'agissant des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », le projet de loi de finances pour 2011 propose de la doter en 2011 de 3,59 milliards d'euros en AE et 3,67 milliards d'euros en CP. Il s'agit d'un budget d'après-crise, taillé pour un monde agricole encore convalescent. La dotation de la mission en 2011 est caractérisée par une certaine stabilité par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2010 : les AE sont en baisse de 1,8 % tandis que les CP progressent de 1,8 %. Hors crédits de personnel, les variations sont plus significatives : les dotations représentent, par rapport à 2010, une baisse des crédits de 0,5 % en AE et une hausse de 4,3 % en CP. J'indique une limite à cet exercice de rapprochement des crédits entre loi de finances initiales (LFI) d'une année sur l'autre. Il est en effet très probable que la mission soit abondée en gestion par des ouvertures supplémentaires importantes. Nous assistons à la répétition de cette pratique année après année, ce qui témoigne d'une budgétisation au plus juste des crédits de la mission. Il est malheureusement d'usage de ré-abonder en gestion la mission agriculture, souvent au gré des crises subies par le monde agricole, de nature climatique, économique ou sanitaire. Cela nous montre que la question des aléas ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante par les politiques agricoles.

L'exécution budgétaire en 2009 et en 2010 présente ainsi, une fois de plus, un profil très perturbé. En 2009, 935 millions d'euros en AE et 838 millions d'euros en CP ont ainsi été ouverts en cours d'exercice sur la mission APAFAR, ce qui représente une augmentation respective de 29 % et 24,1 % par rapport aux dotations prévues par la LFI pour 2009. Or la crise grave traversée par l'ensemble des filières agricoles ne suffit pas à expliquer un tel écart. Ce phénomène résulte aussi de la budgétisation clairement insuffisante de certains postes en LFI.

Il faut rapprocher la mission des autres concours publics à l'agriculture, et en particulier des dotations communautaires accordées au titre de la politique agricole commune (PAC) : le périmètre de la mission ne s'élève en effet qu'à un peu plus de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture.

Mes observations sur chacun des programmes de la mission sont les suivantes :

- doté de la moitié des crédits de la mission, le programme 154 est le support privilégié de la politique d'intervention du ministère. Mon attention a été attirée par notre collègue Ambroise Dupont, président de la section « Cheval » du

groupe d'études de l'élevage, sur la réduction de 47 % des subventions allouées aux filières cheval de sport et cheval de trait, à savoir 4,7 millions d'euros en 2011 au lieu de 9 millions d'euros en 2010. Une telle baisse n'est pas acceptable et je vous propose d'adopter un amendement pour amortir ce choc ;

- pour le programme 149 « forêt », je retiens que le principal opérateur du programme, l'ONF, doit poursuivre ses efforts de rationalisation et mettre en place une véritable politique commerciale. Il doit y être aidé par une clarification de ses relations financières avec l'Etat, les collectivités territoriales et les forestiers privés ;

- au sujet du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », je note que la nouvelle priorité donnée à l'alimentation par le MAAP est confirmée. Je précise que la réduction des crédits du programme n'est qu'apparente : la plupart des actions bénéficient en fait de moyens renforcés en 2011. Cette baisse optique résulte principalement de mesures de transfert, de la résorption du stock des farines animales à détruire et du transfert du financement de l'équarrissage aux filières professionnelles, l'Etat ne restant payeur que du seul service public résiduel ;

- enfin, à propos du programme 215, programme support de la mission, je souligne l'effort consenti par le ministère pour respecter en 2011 la règle d'économie de 5 % sur les dépenses de fonctionnement. La démarche de suppressions d'emplois est donc poursuivie. Je regrette à nouveau la concentration des dépenses de personnel de la mission au sein d'un unique programme. Elle ne se justifie pas et ces crédits devraient être ventilés entre les programmes.

Pour ce qui concerne la mission « Développement agricole et rural », qui correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR », je ne ferai que deux remarques :

- la justification des crédits doit être améliorée pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas distribués en vertu d'une logique d'abonnement des organisations par lesquelles ils transitent ;

- de nouvelles missions au coût fixe, autour de la génétique animale, ont été confiées au CAS-DAR alors que ses recettes fluctuent chaque année. J'interrogerai le ministre en séance sur ce point.

Au sujet des deux articles rattachés à la mission, il s'agit :

- d'une part, de supprimer une exonération de cotisations sociales salariales pour les saisonniers agricoles de moins de vingt-six ans, car c'est un dispositif qui n'a pas fait ses preuves ;

- d'autre part, de fixer à 1,5 % pour 2011 le taux d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture. Cette hausse mesurée fait suite à un gel de leurs recettes fiscales en 2010 et doit permettre d'accompagner le processus de mutualisation des moyens des chambres d'agriculture ainsi que le surcoût

résultant du transfert des associations départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA).

Ces deux articles ne posent pas de difficultés, j'en viens donc au bilan du statut des coopératives agricoles.

Ce travail m'a conduit à m'intéresser à un secteur en bonne santé, composé de 3 000 entreprises (coopératives, unions de coopératives et sociétés d'intérêt collectif agricole). Ces dernières pilotent plus de 1 700 filiales soumises au droit commun. Par ailleurs, je mentionne l'existence de 12 500 coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), qui forment une catégorie très particulière de coopératives et ne sont donc pas au cœur de l'étude réalisée. L'ensemble du secteur représenterait un chiffre d'affaires de plus de 82 milliards d'euros en 2009 et emploierait en direct plus de 150 000 salariés.

J'observe que le poids des grands groupes coopératifs est croissant, avec un recours quasi généralisé à la filialisation, notamment sous la forme de « holdings ».

En contrepartie de nombreuses contraintes juridiques, qui sont bien réelles, les coopératives agricoles bénéficient de nombreux avantages fiscaux, notamment en matière d'impôt sur les sociétés (IS), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou de contribution économique territoriale (CET). Le coût total de ces mesures, qui font l'objet de remises en question y compris sur un plan contentieux, est estimé à 110 millions d'euros.

Plusieurs dossiers ayant trait à des dispositifs en faveur de coopératives sont en effet en cours d'examen au niveau communautaire et mettent notamment en cause la France. Toutefois, la Commission européenne n'a, à ce jour, pas ouvert de procédure formelle d'examen à l'encontre des autorités françaises. Elle s'est contentée de nous adresser trois demandes d'informations, suite à la plainte déposée en 2004 par la confédération française du commerce de gros et du commerce international (CGI), sous l'impulsion de la fédération du négoce agricole (FNA).

Pour conclure, je juge nécessaire d'attendre le résultat des procédures pendantes au niveau de l'Union européenne avant de prendre une initiative, quelle qu'elle soit, en matière de réforme des avantages fiscaux accordés aux coopératives agricoles. Si une mesure devait être prise, je plaiderais pour remanier l'exonération de CET dont bénéficient les coopératives agricoles. Elle est en effet peu équitable et il conviendrait d'en limiter le champ aux seules opérations réalisées avec les membres des coopératives.

M. Philippe Marini, rapporteur général. – Je félicite le rapporteur spécial pour ce travail magistral et m'associe à ses remarques, tout particulièrement concernant le financement de la filière cheval, pour laquelle il nous propose un amendement. Je n'ai que deux remarques :

- le fonds « Eperon » nécessiterait un contrôle plus approfondi de ses règles de fonctionnement de manière à vérifier sa conformité au droit budgétaire ;

- votre approche de la problématique des coopératives agricoles me semble modérée. Ces dernières représentent un secteur dynamique mais il serait opportun de réfléchir à la réforme de leurs régimes fiscaux dérogatoires. Une proposition de loi, émanant de sénateurs issus de zones non rurales, pourrait judicieusement intervenir en 2011.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial. – Je suis favorable à un travail sur le fonds « Eperon », sur lequel j'avais déjà recueilli des informations lors de mon contrôle sur les Haras nationaux.

S'agissant des coopératives agricoles, je reconnais avoir fait preuve de prudence. Les exonérations multiples qui sont en vigueur sont principalement la contrepartie des contraintes auxquelles ces sociétés sont soumises : l'exclusivisme, la limitation territoriale, les contrôles spécifiques par l'administration, et il en existe de nombreuses autres. Ces structures présentent des atouts indéniables. Il leur est ainsi impossible de délocaliser et elles ne peuvent pas être les victimes d'une offre publique d'achat (OPA). Les différentes auditions auxquelles j'ai procédé m'ont cependant démontré l'ambivalence de la complexité de certaines structures : les grands groupes coopératifs réunissent en effet des filiales soumises au droit commun et des sociétés coopératives bénéficiant de régimes dérogatoires. Or ils bénéficient de conseils avisés en fiscalité. La réforme de leur exonération de CET que j'ai proposée dans mon exposé représenterait une première avancée opérationnelle. Dans l'attente d'une traduction législative de ces propositions, je juge utile de montrer que la commission des finances fait preuve de vigilance face au statut fiscal des coopératives agricoles.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur spécial tendant à majorer d'un million d'euros, par redéploiement, le montant des actions en faveur du cheval, et plus particulièrement de ses filières trait et sport.

Puis, elle a décidé de proposer au Sénat :

- l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » ainsi modifiés ;

- l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ;

- ainsi que l'adoption, sans modification, des articles 68 et 68 bis (nouveau) du projet de loi de finances pour 2011.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE 1

UN BILAN DU STATUT DES COOPÉRATIVES AGRICOLES

Dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur spécial a conduit à l'automne 2010 un **travail sur le thème des sociétés coopératives agricoles**. Ces dernières ont pour objet « *l'utilisation en commun, par des agriculteurs, de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité* » (articles L. 521-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime).

Afin de leur permettre de remplir cette **mission spécifique**, le législateur a créé, pour les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, un **statut particulier**, régi par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires **qui les distinguent des sociétés commerciales de droit commun**¹. Ce statut spécifique se décline également **en matière fiscale** puisqu'elles bénéficient de **régimes souvent avantageux**, réputés être la **contrepartie de leurs obligations statutaires particulières**. Ces dernières sont effet analysées par le secteur coopératif comme des **limites à la liberté d'entreprendre** et à la conduite leurs activités économiques.

Ce statut régit aujourd'hui le fonctionnement d'un **secteur économique important**, représenté par le syndicat national des entreprises coopératives agricoles, agroalimentaires et agro-industrielles, appelé « **Coop de France** ». Ce secteur concerne, d'une part, environ **3 000 entreprises** (coopératives, unions de coopératives et sociétés d'intérêt collectif agricole), qui pilotent plus de **1 700 filiales** soumises au droit commun et, d'autre part, **12 500 CUMA** (coopératives d'utilisation de matériel agricole). L'ensemble du secteur aurait réalisé un **chiffre d'affaires de plus de 82 milliards d'euros en 2009**, et emploierait en direct plus de **150 000 salariés**². Enfin, il faut observer que **les trois quarts des agriculteurs français sont adhérents d'au moins une coopérative**.

Pour dresser son constat, votre rapporteur spécial s'est appuyé sur une série d'auditions dont la liste figure en annexe du présent rapport.

¹ *Les coopératives ont une origine ancienne et se sont développées, dans le secteur agricole, à partir du début du siècle dernier. Elles demeurent associées à l'économie solidaire et à une éthique, fondée sur le lien entre capital et travail, une pleine implication des sociétaires, et l'idée d'alternative au seul développement financier du capitalisme. Leur statut législatif n'a quasiment pas évolué depuis cinquante ans et son encadrement par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, véritable « pierre angulaire » des coopératives agricole.*

² *Ces deux chiffres, fournis par Coop de France, correspondent à un périmètre économique incluant les filiales des sociétés coopératives, quel que soit leur statut.*

A. PANORAMA DES DIFFÉRENTES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES AGRICOLES

Les données présentées dans les paragraphes suivants émanent, sauf mention expresse, du service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche. Ce dernier procède à **deux types d'enquêtes sur les coopératives agricoles** (coopératives, sociétés d'intérêt collectif agricole et unions de coopératives, les CUMA ne rentrant pas dans le champ de ces enquêtes) :

- **chaque année**, il effectue une **enquête portant sur les coopératives ayant plus de dix salariés ou réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions d'euros¹** et exerçant à titre principal une activité industrielle de transformation agroalimentaire ou de commerce de gros de produits agricoles et alimentaires ou d'approvisionnement des exploitations agricoles² ;

- **tous les cinq ans**, il réalise une **étude plus approfondie** concernant également les **petites coopératives agricoles**, celles qui emploient moins de dix salariés et qui ont une activité parmi celles indiquées précédemment ou, encore, d'exploitation forestière et de scierie.

Compte tenu de ce calendrier, les **deux années les plus récentes**, pour lesquelles des données chiffrées couvrant l'ensemble du secteur coopératif agricole sont disponibles et peuvent être agrégées, sont **2000 et 2005**. Les résultats de la prochaine enquête exhaustive, qui concerne l'année 2010, ne devraient être connus et exploités qu'en début d'année prochaine.

1. 3 000 coopératives agricoles pour plus de 82 milliards d'euros de chiffre d'affaires

Dans le secteur coopératif, **2 467 entreprises** ont été recensées en **2005**. Elles réalisaient, il y a cinq ans, un **chiffre d'affaires** de 47 milliards d'euros mais, d'après Coop de France, ce montant serait de **82,4 milliards d'euros en 2010**, pour un nombre d'entreprises à peine plus élevé, à savoir **3 000 structures**.

Sur ce total, on dénombrait **2 273 PME** (soit 92 % du total des entreprises de la coopération agricole) qui ont réalisé un chiffre d'affaires de **15 milliards d'euros** (32 % du chiffre d'affaires total). Ces PME employaient 27 249 salariés (soit 41 % de l'effectif total).

Les **194 autres entreprises** recensées dans le secteur de la coopération agricole ont réalisé un chiffre d'affaires de **32 milliards d'euros** (70 % du chiffre d'affaires total). Au sein de cette seconde catégorie

¹ 38 millions d'euros si l'activité concerne le commerce de gros.

² Sont toutefois exclues du champ de cette enquête la boulangerie-pâtisserie artisanale, la charcuterie artisanale et la fabrication de boissons.

statistique, il y avait **44 grandes entreprises**. Celles-ci ont réalisé à elles seules un chiffre d'affaires de près de **15 milliards d'euros** (32 % du chiffre d'affaires total). Elles employaient 25 748 salariés (39 % de l'effectif total). **68 %** du chiffre d'affaires de ces grandes entreprises est réalisé dans la collecte de produits agricoles auprès des agriculteurs adhérents et l'approvisionnement des exploitations en intrants (ce qui correspond à ce qui est appelé « **commerce de gros** ») et **32 %** dans l'**industrie agroalimentaire**.

Il convient de souligner qu'à la différence des grandes entreprises, 75 % du chiffre d'affaires total du secteur coopératif agricole est réalisé dans l'activité de collecte et d'approvisionnement, et seulement 25 % dans l'industrie agroalimentaire.

Entre 2000 et 2005, il ressort de l'enquête que **le nombre d'entreprises du secteur coopératif agricole a globalement diminué** : il est passé de 2722 entreprises à 2 467, soit 255 entreprises de moins en cinq ans (- 10 %).

Cette évolution a davantage affecté :

- les **PME**, avec 242 entreprises qui ont ainsi disparu (contre 13 grandes entreprises). Cette évolution semble étroitement corrélée à la taille de la structure puisque sur ces 242 disparitions, 144 concernent des micro-entreprises et 98 des petites entreprises ;

- le **commerce de gros**, touché à hauteur de 137 entreprises (11 % du total du secteur) contre 118 dans l'industrie agroalimentaire (8 % du total de cette industrie). En outre, le nombre de disparitions de grandes entreprises est de deux dans l'industrie agroalimentaire et de onze dans le commerce de gros (soit cinq fois plus).

2. La constitution de grands groupes coopératifs dans le monde agricole

Les **groupes coopératifs** sont constitués par une **tête de groupe**, qui est **soumise au statut coopératif** et par des **entreprises contrôlées**, qui sont soit des **unions de coopératives** avec un nombre limité de membres soit, le plus souvent, des **sociétés de droit commun**, alors couramment désignées sous le terme de **filiales**.

Pour appréhender cette réalité, **complexe** car elle transcende les catégories statistiques classiques fondées sur le statut juridique (coopératives d'un côté, sociétés commerciales de l'autre), le service de la statistique et de la prospective du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche a effectué une **étude particulière sur ces groupes coopératifs**. Il s'agit d'un travail expérimental réalisé sur la période 1995-2005. Il montre l'existence d'un **phénomène incontestable de développement de ces groupes** :

- en 1995, on recensait 125 têtes de groupes qui contrôlaient 783 entreprises (89 à statut coopératif et 694 à statut non coopératif) ;

- en 2005, on dénombrait 392 têtes de groupes qui contrôlaient 1 880 entreprises (136 à statut coopératif et 1744 à statut de sociétés commerciales) ;

- par ailleurs, sur la même période, le nombre d'entreprises à statut non coopératif contrôlées par plusieurs groupes est passé de 54 à 309.

Cette évolution est largement imputable à la loi n°91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, qui a permis aux coopératives agricoles de **développer des activités aval** (transformation agroalimentaire en particulier), mais **uniquement dans le cadre de sociétés commerciales de droit commun** en vue de limiter les distorsions de concurrence avec les entreprises de droit commun.

Les principaux groupes coopératifs français en 2009

	ENTREPRISES	ACTIVITES PRINCIPALES	MARQUES PRINCIPALES	Chiffre d'affaires consolidé 2009 (en millions d'euros)
01	In Vivo	Céréales et nutrition animale	Gamm Vert, Semences de France	5 100
02	Sodiaal	Lait	Yoplait, Candia, Riches Monts, Nactalia	4000
03	Terrena	Polyvalente	Gastronome, Douce France, Paysan Breton, Soviba	3 484
04	Tereos	Sucre, céréales	Beghin Say, L'Antillaise, La Perruche, Origny	3 309
05	Axéreal	Céréales	Banette, Francine, Lemaire, Treblec	2 800
06	Champagne Céréales	Céréales	Banette , Francine	2 512
07	Triskalia	Polyvalente	Paysan Breton, Prince de Bretagne, Regilait, Ronsard	2 200
08	Agrial	Polyvalente	Florette, Manon, Priméale, Prim'Co	2 171
09	Cooperl Arc Atlantique	Viande	Calidel, Brocéliande	1 500
10	Groupe Even	Lait et nutrition animale	Even, Paysan Breton, Mamie Nova, Kerguelen	1 400
11	Euralis	Polyvalente	Rustica, Montfort-Grimaud, Rougié- Bizac	1 294
12	Limagrain	Semences, Bio-santé	Limagrain, Vilmorin, Clause, Pain Jacquet	1 233
13	Cristal union	Sucre	Daddy	1 200
14	Cecab	Polyvalente	D'aucy	1 147
15	Maïsadour	Polyvalente	Delpeyrat, Sarrade, Montagne Noire	1 003
16	Maitres Laitiers du Contentin	Lait	Montembourg	924
17	Unéal	Polyvalente		820
18	Scael	Céréales		686
19	Glac	Lait	Lescure, Saint Loup, Surgères	665
20	3 A	Lait	Boncolac	637

Source : rapport sur la coopération agricole en France, Coop de France, novembre 2010

B. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX QUI RÉGISSENT CE SECTEUR

1. Des contraintes spécifiques

Le statut coopératif impose des **obligations**, qui s'analysent comme des **limites à la liberté d'entreprendre** et qui encadrent la gestion de leur activité¹ :

- **l'intervention de l'autorité administrative** lors de leur création et de leurs opérations d'extension (objet social, zone ou, encore, fusion), mais aussi tout au long de leur période d'activité. Le statut de coopérative agricole est en effet **subordonné à l'obtention d'un agrément** délivré par le HCCA, établissement d'utilité publique. En outre, cet agrément peut être retiré si une entreprise ne remplit plus les conditions fixées par les textes. Outre, les contrôles de droit commun touchant toute entreprise (contrôle légal des comptes, contrôles fiscaux, contrôles de l'inspection du Travail), les coopératives agricoles sont soumises à des **contrôles spécifiques** portant sur le respect du statut coopératif, réalisés par le HCCA ;

- **l'encadrement du choix des sociétaires**. Les sociétaires autorisées sont réunis dans une liste limitative, fixée par l'article L. 522 du code rural (agriculteurs, personnes ayant des intérêts qui correspondent à l'objet social de la coopérative et souscrivent l'engagement d'utiliser ses services, groupement agricole d'exploitation en commun, associations d'agriculteurs, autres sociétés coopératives) ;

- la **limitation de l'objet de la coopérative**, qui oblige cette dernière à ne réaliser que des opérations en lien avec l'activité agricole de ses adhérents, tout élargissement de l'objet étant soumis à agrément ;

- la **délimitation d'un champ d'action territorial**. La coopérative est au service des agriculteurs implantés sur une zone géographique définie, cette zone, dont la modification reste soumise à l'approbation de l'autorité administrative, constituant un élément substantiel de l'agrément ;

- le **service exclusif des adhérents** (appelé également « règle de l'exclusivisme »). La coopérative ne peut faire d'opérations qu'avec ses adhérents, ceux-ci ayant en contrepartie l'obligation d'utiliser ses services. Les textes en vigueur prévoient toutefois la possibilité de déroger à cette règle de l'exclusivisme, mais seulement :

- dans certaines limites (les **opérations réalisées avec des tiers non adhérents** ne doivent pas dépasser **20 % du chiffre d'affaires annuel**) ;
- sous certaines conditions (tenir une **comptabilité spéciale pour ces opérations assujetties aux règles fiscales de droit commun** et s'engager à se soumettre à une révision tous les cinq ans, qui est un véritable **contrôle de conformité au statut coopératif**) ;

¹ Liste établie par le Haut Conseil de la Coopération agricole (HCCA).

- une gouvernance fondée sur le principe démocratique d'**une voix par adhérent**, quel que soit le montant des parts sociales souscrites. Le HCCA précise que *« cette règle peut néanmoins souffrir quelques correctifs pour tenir compte des équilibres économiques, mais, par le jeu de la pondération des voix en fonction de l'importance des activités et de la qualité des engagements, un même associé ne peut en aucun cas disposer de plus du vingtième des voix »* ;

- en l'absence de distribution des dividendes, des **règles spécifiques d'affectation du résultat** fondées sur des **ristournes**, versées proportionnellement aux activités réalisées entre l'associé coopérateur et la coopérative¹, et un **intérêt fixe aux parts sociales** déterminé par les statuts et donc toujours plafonné ;

- l'**impossibilité de partager** entre les adhérents **les réserves** en cours de vie sociale et **le boni de liquidation** en cas de dissolution de la coopérative. Selon le principe de la « dévolution désintéressée », ces fonds doivent être redistribués à d'autres coopératives ou à des œuvres d'intérêt général agricole.

A ces obligations, votre rapporteur spécial ajoute d'autres contraintes de nature plus directement économique :

- les coopératives n'ont **pas ou peu accès aux marchés de capitaux**, de sorte qu'elles **dépendent de leurs fonds propres ou du recours au crédit** ;

- à la différence des sociétés de droit commun qui bénéficient de la **possibilité de négocier individuellement les prix** avec leurs fournisseurs, les coopératives sont soumises à un cadre plus strict et dégagent de ce fait en moyenne une **marge bénéficiaire inférieure** à celle des autres sociétés ;

- enfin, les sociétés coopératives **ne peuvent pas refuser l'adhésion d'un membre**, y compris si sa contribution à la coopérative est discutable (dans le cas où, par exemple, ses volumes de production seraient trop faibles).

2. Un encadrement du processus de filialisation depuis 1991

Le cadre introduit par la loi précitée du 3 janvier 1991 a conduit les coopératives agricoles à créer des **filiales à statut de société commerciale** par apport partiel d'actifs de leur activité de transformation. Elles ont également utilisé **le système des « holdings »**, qui permet d'exercer un contrôle indirect de la filiale à partir de la détention majoritaire du capital dans la holding. En tout état de cause, il n'y a pas eu de voie unique empruntée pour filialiser.

¹ Les excédents annuels partageables d'une coopérative, résultant d'opérations réalisées avec les seuls coopérateurs, sont dénommés « ristournes » (assimilables aux bénéfices distribuables des sociétés commerciales) et répartis entre ces derniers proportionnellement aux opérations qu'ils ont réalisées avec la coopérative. Les ristournes en numéraire sont alors taxées chez le sociétaire à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéfices agricoles.

Afin de **tirer les conséquences de ces nouvelles réalités** du secteur coopératif, les pouvoirs publics ont imposé aux coopératives agricoles de **consolider leurs comptes à partir de 1999**.

Créées à l'origine par apports partiels d'actifs qui étaient dans les coopératives, les filiales se développent aujourd'hui selon des **modalités de plus en plus diversifiées** et y compris par le **rachat d'entreprises**.

Si les **contraintes spécifiques** qui pèsent sur le statut coopératif expliquent l'existence en contrepartie d'**avantages fiscaux non négligeables**, ces derniers font l'objet de remises en cause grandissantes.

C. UN RÉGIME FISCAL QUI FAIT L'OBJET DE CONTESTATIONS

1. Des avantages fiscaux indéniables

Les sociétés coopératives agricoles bénéficient de **nombreux avantages fiscaux**, tels que des exonérations totales ou partielles d'**impôt sur les sociétés (IS)** pour un montant estimé à **50 millions d'euros** ; de **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**¹ pour un coût total de **10 millions d'euros** ; des impôts issus de la suppression de la taxe professionnelle, à savoir la **contribution économique territoriale (CET)**, composée de la **cotisation foncière des entreprises (CFE)** et de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** ; d'**impôt forfaitaire annuel (IFA)** ; de la **taxe sur les salaires**² ; de **taxe d'apprentissage**³ ; de **droit d'enregistrement sur les mutations immobilières**⁴ ; de **taxe sur les bureaux en Île-de-France...**

Ce traitement favorable est notamment lié à la **transparence fiscale**, caractéristique des sociétés de personnes, impliquant que les adhérents soient imposés sur les revenus qu'ils perçoivent de la coopérative. Il constitue aussi

¹ La TFPB, créée par la loi du 31 décembre 1973, frappe les propriétaires d'immeubles bâtis (en application, aujourd'hui, de l'article 1380 du code général des impôts). Il existe une exemption pour les « bâtiments ruraux », c'est-à-dire les bâtiments à usage agricole autres que les locaux d'habitation (article 1382-6-a du code général des impôts). Cette exemption bénéficie, pour leurs bâtiments ruraux, aux sociétés coopératives agricoles (article 1382-6-b du code général des impôts).

² Les sociétés coopératives de culture en commun et les sociétés coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole (CUMA) ne sont redevables de la taxe que pour les salaires alloués aux membres de leur personnel occupés dans leurs services administratifs et leurs ateliers de réparation.

³ La taxe (article 224 du code général des impôts) n'est pas réclamée aux sociétés et collectivités passibles de l'IS mais qui en sont intégralement exonérées. Seules sont assujetties les coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles, ainsi que leurs unions (article 224 2 3° du code général des impôts).

⁴ Il s'agit de droits proportionnels (4,89 %) perçus, depuis la loi du 22 frimaire An VII, à l'occasion de certains actes juridiques soumis à la formalité de l'enregistrement. Deux types de coopératives agricoles sont soumis au taux réduit de 0,60 % du droit de mutation (auquel s'ajoute un prélèvement de 2,50 %) :

- les coopératives de blé ou de céréales ;

- les coopératives d'insémination artificielle (CIA) ou d'utilisation du matériel agricole (CUMA).

la **contrepartie des contraintes juridiques et administratives** auxquelles sont soumises les coopératives agricoles.

Le tableau de la page suivante, issu d'informations transmises par la Direction de la législation fiscale à votre rapporteur spécial récapitule certaines de ces mesures, dont le **coût total est estimé à 110 millions d'euros**.

Exemples de mesures fiscales en faveur des coopératives

Objet de la mesure	Articles du CGI	Texte instaurant la mesure
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments affectés de manière permanente et exclusive à un usage agricole par les sociétés coopératives et leurs unions.	1382-6°	Loi du 5 août 1920
Exonération de taxe d'apprentissage au profit des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), des coopératives d'insémination artificielle et des coopératives d'approvisionnement et d'achat.	224-2-3°	Loi du 13 juillet 1925
Exonération de droits d'enregistrement au profit des : -sociétés coopératives agricoles de céréales et leurs unions ; -moulins coopératifs, coopératives de meunerie et de meunerie-boulangerie créés et fonctionnant sous le régime prévu par le titre II du livre V du code rural. Toutefois, conformément à l'article 1020 du CGI, les acquisitions ou ventes immobilières effectuées par ces sociétés coopératives ne sont pas exonérées et sont soumises à une taxe de publicité foncière au taux de 0,60 %, majoré de la taxe additionnelle de 0,1 % perçue au profit de l'Etat.	1030	Loi du 15 août 1936
Exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des sociétés coopératives agricoles d'approvisionnement et d'achat ainsi que leurs unions pour les opérations effectuées avec les sociétaires et à condition qu'elles fonctionnent conformément aux dispositions qui les régissent.	207-1-2°	Décret du 9 décembre 1948
Exonération d'impôt sur les sociétés en faveur des sociétés coopératives de production, de transformation, conservation et vente de produits agricoles, sauf pour les ventes effectuées dans un magasin de détail distinct de leur établissement principal ; les opérations effectuées avec des non-sociétaires ; les opérations de transformation portant sur les produits ou sous-produits autres que ceux destinés à l'alimentation de l'homme et des animaux ou pouvant être utilisés à titre de matières premières dans l'agriculture et l'industrie.	207-1-3°	Décret du 9 décembre 1948
Exonération de tout droit d'enregistrement des actes, pièces et écrits de toute nature concernant les sociétés coopératives d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole et leurs unions. Toutefois, conformément à l'article 1020 du CGI, les acquisitions ou ventes immobilières effectuées par ces sociétés coopératives ne sont pas exonérées et sont soumises à une taxe de publicité foncière au taux de 0,60 %, majoré de la taxe additionnelle de 0,1 % perçue au profit de l'Etat.	1031	Loi du 31 juillet 1949
Régime spécifique de taxe sur les salaires au profit des sociétés coopératives de culture en commun, des sociétés coopératives d'utilisation en commun de matériel agricole (CUMA) et des coopératives d'insémination artificielle.	53 bis annexe III	Décret du 8 octobre 1955
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle au profit des personnes morales exonérées d'impôt sur les sociétés.	223 septies	Loi du 27 décembre 1973
Exonération de CFE au profit des coopératives agricoles et de leurs unions lorsqu'elles emploient au plus 3 salariés ou qu'elles se consacrent à certaines activités (électrification, habitation ou aménagement rural, utilisation de matériel agricole, insémination artificielle, lutte contre les maladies des animaux et des végétaux, vinification, conditionnement des fruits et légumes, organisation des ventes aux enchères).	1451	Loi du 29 juillet 1975
Abattement de 50 % de la base d'imposition à la CFE : - des coopératives agricoles et unions de coopératives agricoles qui ne bénéficient pas de l'exonération prévue à l'article 1451 du CGI ; - des coopératives ou unions de coopératives d'artisans ou de patrons bateliers et des coopératives maritimes dont le capital est détenu à concurrence de 20 % au moins et 50 % au plus par des associés non coopérateurs et des titulaires de certificats coopératifs d'investissement.	1468	Loi du 29 juillet 1975 Loi du 13 juillet 1992

Déduction en faveur des sociétés coopératives de consommation des boni provenant des opérations faites avec les associés et distribués à ces derniers au prorata de la commande de chacun d'eux.	214-1-1°	Lois codifiées du 15 octobre 1926
Déduction en faveur des sociétés coopératives ouvrières de production de la part des bénéfices nets qui est distribuée aux travailleurs dans les conditions prévues par la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978.	214-1-2°	Lois codifiées du 20 juillet 1934
Exonération de taxe sur les bureaux en Île-de-France au profit des coopératives agricoles et de leurs unions à raison des seuls locaux de stockage (les locaux commerciaux et administratifs sont soumis à la taxe).	231 ter-V-4°	Loi du 30 décembre 1998

Source : Direction de la législation fiscale

Les coopératives bénéficient aussi d'**avantages non fiscaux**, comme une **garantie publique** (garantie d'aval de premier rang par France AgriMer dans le cadre des emprunts qu'elles contractent auprès d'institutions bancaires). Cette situation contraste avec celle des sociétés de négoce, qui pour bénéficier de la même garantie ont dû créer une société de caution mutuelle.

Les négociants sont ainsi parmi les plus **ardents opposants aux régimes fiscaux dérogatoires des coopératives**, récemment **remis en cause, non pas au titre des distorsions de concurrence** induites par ces régimes, mais sur le fondement de la **réglementation européenne sur les aides d'Etat**, en France, en Espagne, en Italie ou, encore, en Norvège.

2. Les contentieux communautaires en cours

Plusieurs **dossiers ayant trait à des dispositifs en faveur de coopératives** sont aujourd'hui **en cours d'examen au niveau communautaire** et mettent en cause notamment la **France**.

La confédération française du commerce de gros et du commerce international (CGI), sous l'impulsion de la fédération du négoce agricole (FNA), a ainsi porté **plainte en 2004** auprès de la Commission européenne à l'encontre de l'Etat français à propos de différents avantages, notamment fiscaux, accordés par la France aux coopératives agricoles. La CGI observe que les coopératives agricoles françaises bénéficient de nombreux avantages sous forme d'exonérations ou d'abattements de taxes et d'impôts ou de garantie d'Etat, et considère que ces avantages sont constitutifs d'aides d'Etat au sens du droit communautaire, « *incompatibles avec le marché commun et illégaux* ».

Notifiée au Gouvernement français le 22 juillet 2004, cette plainte a suscité **trois demandes d'informations** de la Commission européenne, donnant lieu à trois réponses de la France en octobre 2004, avril 2006 et novembre 2009. Notre pays a fait notamment valoir les contraintes légales et réglementaires auxquelles sont soumises les coopératives, **contraintes qui ont été largement reconnues au niveau communautaire** dans le préambule du règlement (CE) n° 1435/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 relatif au statut de la société coopérative européenne ainsi que dans la communication de

la Commission européenne sur la promotion des sociétés coopératives en Europe, en date du 23 février 2004. Dans ses observations écrites, la France reprend d'ailleurs ces travaux communautaires pour étayer ses observations.

Les chiffrages fournies par le Gouvernement ne permettent pas de répondre pleinement à la Commission, en particulier sur la question de la **proportionnalité du régime fiscal** et sur la **possibilité de ventiler le coût budgétaire des exonérations entre PME et grandes entreprises**.

Mais en dépit de ces insuffisances, la Commission européenne n'a, **pour l'instant, pas ouvert de procédure formelle d'examen** à l'encontre des autorités françaises. Elle pourrait donc **laisser la procédure en suspens**, ou bien **proposer à la France de simples «mesures utiles»** pouvant aller de la **modification (plus ou moins étendue) du régime fiscal des coopératives agricoles à sa suppression**. A ce jour, la Commission européenne n'a toujours pas conclu dans un sens ou dans un autre son examen du régime français¹.

En 2008, la **Cour de cassation italienne** a saisi la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) d'une **question préjudicielle** sur le régime fiscal des coopératives de production italiennes. L'audience a eu lieu le 11 mars 2010 mais la CJUE n'a pas encore statué sur cette question préjudicielle. Sous réserve que la CJUE se déclare compétente, son arrêt sera doublement déterminant pour le dossier français :

- en termes de calendrier puisqu'une fois l'arrêt rendu, la Commission européenne pourrait statuer plus rapidement sur le dossier français ;

- sur le fond, la Commission devra tenir compte de l'arrêt pour définir la position qu'elle prendra sur les coopératives agricoles françaises.

Il conviendrait d'**attendre le résultat de ces procédures** avant de prendre une initiative, quelle qu'elle soit, en matière de réforme des avantages fiscaux accordés aux coopératives agricoles.

¹ En décembre 2009, la Commission a toutefois conclu à l'incompatibilité de certaines dispositions du régime fiscal des coopératives agricoles espagnoles avec la réglementation européenne sur les aides d'Etat. Le gouvernement espagnol n'a pas fait appel. Cette décision est l'application d'une doctrine que la Commission avait déjà appliquée à propos des coopératives (non agricoles) norvégiennes dans le cadre d'une décision prise par l'Autorité de surveillance de l'Espace économique européen en juillet 2009. Cette décision de la Commission sur le régime fiscal des coopératives agricoles espagnoles pourrait constituer un précédent.

D. UNE ÉVOLUTION POSSIBLE A MINIMA CONCERNERAIT LE DISPOSITIF ISSU DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. L'exonération de contribution économique territoriale dont bénéficient les coopératives agricoles paraît peu équitable...

Sans remettre en cause l'ensemble des mesures fiscales destinées aux coopératives agricoles, votre rapporteur spécial estime possible de **remanier l'exonération partielle de contribution économique territoriale (CET)** dont ces dernières bénéficient.

Cet impôt, issu de la suppression de la taxe professionnelle (TP), est composé de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pour les coopératives, **l'exonération de TP a été remplacée par une exonération de CFE et de CVAE** selon les modalités suivantes :

- **les coopératives qui étaient exonérées de TP sont désormais exonérées de CET.** A l'instar de toutes les autres exonérations de plein droit de TP, l'exonération bénéficiant à la plupart des coopératives agricoles est reconduite à l'identique pour l'application de la CFE et, par voie de conséquence, pour l'application de la CVAE. Le champ de l'exonération propre aux coopératives agricoles, prévue à l'article 1451-I du CGI, est circonscrit soit par le nombre de salariés (trois salariés au plus, ce qui concerne *a priori* les coopératives de taille modeste), soit par l'activité, qui doit figurer dans une liste limitative établie par l'article¹ ;

- **les coopératives qui étaient taxées à la TP sur une base réduite sont désormais taxées à la CFE sur une base réduite ;**

- enfin, **les activités imposables à la CFE exercées par les coopératives sont imposables à la CVAE dans les conditions de droit commun.** Et la réduction de base n'étant pas étendue à la CVAE, les coopératives sont imposables à la CVAE dès lors que leur chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros, comme pour tous les redevables.

Ce régime n'est guère équitable puisqu'il conduit les coopératives à être **exonérées de CFE et de CVAE y compris pour les opérations réalisées avec des tiers**, ce qui semble **difficilement justifiable** aux yeux de votre rapporteur spécial.

¹ Il s'agit des coopératives agricoles qui se consacrent à l'électrification ; à l'habitat ou à l'aménagement rural ; à l'utilisation de matériel agricole ; à l'insémination artificielle ; à la lutte contre les maladies des animaux et des végétaux ; à la vinification ; au conditionnement des fruits et légumes ; et, enfin, à l'organisation des ventes aux enchères.

2. ... il conviendrait donc de réfléchir à en limiter le champ

Le **régime fiscal dérogatoire** bénéficiant aux coopératives agricoles pourrait être limité s'agissant de la CET et ce, d'au moins **trois manières** comme l'ont souligné les représentants du ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi lors de leur audition par votre rapporteur spécial. Il pourrait ainsi s'agir :

- d'une **limitation du champ de l'exonération de CET**, à l'instar du dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés, **aux seules opérations réalisées avec les coopérateurs**. Cette solution présente l'avantage de la cohérence entre les impôts mais se heurte à la difficulté de sectoriser les activités en matière de CFE dont la base est constituée de biens ;

- d'un **plafonnement des avantages fiscaux**. L'exonération et la réduction de base seraient placées sous un encadrement *de minimis*. Mais si cette solution présente l'avantage de la simplicité, elle risque de fragiliser les autres exonérations de plein droit de CET dont la plupart, héritées de la patente, n'ont de ce fait été ni notifiées ni plafonnées ;

- d'une **limitation du bénéfice de l'exonération aux seules coopératives de taille modeste**, soit en généralisant l'actuel seuil de trois salariés au plus, ce qui aurait pour effet d'exclure la plupart des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA), qui emploient plus de trois salariés tout en étant de taille modeste, soit en se référant à la définition communautaire de la PME.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et fonctionnaires du ministère :

- Pascal Viné, directeur de cabinet,
- Fabrice Benkimoun, conseiller budgétaire,
- Pierre Charpentier, conseiller technique,
- Camille Tubiana, attachée parlementaire,
- Cyril Galy-Dejean, attaché parlementaire,
- Eric Giry, chef du service de la stratégie agroalimentaire et du développement durable,
- Patrick-Edouard Dodeigne, adjoint au chef du bureau de la fiscalité agricole.

Cabinet de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, et fonctionnaires du ministère :

- Thierry Viu, conseiller technique,
- Matias de Sainte Lorette, chef de bureau à la direction de la législation fiscale.

Haut conseil de la coopération agricole :

- Gilbert Herpe, membre du Haut conseil, président de la commission juridique et fiscale de Coop de France.

Confédération française de la coopération agricole (Coop de France) :

- Philippe Mangin, président,
- Yves Le Morvan, directeur général,
- Irène de Bretteville attachée parlementaire,
- Chantal Chomel, directrice des affaires juridiques et fiscales.

Confédération française du commerce de gros et du commerce international (CGI) - Fédération du Négoce Agricole (FNA) :

- Christophe Viger, président de la FNA,
- Pierre Neuviale, directeur général de la FNA.