

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Yannick BOTREL et Joël BOURDIN

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UN BUDGET QUI PASSE SOUS LA BARRE DES 3,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2012.....	7
1. <i>Des crédits en baisse par rapport à ceux votés en 2011</i>	7
2. <i>... mais qui restent supérieurs aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle</i>	8
B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEUR RÉFORME	10
1. <i>La mission ne représente que 20 % des dépenses publiques destinées à l'agriculture sans prendre en compte les dépenses fiscales qui lui sont rattachées</i>	10
a) Un périmètre stable par rapport à 2011	10
b) Le poids prépondérant des dépenses d'intervention	10
c) La diversité des concours publics à l'agriculture.....	11
d) Des dépenses fiscales rattachées d'un montant d'au moins 2 milliards d'euros en 2012	13
2. <i>Les processus de réforme des politiques agricoles</i>	14
a) La poursuite des évolutions appelées par la RGPP	14
b) Le Grenelle de l'environnement	16
c) Le « bilan de santé » de la PAC	16
d) L'impact de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche	17
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	20
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »	20
1. <i>Le programme qui valait deux milliards</i>	20
a) Principales évolutions constatées sur les crédits	20
b) Les dépenses fiscales	23
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro</i>	24
a) La faiblesse du dispositif budgétaire de gestion des crises	24
b) Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux.....	26
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »	29
1. <i>Des crédits à la baisse en 2012 (354 millions d'euros en AE et 362,5 millions d'euros en CP)</i>	29
a) Une baisse optique suite au transfert de l'IFN.....	29
b) Les dépenses fiscales	30
2. <i>L'Office national des forêts, principal opérateur du programme</i>	31
a) La crise de l'ONF : un arbre qui cache la forêt	31
b) Le Centre national de la propriété forestière (CNPF)	33
C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »	34

1. Un demi milliard d'euros de crédits dont la moitié sont des dépenses de personnel.....	34
a) La baisse des crédits continue.....	34
b) Les explications du ministère	35
2. Principales observations sur la justification au premier euro	36
a) La réforme de l'opérateur unique du programme	36
b) L'aboutissement du processus de modernisation du service public de l'équarrissage	37
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »	39
1. Un programme support attendu à hauteur d'environ 750 millions d'euros en 2012	39
a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme (650 millions d'euros)	39
b) La dotation hors personnel.....	41
2. Principales observations sur la justification au premier euro	41
a) La fin du recensement général agricole.....	41
b) La fusion des corps au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	41
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »	43
A. UNE MISSION LÉGÈRE (110,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIANT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE	43
1. L'évolution du déséquilibre entre les recettes et les dépenses du compte	43
2. Le transfert de nouvelles missions aux deux programmes	44
B. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	46
1. Les travaux d'évaluations conduits récemment ou en cours	46
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 »	47
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	49
• ARTICLE 48 (Art. 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979) Création d'une contribution à la surface aux frais de garderie de l'Office national des forêts (ONF).....	49
• ARTICLE 48 bis (nouveau) (Art. L. 741-4-1 et L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale) Exonération de cotisations sociales des employeurs relevant du régime de la protection sociale agricole.....	54
• ARTICLE 48 ter (nouveau) Augmentation pour 2012 du taux de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.....	60
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	69
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Doté de **3,56 milliards d'euros en AE et de 3,59 milliards d'euros en CP**, le projet de budget 2012 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » enregistre **une baisse de ses crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2011** : les AE et les CP diminuent respectivement de 0,47 % et de 1,93 % avant le vote de l'Assemblée nationale. Les dotations pour 2012 se caractérisent donc par **de moindres écarts par rapport aux plafonds définis par la programmation pluriannuelle en vigueur**.

Ces évolutions doivent être nuancées puisque l'Assemblée nationale a **majoré de 174,24 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission**. Cette majoration résulte en réalité de la combinaison de l'augmentation, d'une part, de 210 millions d'euros visant à financer la mesure d'exonération de cotisations sociales des employeurs agricoles et, d'autre part, de la minoration de 35,76 millions d'euros en application des plans d'économies supplémentaires annoncés par le Premier ministre les 24 août et 7 novembre 2011.

Il en résulte un niveau de dotations de la mission s'élevant à **3,74 milliards d'euros en AE et 3,77 milliards d'euros en CP** dans le présent projet de loi de finances pour 2012.

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 ne sont toujours pas récapitulées au niveau de la mission**. Les efforts dans leur **présentation** au sein du projet annuel de performances doivent être poursuivis, de manière à pouvoir **mieux évaluer** ces dispositifs. Le résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, **du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, présidé par Henri Guillaume, semble toutefois satisfaisant pour la mission. Ce rapport a, en effet, **jugé efficaces la grande majorité des mesures rattachées** cette dernière.

4. Les **réformes des opérateurs** appelées par la RGPP devraient en 2012 permettre, pour la première fois, de **dégager de réelles économies**, à l'exception de l'ONF qui rencontre des difficultés spécifiques depuis trois ans. De tels résultats doivent être **confirmés** et, surtout, **ne pas se traduire par une détérioration des prestations offertes**.

5. **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. De ce point de vue, le **chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché doit être relancé** alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche obligeait le Gouvernement à présenter avant décembre 2010 « *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* », mais ce rendez-vous n'a pas été honoré. La réflexion doit être poursuivie et appréhendée au regard du **coût budgétaire considérable que représenterait une éventuelle réassurance publique.**

6. La **concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein du programme support 215 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.** Cette évolution fait suite au constat enregistré avant 2011 d'écarts persistants entre les recettes et les dépenses du compte, toujours au profit des premières. Cependant, 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 2011.***

*A cette date, **87 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.** Ce taux de réponse s'est légèrement détérioré par rapport à l'année dernière, puisqu'il s'élevait à 92 % à la même date. Or, il s'agissait d'une amélioration sensible par rapport à l'année précédente où ce taux n'était que de 52 %.*

*L'**effort fourni** par les services du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, **depuis deux ans doit être salué** mais vos rapporteurs spéciaux les invitent à **ne pas le relâcher.***

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN BUDGET QUI PASSE SOUS LA BARRE DES 3,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2012

1. Des crédits en baisse par rapport à ceux votés en 2011...

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'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), de **3,566 milliards d'euros en AE** et **3,598 milliards d'euros en CP** pour 2012.

Evolution 2011-2012 de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2011		PLF 2012		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	1 974,27	2 030,79	1 955,79	1 986,54	-1,00 %	-2,20 %
149 « Forêt »	359,84	371,01	353,77	362,53	-1,80 %	-2,40 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	504,85	509,48	494,28	494,46	-2,00 %	-3,00 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	744,36	757,85	762,63	754,88	+2,00 %	-1,00 %
Total mission	3 583,32	3 669,13	3 566,48	3 598,42	-0,47 %	-1,93 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>922,17</i>	<i>922,17</i>	<i>920,64</i>	<i>920,64</i>	<i>-0,17 %</i>	<i>-0,17 %</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

La dotation de la mission en 2012 est caractérisée par une **légère diminution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2011** : les AE et les CP sont respectivement en baisse de 0,47 % et 1,93 %. Cette contraction en AE comme en CP n'était pas observée les années précédentes. Dans le PLF pour 2011, les AE étaient en baisse de 1,8 % tandis que les CP progressaient de 1,8 %. Et une évolution en sens inverse avait été observée dans le PLF pour 2010 (+ 6 % en AE et - 1 % en CP).

Hors crédits de personnel, ces dotations représentent une **réduction des crédits de 0,6 % en AE et de 2,5 % en CP en 2012** par rapport à 2011¹. Les dépenses de titre 2 s'élèvent en effet à 920,6 millions d'euros en AE = CP, soit une contraction de 0,2 % par rapport à 2011.

Avec de telles évolutions, le présent projet de loi de finances conserve tout de même **un écart au regard de la programmation pluriannuelle** des crédits de la mission, dans un contexte d'après-crise du monde agricole.

2. ... mais qui restent supérieurs aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle

La programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figurait dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques² **prévoyait ainsi une diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011**. Cet objectif n'avait, 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**.

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 cette première 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 2009³ et de 230 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP sur l'exercice 2010⁴, principalement par l'intermédiaire de prêts bonifiés, de mesures d'allègements de charges et, enfin, d'une majoration du dispositif « Agridiff »⁵.

Il convient de souligner que, selon la note d'exécution budgétaire pour 2010 de la Cour des Comptes, les ouvertures en gestion sur la mission APAFAR, comprises entre 20 % et 30 % des crédits ouverts par les LFI pour 2009 et 2010, soulèvent « *un doute sur le respect du principe de sincérité* ».

¹ Soit 2,65 milliards d'euros en AE et 2,68 milliards d'euros en CP en 2012.

² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

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.

⁴ La synthèse des mouvements de crédits fait apparaître en 2010 une ouverture nette de 793,19 millions d'euros en AE et de 816,65 millions d'euros en CP, soit une augmentation respective de 21,72 % et 22,62 % par rapport aux dotations prévues en LFI pour 2010.

⁵ 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.

Alors que la mission se caractérise par une grande **sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, vos rapporteurs spéciaux regrettent cette **absence de budgétisation réaliste**.

Le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale¹, fixe **un niveau de crédits supérieur aux plafonds prévus par** la programmation des finances publiques en vigueur qui couvre les années **2011-2014**², de 150 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP.

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		
			3,41	3,41	3,32
Crédits de paiement	3,48	3,16	3,03		
			3,49	3,44	3,36
<i>Pour mémoire</i> AE			3,58	3,56	
<i>LFI 2011 et PLF 2012</i> CP			3,67	3,60	

NB : ce tableau rapproche les deux programmations pluriannuelles auxquelles ont été successivement soumis les crédits de la mission et qui se sont chevauchées en 2011.

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 loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

¹ L'Assemblée nationale a majoré de 174,24 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission. Cette majoration résulte en réalité de la combinaison de l'augmentation, d'une part, de 210 millions d'euros visant à financer la mesure d'exonération de cotisations sociales des employeurs agricoles et, d'autre part, de la minoration de 35,76 millions d'euros en application des plans d'économies supplémentaires annoncés par le Premier ministre les 24 août et 7 novembre 2011. Vos rapporteurs spéciaux renvoient, pour le détail, à la rubrique « Les modifications apportées par l'Assemblée nationale » du présent rapport.

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 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 sans prendre en compte les dépenses fiscales qui lui sont rattachées

a) Un périmètre stable par rapport à 2011

Le périmètre de la mission n'est pas modifié en 2012. 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 :

- 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

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

Plus de 50 % des AE de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6 (soit 1,88 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 25,8 % sont consacrés aux dépenses de personnel (920 millions d'euros) et 20,8 % aux dépenses de fonctionnement (741 millions d'euros).

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

(en euros et en %)

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	-	269 014 000	500 000	1 686 283 076	1 955 797 076	55%
149 - Forêt	-	203 612 001	9 744 378	140 418 317	353 774 696	10%
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	271 026 665	172 372 184	-	50 884 865	494 283 714	14%
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	649 617 604	96 138 209	16 067 253	804 353	762 627 419	21%
Total (millions d'euros)	920 644 269	741 136 394	26 311 631	1 878 390 611	3 566 482 905	100%
%	25,80%	20,78%	0,76%	52,66%	100%	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

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**. Vos rapporteurs spéciaux soulignent que celles-ci représentent près **des trois quarts de l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France**, faisant de notre pays le premier bénéficiaire de cette politique communautaire.

c) La diversité des concours publics à l'agriculture

Selon les réponses du MAAPRAT au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, **la contribution du ministère au financement public du secteur agricole représente 5,94 milliards d'euros¹ en 2010** et celles des autres ministères plus de 895 millions d'euros, soit une contribution du budget de l'Etat de 6,8 milliards d'euros à l'agriculture². De plus, les **dépenses de protection sociale** ont représenté 13 milliards d'euros en 2010. Enfin, le **financement communautaire** était de 8,7 milliards d'euros au titre du premier pilier et de 866 millions d'euros au titre du second, ce qui porte l'ensemble des dépenses de l'Union européenne en France au titre de la PAC à **9,57 milliards d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux observent 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, qui s'élèvent à 17,4 milliards d'euros** (et 12 % si l'on prend en considération la protection sociale, puisque le total des concours représenterait alors 30,4 milliards d'euros).

¹ Ce montant correspond au périmètre du ministère, et non à celui de la mission.

² 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 2010

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2009	2010	2010 / 2009	Etat		UE	
				2010	2010/ 2009	2010	2010/ 2009
Régulation des marchés, dont :	485,0	441,4	-9,0%	204,3	42%	237,0	-30%
Restitutions à l'exportation	129,0	107,3	-16,8%	0,0	-	107,3	-17%
Dépenses d'intervention	80,1	75,9	-5,3%	0,0	-	75,9	-5%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	49,1	49,8	1,4%	0,0	-	49,8	1%
Autres (adaptation des filières, taxes...)	226,8	208,3	-8,2%	204,3	42%	4,0	-95%
Aides liées aux produits, dont :	2 453,3	1 041,9	-57,5%	206,7	-22%	835,2	-62%
Prime à la vache allaitante	734,7	662,4	-9,8%	166,0	3%	496,4	-13%
Prime à l'abattage	152,9	68,9	-55,0%	0,0	-	68,9	-55%
Aide compensatrice à l'hectare	1 051,4	24,0	-97,7%	0,0	-	24,0	-98%
Autres paiement directs liés aux produits	446,8	284,3	-36,4%	40,7	-60%	243,6	-29%
Maîtrise de l'offre, dont :	376,7	95,7	-74,6%	30,9	16%	64,8	-81%
Aide au retrait des terres gel	36,5	0,0	-100,0%	0,0	-	0,0	-100%
Aide à la cession d'activité laitière	26,6	30,5	14,6%	30,5	15%	0,0	-
Autres aides (arrachage de vigne...)	73,0	47,7	-34,7%	0,4	240%	47,3	-35%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	240,6	17,5	-92,7%	0,0	-	17,5	-93%
Paiements uniques	5 737,6	7 178,6	-25,1%	0,0	-	7 178,6	25%
Organisation et modernisation des filières, dont :	99,7	219,8	120,6%	37,4	-3%	182,4	198%
Dynamique de la production	67,0	124,5	86,0%	20,8	22%	103,7	108%
Dynamique de la commercialisation	32,7	95,3	191,2%	16,6	-22%	78,6	593%
Actions de promotion et qualité des produits	91,9	124,3	35,2%	80,8	24%	43,5	64%
Aide alimentaire	114,4	100,9	-11,8%	9,8	-55%	91,1	-2%
Aléas de production et allègement des charges, dont :	683,4	1 146,9	67,8%	1 097,6	61%	49,2	4764%
FNGRA, bonification prêt calamités, FAC et Agridiff	558,7	835,3	49,5%	835,3	49%	0,0	-
Autres mesures	23,6	177,6	654,0%	128,4	469%	49,2	4764%
TIPP et TICGN	101,1	134,0	32,5%	134,0	33%	0,0	-
Total marchés et revenus agricoles	10 042,1	10 349,4	3,1%	1 667,6	34%	8 681,8	-1%
Développement rural, dont :	1 486,2	1 492,3	0,4%	737,6	-10%	754,6	13%
Installation et maîtrise des pollutions	358,8	327,5	-8,7%	179,3	-12%	148,2	-5%
Cessation d'activité en agriculture	81,9	54,5	-33,4%	52,8	-33%	1,7	-48%
Compensation de handicaps naturels	524,4	555,4	5,9%	248,5	6%	306,9	6%
Mesures agro-environnementales	373,0	354,5	-5,0%	116,7	-31%	237,7	16%
Aménagement de l'espace rural	88,8	123,7	39,2%	81,5	3%	42,2	326%
Transformation des produits agricoles	3,6	25,7	611,4%	7,8	2224%	17,9	447%
Activités hippiques	55,6	51,0	-8,3%	51,0	-8%	0,0	-
Sécurité sanitaire des végétaux et animaux, dont :	434,1	371,9	-14,3%	349,9	3%	22,1	-76%
Service public de l'équarrissage	185,1	114,4	-38,2%	114,4	-38%	0,0	-
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	249,0	257,5	3,4%	235,4	51%	22,1	-76%
Total agriculture et territoires ruraux	11 962,4	12 213,6	2,1%	2 755,1	15%	9 458,5	-1%
Forêt, dont :	431,4	484,2	12,2%	389,0	-1%	95,2	151%
Développement économique de la filière forêt-bois	112,4	103,8	-7,7%	95,4	-11%	8,4	76%
Gestion du patrimoine forestier public	192,9	205,0	6,2%	205,0	6%	0,0	-
Amélioration de la gestion de la forêt privée	85,2	135,9	59,6%	51,6	-4%	84,3	167%
Prévention des risques et protection de la forêt	40,9	39,5	-3,4%	37,1	-6%	2,5	59%
Services généraux, dont :	1 347,8	1 352,5	0,4%	1 347,1	0%	5,5	53%
Personnel	1 090,3	1 093,7	0,3%	1 091,4	0%	2,3	61%
Autres frais de fonctionnement	257,4	258,8	0,6%	255,7	0%	3,2	48%
Enseignement et recherche, dont :	2 347,8	2 354,0	0,3%	2 342,9	0%	11,1	101%
Enseignement technique	1 263,7	1 256,2	-0,6%	1 256,2	-1%	0,0	-100%
Apprentissage, formation continue et autres	22,3	27,3	22,6%	16,2	-5%	11,1	110%
Enseignement supérieur	251,4	261,6	4,0%	261,6	4%	0,0	-
Recherche, développement et transfert de technologie	810,4	808,9	-0,2%	808,9	0%	0,0	-
TOTAL (hors protection sociale)	16 089,4	16 404,3	2,0%	6 834,1	5%	9 570,2	0%

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

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 d'un montant d'au moins 2 milliards d'euros en 2012

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 étaient **jusqu'à aujourd'hui de l'ordre de 3 milliards d'euros** : la remise au Parlement fin 2009 d'un rapport spécifique sur la fiscalité agricole¹, n'avait toutefois pas permis de préciser rigoureusement l'ampleur de ces mesures, concentrées sur les programmes 154. De manière générale, vos rapporteurs spéciaux demandent au Gouvernement d'**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**².

Le résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume** semble toutefois satisfaisant pour la mission. Ce rapport a, en effet, jugé efficace la grande majorité des mesures rattachées à cette dernière. **Sur trente-sept mesures évaluées, neuf ont le score le plus élevé (trois), dix-neuf des scores intermédiaires (un ou deux) et seulement neuf sont estimées inefficaces (zéro)**.

En termes d'enjeux financiers, ces dernières ne représentent en outre que 2 millions d'euros, alors que les dispositifs jugés peu ou prou efficaces s'élèveraient à 2,157 milliards d'euros et que seul un montant de 45 millions d'euros de dépenses n'a pas été évalué (soit huit mesures). Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cet éclairage ponctuel, mais ils observent que **cet effort dans l'évaluation des dépenses fiscales doit être poursuivi régulièrement**.

Selon le tome II de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012, qui récapitule l'estimation de l'ensemble des dépenses fiscales, la mission APAFAR devrait compter **quarante-trois dépenses fiscales différentes** l'année prochaine, pour un coût d'environ 1,93 milliard d'euros, dont 1,86 milliard d'euros pour le seul programme 154 (qui supporte à lui seul 32 des 43 dépenses fiscales de la mission). L'analyse détaillée reste comme toujours incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné**. En 2011, l'annexe « Evaluation des voies et moyens » dénombrait quarante-six dépenses

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.

² Dans sa note sur l'exécution budgétaire 2008, la Cour avait ainsi fait valoir que le montant des dépenses fiscales de la mission APAFAR aurait alors été plus proche de 4 milliards d'euros que de 3 milliards.

fiscales différentes, pour un coût d'un minimum de 2,2 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour le seul programme 154 : l'abandon en 2012 de la mesure de remboursement partiel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, dont le coût est estimé à 140 millions d'euros en 2011, expliquerait la plus grande part de cette évolution.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que **la présentation et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission soit améliorée** dans son projet annuel de performances (PAP). Ils déplorent ainsi, une fois de plus, **l'absence de récapitulatif global de ces mesures à l'échelle de la mission au sein du PAP.**

2. Les processus de réforme des politiques agricoles

a) 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'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, tant au niveau central¹, qu'à celui de ses services déconcentrés². Ces évolutions concernent également les **opérateurs et les dispositifs d'intervention du ministère**. Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette **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**. Vos rapporteurs spéciaux précisent à cet égard que votre commission des finances a demandé, par lettre en date du 23 novembre 2010, une **enquête sur le bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'ASP**, en application de l'article 58-2°

¹ 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.

² 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 MAAPRAT dédiés à la sécurité alimentaire et sanitaire ont été créés.

de la LOLF. Au terme d'une enquête qui s'est déroulée de janvier à mai 2011 et s'est conclue avec une procédure contradictoire en juillet 2011, la Cour des comptes a remis sa communication à la commission des finances le 8 août dernier. Et comme à l'accoutumée, l'enquête de la Cour a donné lieu à une audition « pour suite à donner » le 26 octobre 2011 et devrait déboucher prochainement sur la **publication d'un rapport d'information de vos rapporteurs spéciaux**. Pour une analyse approfondie du bilan de ces fusions, ces derniers renvoient à ce futur rapport¹.

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 « ANSES »).

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.

En outre, le PAP pour 2012 matérialise les réformes des **dispositifs d'intervention** portés par le ministère et résultant de la RGPP. Quelques exemples peuvent en être donnés. En 2012 comme en 2011, la réforme du **service public de l'équarrissage** permet 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)** a été transféré en 2011 aux chambres d'agriculture. Le gain pour le budget de l'Etat serait de 12 millions d'euros en 2012. De même, le transfert aux régions² des biens des **sociétés d'aménagement régional** et du financement des travaux d'**hydraulique agricole** a permis de dégager 2 millions d'euros d'économie en

¹ *Rapport d'information n° 66 (2011-2012). Dans l'attente de ce rapport, on se reportera au compte-rendu de l'audition pour suite à donner à cette enquête : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111024/fin.html#toc8>.*

² *Le MAAPRAT 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.*

2011¹. 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 en 2012.

b) Le Grenelle de l'environnement

L'agriculture, la forêt et la pêche représentent des secteurs où l'impact du Grenelle de l'environnement est souvent important. 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 ;

- 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, la création d'une interprofession de la filière apicole et d'un institut scientifique et technique de l'abeille (ISTA) ;

- les « **Assises de la forêt** » de janvier 2008 qui ont fixé un objectif de plus grande mobilisation des ressources forestières. En outre, le Président 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 être soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

c) 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

¹ 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.

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.

Sous l'effet de ce « bilan de santé », le **soutien de l'UE aux agriculteurs français** est notamment orienté en 2011 et 2012 vers :

- les surfaces en herbe consacrées à l'élevage ;
- l'aide à l'assolement ;
- l'agriculture biologique, par le versement d'aides à la conversion et au maintien ;
- le « plan protéines » de soutien aux surfaces de protéagineux et de légumineuses ;
- les élevages ovins et caprins, les exploitations productrices de légumes de plein champ et, enfin, les fourrages.

S'agissant des quotas laitiers, leur abandon a été décidé dès 2003. Une **augmentation de 5 % d'ici leur suppression en 2015 est prévue** (à raison de 1 % par an), mais, en **2009**, la crise de la filière laitière a entraîné le **gel provisoire de l'augmentation des quotas**, ce qui a conduit à un rattrapage en 2010.

Enfin, il a été convenu d'aboutir à un **nouveau projet de règlement**, dit « paquet lait », d'ici à la fin de l'année 2011, afin d'anticiper la fin du régime des quotas.

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

La **loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)** a mis en œuvre de nombreuses dispositions¹ qui doivent être ajoutées aux réformes conduites par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

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. Il nécessite un total de 68 mesures d'application regroupées en 58 décrets. 25 mesures sont encore en attente de décrets d'application au 1^{er} septembre 2011. Seules 5 ne devraient pas faire l'objet de décrets avant le 31 décembre 2011 selon le Gouvernement.*

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

Elle a, de plus, institué de **nouvelles dépenses fiscales**¹, pour un coût de l'ordre de **20 millions d'euros par an**, dont la moitié devrait être **compensée** par la nouvelle **taxe sur les plus-values foncières** : l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au présent PLF évalue ainsi cette recette à 10 millions d'euros pour 2012.

Cette loi 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 filières.

Pour **l'organisation des filières**, 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.

L'**observatoire de la formation des prix et des marges**, opérationnel depuis janvier 2011, a rendu en juin dernier un rapport au Parlement. Il y présente essentiellement le système d'informations qu'il a dû construire pour répondre aux missions qui lui sont assignées. D'après ce rapport, « *cette phase de construction du dispositif a mobilisé l'essentiel des travaux et n'est pas totalement achevée* ». Vos rapporteurs spéciaux relèvent que trois secteurs font l'objet d'une analyse, les filières fruits et légumes, produits laitiers et viandes.

¹ Ces dispositions de nature fiscale, introduites 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.

S'agissant de **la contractualisation**, la loi prévoit 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. Les **interprofessions** ont la faculté d'aboutir à des contrats-types mais en cas d'échec ou d'abstention, l'intervention d'un décret en Conseil d'État peut rendre les contrats obligatoires. Elles peuvent aussi 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.

Bien qu'aucune étude d'impact rigoureuse n'ait été conduite, d'après les réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, les dispositions introduites par la LMAP sont **financées par redéploiement dans le cadre des dotations existantes ou sont neutres pour les finances publiques**.

Au total, vos rapporteurs spéciaux déplorent que **l'impact budgétaire à moyen terme des réformes** importantes conduites par le MAAPRAT, 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 évaluées avec plus de précisions**.

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**¹. Elle se concentre en effet sur les **questions faisant l'objet d'un suivi particulier par vos rapporteurs spéciaux et votre commission des finances**.

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

(Rapporteur spécial : Yannick BOTREL)

1. Le programme qui valait deux milliards

Comme on l'a vu plus haut, le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » a absorbé en 2009 l'ancien programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Doté de plus 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 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 (269 millions d'euros). Il voit **ses crédits baisser de 1 % en AE et de 2,2 % en CP, pour s'établir juste en dessous des deux milliards d'euros en 2012** (1,95 milliard d'euros en AE et 1,98 milliards d'euros en CP).

Cette évolution s'explique surtout par les moindres moyens alloués en 2012 aux **opérateurs du programme** (-16,4 millions d'euros en AE=CP) et à certains dispositifs tels que la **mesure rotationnelle en faveur de l'assolement** ou les **mesures agro-environnementale** (-5 millions d'euros en AE et -21 millions d'euros en CP). La plupart des autres dispositifs sont maintenus en 2012 avec des financements équivalents à ceux de 2011.

¹ On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances de la mission APAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Répartition par action et par titre des AE du programme 154

(en euros et en %)

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	-	475 849 250	475 849 250	24,00%
12 - Gestion des crises et des aléas de la production	-	-	-	37 000 000	37 000 000	2,00%
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	-	-	-	272 278 834	272 278 834	14,00%
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires	-	662 500	500 000	854 004 992	855 167 492	44,00%
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	-	255 174 000	-	2 000 000	257 174 000	13,00%
16 - Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	-	13 077 500	-	42 250 000	58 327 500	3,00%
Total	0	269 014 000	500 000	1 698 283 076	1 955 797 076	100,00%
%	0,00%	13,68%	0,02%	86,30%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Plus de 45 % des AE (855 millions d'euros contre 838,2 millions d'euros en 2011) 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 2012.

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 (476 millions d'euros contre 482,74 millions d'euros en 2011) est consacré à l'« **Adaptation des filières à l'évolution des marchés** » (action 11). Cette action 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. Votre rapporteur spécial s'inquiète de la **réduction des crédits visant le soutien des exportations ces dernières années**, 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 programme (14 % des AE, soit 272 millions d'euros, contre 269 millions d'euros en 2011). Y figurent les **moyens dédiés à l'installation, à la modernisation et au départ**. La stabilisation des crédits de cette action correspond à la poursuite **des dispositifs liés au soutien à l'installation**, et notamment les **dotations aux jeunes agriculteurs** et les **prêts bonifiés à l'installation** (PBI).

¹ La PHAE vise la biodiversité et le soutien de l'élevage par le maintien des surfaces herbagères. Son niveau de CP est stable en 2012 et atteint 64 millions d'euros. La baisse de moitié de ces crédits en 2010 résultait d'une prise en charge accrue au titre du cofinancement communautaire (75 % à partir de 2010 au lieu de 55 % précédemment, soit 186 millions d'euros versés par l'UE pour un coût global de la PHAE estimé à 250 millions d'euros). 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. Pour renouveler les seuls contrats en cours, 17,57 millions d'euros sont inscrits en AE au présent PLF pour 2012.

² Issue du bilan de santé de la PAC, cette mesure rotationnelle en faveur de l'assolement est abandonnée depuis 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 ont été ouverts en 2011 et 16 millions d'euros de CP sont prévus à ce titre pour 2012, en vue de continuer à couvrir les engagements contractés en 2010.

³ La PNSVA reste au même niveau en 2012 que les années précédentes, soit 165 millions d'euros en AE=CP. Cette prime supplémentaire est particulièrement utile aux éleveurs français.

⁴ 90 millions d'euros pour la canne à sucre en 2012, soit un montant similaire à celui arrêté pour 2011 et 2010.

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 » (257 millions d'euros et 13 % des AE du programme en 2012, en contraction par rapport à 2011 où elle s'élevait à 275 millions d'euros). Ce choix, résultant probablement d'un souci de commodité en gestion, participe d'une catégorisation des dépenses par titre plutôt que par destination semble **contredire 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** (107,2 millions d'euros sur cette action contre 112 millions d'euros en 2011, le total des subventions d'Etat à l'ASP se portant à 168 millions d'euros en 2012), à **FranceAgriMer** (87,15 millions d'euros sur cette action contre 91 millions d'euros en 2011) et à **l'ODEADOM** (4 millions d'euros sur cette action, stable par rapport à 2011). La subvention revenant aux **Haras nationaux, désormais IFCE**, est fixée à 40 millions d'euros en 2012, contre 41,6 millions d'euros en 2011, où elle était déjà en baisse de 2,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Au total, il semble que les réformes des opérateurs du programme, appelées par la RGPP, devraient commencer en 2012, et ce pour la première fois, à dégager de réelles économies.

La **politique de la pêche** fait l'objet de l'action 16 « **Gestion durable des pêches et de l'aquaculture** » dotée de 58,3 millions d'euros en AE en 2012 contre 65,7 millions d'euros en 2011. 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)**. La fin du cycle de dépenses de ce plan arrivé à son terme explique la baisse des crédits en 2010, 2011 et 2012.

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 37 millions d'euros d'AE en 2012, contre 45,3 millions d'euros d'AE. Ils sont notamment consacrés à **l'assurance récolte** (25 millions d'euros en AE=CP contre 33,3 millions d'euros en 2011), à **la dotation du fonds d'allègement des charges (FAC)** pour 8 millions d'euros en AE=CP (stable), et au mécanisme « **AgriDiff** » pour les agriculteurs en difficulté (4 millions d'euros, stable également).

b) Les dépenses fiscales

Pour l'année 2012, le montant total des 32 dépenses fiscales rattachées au programme 154 serait d'au moins **1,86 milliard d'euros**, y compris six dépenses sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, soit **un montant légèrement inférieur aux crédits proposés** par le présent projet de loi de finances pour 2012. En 2011, l'annexe « Evaluation des voies et moyens » dénombrait 35 dépenses fiscales au titre du programme, pour un coût de 2 milliards d'euros. L'abandon en 2012 de la mesure de remboursement partiel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qu'il s'agisse du gaz naturel (**TICGN**) ou des produits pétroliers (**TIPP**), et dont le coût serait de 140 millions d'euros en 2011, expliquerait la plus grande part de cette évolution.

Les principales dépenses fiscales du programme 154 concernent 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 annuel estimé à un milliard d'euros, un dispositif qui encourage le **développement des biocarburants** (250 millions d'euros en 2012) et les différents avantages fiscaux qui bénéficient aux **sociétés coopératives agricoles** (50 millions d'euros en 2012, soit un montant identique à celui de 2011 mais qui ne recouvrent que les exonérations d'impôt sur les sociétés : selon un récapitulatif transmis par la Direction de la législation fiscale il s'agirait d'un coût total d'au moins 110 millions d'euros, toutes dépenses fiscales mêlées). Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2011, votre rapporteur spécial Joël Bourdin avait réalisé un contrôle particulier sur ce thème, qui a fait l'objet d'une annexe à son rapport sur la mission APAFAR¹.

L'analyse détaillée reste très incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales importantes n'est pas renseigné**

Il s'agit ainsi du soutien à l'investissement et à l'épargne en agriculture, avec la **déduction pour investissement (DPI)** et la **déduction pour aléa (DPA)**. Contrairement à la DPI, dispositif très apprécié des agriculteurs puisque 85 000 environ l'utilisent, la DPA, qui vise pour sa part à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution, demeure totalement sous utilisée. Afin de la rendre plus attractive, ce dispositif a pourtant 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. De même, alors que les terres agricoles sont totalement exonérées des parts régionale et départementale de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** et bénéficient de nombreuses exonérations spécifiques de TFNB, dont une exonération de 20 % de la part communale de cette taxe (étant précisé que cette exonération bénéficie intégralement au fermier quand les terres sont louées par bail), aucun chiffrage n'est fourni à ce sujet pour 2012.

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, qui bouleversent chaque année dans des proportions variables, l'exécution budgétaire, 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**.

¹ Annexe 3 au Tome III du rapport général n° 111 (2010-2011).

Si la reconduction des crédits du **Fonds d'allègement des charges** et du mécanisme « **Agridiff** » est bienvenue¹, votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une fois encore, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), rebaptisé **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)**², ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2012, 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'Etat³. Le MAAPRAT fait valoir traditionnellement que « *le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre des calamités* »⁴, 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 FNGRA doit être au moins égal au **produit des contributions des exploitants, et non au montant des indemnisations à attribuer**.

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. Cette dernière a ainsi mis en place un régime plus incitatif pour l'assurance récolte, ce qui doit permettre de dégager des **économies budgétaires** sous l'effet du recours aux assurances privées. Ces économies étaient estimées à 3 millions d'euros en 2011, **20 millions en 2012** et plus de 22 millions en 2013. Votre rapporteur spécial émet des doutes quant à ces évaluations réalisées par le Gouvernement et il s'interroge de plus sur le **coût d'une éventuelle réassurance publique**, 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* ». Cette obligation législative n'a pas été respectée par le Gouvernement.

Une étude fournie à ce sujet par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 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 entre 750 millions et 1,5 milliard**

¹ Porté de 4 à 8 millions d'euros en 2009, le FAC a été reconduit au même niveau en 2010 et 2011 et devrait l'être également en 2012. Votre rapporteur spécial observe que le FAC s'est substitué en 2010 à la bonification des prêts de crise.

² 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.

³ La pratique récurrente d'un abondement en gestion du fonds par des crédits initialement dévolus à la PNSVA avait conduit votre rapporteur spécial, Joël Bourdin, lors de l'examen du décret d'avance du 25 octobre 2007, à qualifier 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 ».

⁴ Réponse du ministre de l'agriculture et de la pêche à un référé de la Cour des comptes du 25 juin 2007.

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.

Au total, il apparaît que **la question des aléas climatiques, économiques et sanitaires** subis par le monde agricole ne fait **pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante d'un point de vue budgétaire**. De ce point de vue, le **chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché doit être relancé** alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement.

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

En 2012, la subvention pour charges de service public attribuée à **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** représente **40 millions d'euros, soit une réduction de 1,47 % par rapport à 2011**. Il faut observer que cette baisse suit un mouvement de contraction déjà enregistrée à l'occasion des LFI pour 2011 et 2010, avec des **réductions respectives de 2,4 % et de 4,25 %**. Ce mouvement marque l'aboutissement **de la démarche de modernisation** entamée ces dernières années et qui fait écho aux travaux de votre commission des finances².

Dans le cadre de la RGPP, le **regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation** a 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)**, placé sous la double tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture. Le recentrage des Haras nationaux sur leurs seules missions de service public, à travers l'IFCE, doit s'accompagner d'une évolution de cet établissement vers un organe permettant de mieux structurer l'ensemble de la filière cheval française, alors que les activités des Haras nationaux qui étaient menées dans le secteur concurrentiel sont désormais transférées au groupement d'intérêt public (GIP) « France Haras ». Votre rapporteur spécial note qu'un « contrat de performances 2011-2013 » a enfin été signé cette année entre l'Etat et l'IFCE.

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 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, qui représenterait environ 75 000 emplois, 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 **791 millions d'euros en 2010** et qui pourrait être de l'ordre de 820 millions d'euros par an à partir de 2012. **Les sociétés de courses et leurs deux 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 2012 et en 2011) mais, surtout, **par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**, 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 **41,6 millions d'euros en 2011** et serait réduite à **40 millions d'euros en 2012**. L'IFCE, opérateur de l'Etat, apporte un soutien aux professionnels de la filière, notamment via 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, qui représentait 6,72 millions d'euros en 2011 et 9 millions d'euros en 2010, et que **le présent PLF propose de réduire à 4,72 millions d'euros en 2012**. 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, en outre, de noter qu'il existe 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**, de responsabiliser les acteurs et de **travailler en concertation sur la redistribution 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 mis en place sur la base du **fonds « Eperon »**, un **fonds en faveur de l'élevage dans les filières trait et sport**, le cas échéant à partir des gains des paris hippiques. Cette piste reste à creuser au moment où il est question de relever les taux réduits de TVA applicables à la filière et où la Commission européenne conteste de tels régimes.

Source : commission des finances

Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 154

1. Les **dépenses d'intervention** du MAAPRAT sont placées, dans l'ensemble, sous le signe de la **continuité en 2012**. La **réforme des principaux opérateurs du programme** permettrait désormais de **réaliser des économies** et l'évolution du montant des subventions qui leur sont allouées est, à cet égard, assez éloquent. De tels résultats doivent toutefois encore être **confirmés en exécution**. Ils ne doivent surtout **pas se traduire par une détérioration des prestations offertes par ces établissements**.

2. La **gestion des aléas climatiques, économiques et sanitaires** reste en 2012 le **parent pauvre** du programme 154. Malgré la réforme de certains de ces dispositifs en 2010 par la LMAP, l'assurance récolte ne se diffuse pas à un rythme satisfaisant. Le **chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché doit donc être relancé**, ce qui appelle **une réflexion sur la problématique de la réassurance publique** pouvant faciliter la diffusion des assurances privées. Toutefois, une telle approche doit être appréhendée au regard de son **coût budgétaire**.

3. Alors que le secteur des courses hippiques bénéficie de ressources considérables, un projet de **fonds en faveur de l'élevage**, qui concernerait aussi les chevaux de **trait et de sport**, pourrait être mis à l'étude, en s'appuyant sur un prélèvement opéré sur les gains des paris hippiques. Un tel fonds pourrait être privé et géré par les acteurs de la filière cheval.

B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »

(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)

1. Des crédits à la baisse en 2012 (354 millions d'euros en AE et 362,5 millions d'euros en CP)

A partir de 2012, le programme 149 disposera d'une **nouvelle nomenclature** dont l'objectif est d'offrir une présentation par dispositif permettant un meilleur suivi de l'exécution des crédits. Le **nombre d'actions passe ainsi de quatre à deux** et les sous-actions de 23 à 17.

a) Une baisse optique suite au transfert de l'IFN

Doté d'un peu moins de **354 millions d'euros en AE et de 362,53 millions d'euros de CP**, le programme 149 est à **57,6 % composé de dépenses de fonctionnement**.

En 2012, les crédits du programme sont en **baisse de 1,67 % en AE et de 2,37 % en CP**, par rapport aux ouvertures en LFI pour 2011 (360 millions d'euros d'AE et 371 millions d'euros de CP).

Répartition par action et par titre des AE du programme 149

(en euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total (millions d'euros)	%
I1 - Gestion et protection de la forêt	-	185 785 400	9 744 378	16 952 040	212 481 818	60%
I2 - Développement économique de la filière forêt bois et gestion durable	-	17 826 601	-	123 466 277	141 292 878	40%
Total	-	203 612 001	9 744 378	140 418 317	353 774 696	100%
%	0%	57,60%	2,70%	39,70%	100%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Cette baisse à périmètre courant par rapport à 2011 est due au **transfert de la subvention pour charges de service public de l'Inventaire forestier national (IFN) au ministère chargé de l'écologie**, dans le cadre de l'intégration en 2012 de l'IFN à l'Institut géographique national (IGN), pour un montant de 11,9 millions d'euros en AE=CP.

En dehors de cette mesure de transfert, **le budget du programme 149 augmente donc à périmètre constant** de près de 6 millions d'euros en AE (+1,7 %) et 3,5 millions d'euros en CP (+1 %).

b) Les dépenses fiscales

Les **dépenses fiscales rattachées au programme 149 « Forêt »** sont d'au moins **67 millions d'euros** dans le cadre du projet annuel de performance pour 2012, soit environ 20 % 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 **25 millions d'euros**), au bénéfice de 62 300 contribuables, et les exonérations partielles de **droits de mutation à titre gratuit**, qui correspondent aux successions et donations de ces mêmes propriétés (**23 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 ces deux niches rattachées au programme 149.

Le **dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)** engendre un coût d'environ **6 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.

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 (**5 millions d'euros** de dépenses fiscales).

Par ailleurs, 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 de 2 millions d'euros en 2011 et de **5 millions d'euros** en 2012 mais qui devrait s'accroître progressivement et atteindre un rythme de croisière de **20 millions d'euros par an**).

En outre, et **pour un montant de 3 millions d'euros**, 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.

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

a) La crise de l'ONF : un arbre qui cache la forêt

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 60 % 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

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

toujours reportée : touché par la crise économique, la chute des cours du bois et le recul de ses recettes, **l'ONF doit faire face depuis trois ans à une situation financière difficile**¹.

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 a même enregistré une légère hausse puisqu'elle a été portée à 176,55 millions d'euros en AE et à 176,70 millions d'euros en CP. **Pour 2012, la subvention allouée par le programme 149 est encore en augmentation et s'élève à 186 millions d'euros**

Les propositions du président du conseil d'administration de l'office, Hervé Gaymard, dans son rapport remis en octobre 2010 au Président de la République, consistaient à appliquer à cet opérateur 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 **émet des réserves quant à ces préconisations et rejette tout projet de privatisation de l'ONF.**

Si des **efforts en matière d'organisation interne doivent être poursuivis**, notamment pour ce qui concerne la fonction ressources humaines de l'opérateur, c'est surtout le besoin d'une **clarification des relations entre l'ONF, l'Etat, les collectivités territoriales et les forestiers privés** qui se fait jour. Votre rapporteur spécial se félicite ainsi que le présent PLF vise par son article 48 à **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 localement².

¹ 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).

² Le mode de calcul de ces frais, fondé sur les ventes de bois, 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.

b) Le Centre national de la propriété forestière (CNPF)

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 s'était traduite par une **diminution importante de la subvention à cet opérateur en 2011 (- 23 %)**, pour s'établir à 13,9 millions d'euros. Toutefois, en **2012, cette subvention revient à des niveaux plus habituels, puisqu'elle est portée à 16,37 millions d'euros en AE=CP (+ 18 %)**.

Financé à plus de 40 % par le programme 149, le CNPF avait pu en 2011 **compenser la baisse de ses subventions par un prélèvement sur ses réserves**, estimées suffisantes à l'époque par le MAAPRAT².

Les activités du centre s'inscrivent dans un contrat d'objectifs 2007-2011 et le prochain contrat de performance 2012-2016, en cours de préparation, sera bientôt signé entre l'Etat et cet établissement public.

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

1. Les **opérateurs du programme** ont connu d'**importantes évolutions sous contrainte budgétaire**, à l'exception de l'ONF dont la subvention augmente légèrement depuis trois ans. A certaines conditions, la situation financière de ce dernier devrait s'améliorer. Le temps d'en **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** n'est pas venu.

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** auprès des sylviculteurs.

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 s'établissait effectivement à 12 millions d'euros environ.

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

(Rapporteur spécial : Yannick BOTREL)

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 rapporteure générale 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 des crédits continue

En 2012, le programme représente 494 millions d'euros d'AE et de CP, soit une **contraction notable par rapport à la LFI pour 2011 : - 2,17 % en AE et - 3,13 % en CP** (les dotations s'élevaient à 505,5 millions d'euros en AE et 510 millions d'euros en CP). Une baisse de 6,5 % en AE et 9 % en CP avait également été constatée en 2011.

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. **271 millions d'euros de crédits de titre 2**, soit plus de la moitié des 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 de ces crédits** est de **0,25 %** par rapport à 2011 et était de près de 6 % en 2011 par rapport à 2010, puisque les dépenses de titre 2 s'élevaient dans ces précédentes LFI à 270 et 286,6 millions d'euros. Une telle évolution résulterait principalement des **efforts de rationalisation** entrepris par le ministère².

Hors personnel, les crédits du programme 206 s'établissent en 2012 à **223 millions d'euros en AE et CP**, soit une **baisse de 4,8 % en AE** et de **6,6 % en CP** par rapport à la LFI pour 2011 (elle était même de 12,7 % en 2011 par rapport à 2010).

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 même de 5 336 ETPT en 2010 à 4 742 ETPT en 2011 et à 4 676 ETPT en 2012. Il s'agit donc de 66 ETPT en moins en 2012, ce qui fait suite à la suppression de 477 ETPT en 2011. Toutefois cette baisse s'expliquait surtout par des corrections techniques et des mesures de transfert, puisque seules 117 suppressions d'emplois seraient constatées en 2011.

Répartition par action et par titre des AE du programme 206

(en euros et en %)

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	-	6 811 324	-	13 348 028	20 159 352	4,00 %
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	-	83 892 571	-	22 536 923	106 429 494	21,50 %
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	-	10 094 940	-	5 021 197	16 016 137	3,25 %
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	-	69 845 692	-	2 392 645	72 238 337	14,60 %
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	-	-	-	4 000 000	4 000 000	0,80 %
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	271 026 665	727 657	-	-	271 754 322	55,10 %
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	-	1 000 000	-	2 686 072	3 686 072	0,75 %
Total	271 026 665	172 372 384	-	50 884 865	494 283 714	100 %
%	54,80 %	34,90 %	-	10,30 %	100 %	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

b) Les explications du ministère

La diminution des crédits du programme 206 résulterait notamment, 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), soit une économie de près de 10 millions d'euros en CP en 2012 et, d'autre part, de la **fin du déstockage des farines animales**, ce qui réduit considérablement les besoins de crédits consacrés à l'élimination de ces farines.

Elle s'expliquerait aussi par deux **mesures de transferts** :

- le transfert au programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » des crédits de fonctionnement des services régionaux de l'alimentation (SRAL) et des fonctions support au sein des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) dans les DOM, dans un souci de rationalisation de la gestion des dépenses d'administration générale (-3,3 millions d'euros en AE=CP) ;

- le transfert complémentaire aux services du Premier ministre (programme 333 « Fonctionnement des directions départementales interministérielles ») des crédits mutualisés des directions départementales interministérielles (-0,3 millions d'euros en AE=CP).

Ces éléments ne suffisent pas à justifier la baisse des crédits sur le programme, qui touche notamment l'action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux » (-4,9 millions d'euros en AE et -3,1 millions d'euros en CP).

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture s'est montré très rassurant à ce sujet, en invoquant l'amélioration globale des moyens de surveillance et de prévention.

Toutefois, **la politique sanitaire et les services vétérinaires semblent un peu durement mis à contribution au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Selon le syndicat national des inspecteurs de santé publique vétérinaire (SNISPV), en cinq ans, plus de 60 emplois, soit 13 % des effectifs d'inspecteurs, d'ingénieurs, de techniciens supérieurs ou encore de contrôleurs sanitaires auraient été supprimés. D'après ce même syndicat, certaines **missions de contrôle ne seraient plus assurées ou de manière très incomplète**, illustrant la **dégradation de notre dispositif de sécurité sanitaire**.

Sans reprendre à son compte ces propos, votre rapporteur spécial souhaite rappeler que **les exigences fortes en matière de sécurité sanitaire nécessitent de conserver des moyens de contrôle adaptés** et que le choix de recourir à des contrôles délégués ainsi qu'à des autocontrôles par les professionnels présente un **risque important en cas de crise sanitaire d'ampleur inhabituelle**.

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 2012.

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 2012, une **subvention de 66,41 millions d'euros en AE** (contre 68 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 2,4 %). 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 31,27 millions d'euros, ce qui portera l'**ensemble de ses concours publics pour 2012 à 97,68 millions d'euros en AE**. Dans ce contexte, l'ANSÉS est donc 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 en CP en 2012** (il s'agissait en 2011 d'un niveau similaire d'AE mais de 13,5 millions d'euros en CP).

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 ont également **dû 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, le **solde de 9,5 millions d'euros a été apuré en 2011**.

À partir de 2012, la réforme du service public de l'équarrissage s'accompagne donc 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 pour le troisième exercice successif que **seule la filière ruminants n'est toujours pas, à ce jour, parvenue à s'organiser**. Les éleveurs de cette filière **continuent donc toujours 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 la filière.

Votre rapporteur spécial recommande toutefois au Gouvernement **d'identifier rapidement des solutions pour remédier à cette situation**.

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

1. La **réduction continue des crédits du programme** laisse planer une **incertitude sur sa capacité à répondre aux exigences fortes en matière de sécurité sanitaire**, surtout en cas de déclenchement d'une **crise d'ampleur inhabituelle**. Il convient de **conserver des moyens de contrôle adaptés** et de limiter les recours aux contrôles délégués et aux autocontrôles par les professionnels.

2. La **réforme du service public de l'équarrissage** est enfin arrivée à son **terme**. Elle s'accompagne d'une **réduction substantielle des dépenses qui lui sont consacrées**. L'apurement de la dette des éleveurs a ainsi été finalisé en 2011. Cependant, 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 »

(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)

1. Un programme support attendu à hauteur d'environ 750 millions d'euros en 2012

a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme (650 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 **85,2 % de l'ensemble des AE du programme**, lui-même doté de **762,63 millions d'euros en 2012** (754,88 millions d'euros en CP). Pour mémoire, il s'agissait en 2011 de 747,74 millions d'euros d'AE et de 761 millions d'euros de CP.

La **masse salariale** imputée sur ce programme s'élève ainsi à **649,62 millions d'euros en 2012** (contre 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 %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	176 440 150	55 038 716	300 000	150 000	231 928 866	30,40 %
02 - Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	13 750 000	4 087 500	1 200 000	-	17 937 500	2,30 %
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	424 802 729	20 346 913	800 000	-	445 949 642	58,50 %
04 - Moyens communs	34 624 725	16 665 080	14 867 253	654 353	66 811 411	8,80%
Total	649 617 604	96 138 209	16 067 253	804 353	762 627 419	100,00%
%	85,20 %	12,60%	2,10%	0,10%	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** (176,44 millions d'euros en AE), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (424,80 millions d'euros en AE). Ces actions se situent à des niveaux proches de ceux de la loi de finances initiale pour 2011.

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 était fondée sur sa simplicité de gestion, au cours des premières années de mise en œuvre de la LOLF, mais elle est vite devenue 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 381 ETPT** entre le plafond autorisé pour 2011 (9 999 ETPT) et la demande pour **2012 (9 618 ETPT)**. Cette réduction était de 375 ETPT entre le plafond autorisé pour 2010 (10 374 ETPT) et la demande pour 2011 (9 999 ETPT).

Pour ce qui concerne le **plafond ministériel** attribué par le présent PLF au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, il s'élève, pour mémoire, à **31 812 ETPT**.

b) La dotation hors personnel

La **dotation hors personnel du programme 215** s'établit en 2012 à **113 millions d'euros en AE et 105,26 millions d'euros en CP**, au lieu de 93,1 millions d'euros en AE et 106,6 millions d'euros en CP en LFI pour 2011.

Cette **hausse des AE** (+21,14 millions d'euros) constatée sur l'action 1 « Moyens de l'administration centrale », provient essentiellement du fait que les **baux des sites à loyers privés sont réengagés pour trois ans en 2012**, à l'instar du site de Vaugirard ou des archives du Mans.

2. Principales observations sur la justification au premier euro

a) La fin du recensement général agricole

La **fin du recensement général agricole en 2011**, opération obligatoire pour tous les Etats membres de l'Union européenne, se traduit par la réduction des moyens de l'action 2 « Statistiques, évaluation et études » tant en AE (-1,04 millions d'euros) qu'en CP (-0,93 millions d'euros), dans la mesure où ce dispositif a fait l'objet de besoins complémentaires ponctuels en 2010 et 2011, sans répercussions sur 2012. Dès 2011, le **moindre besoin de financement lié à son organisation** avait suscité une baisse de 5,8 millions d'euros en AE et de 6,8 millions d'euros en CP des crédits de cette action 2. 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'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

La **diversité des missions** assurées historiquement par le MAAPRAT 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 MAAPRAT, qui est passé de 71 en 1990 à 30 en 2009, devrait s'élever à 26 à la fin de l'année 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 2013.

2. Le **plafond d'emplois baisse de 381 ETPT en 2012**, après avoir été réduit de 375 ETPT en 2011, 613 ETPT en 2010 et de 1 124 ETPT en 2009. La **démarche de suppressions d'emplois est donc scrupuleusement poursuivie par le MAAPRAT**.

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'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

(Rapporteur spécial : Joël BOURDIN)

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**), de 110,56 millions d'euros en 2009 (en **baisse de 2,94 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI) et de 105,06 millions d'euros en 2010 (en **baisse de 5,43 millions d'euros** par rapport à la prévision en LFI).

La loi de finances initiale pour 2011 l'a estimé à **110,5 millions d'euros**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR était, au 31 juillet 2011, de 97,09 millions d'euros, soit une **amélioration de 3,35 millions d'euros** par rapport à la recette constatée en 2010 à la même date. Cette recette supplémentaire est le résultat de la **reprise du secteur agricoles en 2011 et par voie de conséquence du chiffre d'affaires des exploitations agricoles** (+6 % en 2011 contre - 8,3% en 2010) sur lequel la taxe affectée au CAS-DAR est assise².

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

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

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **110,5 millions d'euros pour 2012**, étant précisé que, 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.

Alors que les **recettes du CAS-DAR ont été sous-évaluées** plusieurs années de suite et que les **crédits ont été relativement sous-consommés**, ce cas de figure n'a pas caractérisé l'année 2010, 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	105,06	108,50	- 3,44
2011 (prévision)	108	-	-
2012 (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 aient été 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 2012, 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)**.

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.

Le projet de loi de finances pour 2011 a confié, 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).

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 selon 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 à nouveau 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 2012, 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).

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 permettent de rétablir un lien financier entre le programme 775 et les instituts techniques agricoles.

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 (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.

B. UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

1. Les travaux d'évaluations conduits récemment ou en cours

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**¹. 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 de s'ouvrir davantage aux organismes spécialisés dans le développement de l'agriculture biologique (GAB).

En 2011, la réalisation des évaluations, au nombre de trois, a été **confiée à des bureaux d'études par appel d'offres**. Elles ont démarré en juin 2011 et concernent le programme de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Lorraine, celui de la chambre d'agriculture de la région Centre et celui d'un ONVAR, le « service de remplacement-France » (anciennement fédération nationale des services de remplacement). **Les résultats en seront connus d'ici l'été 2012.**

A côté de ces travaux d'évaluations, des **contrôles** ont été réalisés en 2009, 2010 et 2011 sur l'emploi des subventions du programme 775 :

- **avant paiement**, un « contrôle approfondi » (sur pièces² et sur place) de l'utilisation des crédits par différentes chambres régionales d'agriculture a été conduit par les services de la direction générale des politiques agricole, agro-alimentaire et des territoires (DGPAAT) ;

¹ *Le projet de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Haute-Normandie et celui 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 »).*

² *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.*

- **après paiement**, le CGAAER a procédé au contrôle des projets de développement agricole et rural de nombreuses chambres et 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** (12,33 millions d'euros en 2012 et en 2011, soit 22 % des crédits du programme 779). 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 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 chargé de l'agriculture.

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 2012, **varient chaque année**. L'**absence** d'écart positif entre ressources et dépenses du compte en 2010 ne plaide 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 **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 48

(Art. 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979)

Création d'une contribution à la surface aux frais de garderie de l'Office national des forêts (ONF)

Commentaire : le présent article a pour objet de rééquilibrer le financement du régime forestier des forêts par les collectivités territoriales, en instaurant une contribution supplémentaire annuelle de deux euros par hectare.

I. LE DROIT EXISTANT

Les 2,7 millions d'hectares de forêt communale, soit près de 18 % des espaces forestiers, appartiennent à 11 371 communes propriétaires de forêts. Ces communes propriétaires ont l'**obligation de recourir à l'ONF pour gérer leur forêt.**

En effet, les forêts gérées par l'**Office national des forêts (ONF)** pour le compte de l'Etat relèvent du « régime forestier »¹. En outre, dépendent de ce régime les forêts appartenant aux collectivités territoriales et aux établissements publics ou d'utilité publique, aux sociétés mutualistes et aux caisses d'épargne. Les communes en possèdent la majeure partie.

L'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 et le décret n° 79-333 du 19 avril 1979² pris pour son application, définissent l'**assiette et fixent les modalités de paiement**, par les collectivités et personnes morales bénéficiant du régime forestier, des **frais d'administration et de garderie dus**, en vertu de l'article L. 147-1 du code forestier.

¹ 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, Joël Bourdin, a ensuite consacré un rapport à cette enquête. Il renvoie donc à ce dernier pour une présentation plus détaillée des problématiques de l'office et du régime forestier (« L'ONF à la croisée des chemins », n° 54, 2009-2010).

² Décret modifié par le décret n° 96-933 du 16 octobre 1996.

Cette contribution aux frais de garderie et d'administration instituée par cet article se veut une contribution forfaitaire qui **n'a pas pour objet de rémunérer une prestation de service** mais de **participer au financement de la mission de service public confiée à l'ONF**.

Assis sur **tous les produits de leur domaine forestier**, et en tout premier lieu desquels figurent **les ventes de bois**, les frais de garderie que les collectivités territoriales doivent verser à l'ONF résultent de l'application d'un taux forfaitaire de 12 % en règle générale¹.

Malgré ces frais de garderie, **les taux de la contribution ne permettent pas de couvrir les dépenses engagées par l'ONF** pour la mise en œuvre du régime forestier vis-à-vis des collectivités. Les sommes acquittées par les communes ne représentent en effet annuellement qu'environ **10 % à 15 % des coûts de gestion induits**.

La variable d'ajustement destinée à combler, à l'échelle nationale, la différence globale entre les charges du régime forestier et les frais de garderie est donc constituée par un **versement compensateur de l'Etat** pour charge de service public, en application de l'article L. 123-1 du code forestier². Ce versement compensateur alloué chaque année par l'Etat à l'ONF s'élève à environ **120 millions d'euros par an** en moyenne alors que la contribution des collectivités est quant à elle de l'ordre de 20 millions d'euros.

Toutefois, outre le **plafonnement du versement compensateur** par le contrat d'objectifs qui unit l'opérateur à l'Etat, entre 1999 et 2008, **les sommes effectivement versées par l'Etat chaque année sont inférieure d'environ 10 millions d'euros à ses engagements contractuels à l'égard de l'ONF**.

Si, du côté de ses dépenses, l'ONF peut engager des efforts de productivité, il conviendrait également d'agir sur les recettes qu'il perçoit **au titre de ses activités résultantes du régime forestier**. Tout en faisant valoir que *« le partage des charges du régime forestier entre l'État et les collectivités territoriales relève d'une décision politique »*, la Cour des comptes avait, dans l'enquête précitée, relevé que *« le calcul des frais de garderie manque d'équité »*.

¹ Aux termes de l'article 92 de la loi de finances pour 1979 modifié en dernier lieu par la loi de finances pour 1996 : « A compter du 1^{er} janvier 1996, les contributions des collectivités locales, sections de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne aux frais de garderie et d'administration de leurs forêts soumises au régime forestier, prévues à l'article L. 147-1 du code forestier, sont fixées à 12 % du montant des produits de ces forêts, déduction faite des frais d'abattage et de façonnage des bois ; toutefois, dans les communes classées en zone de montagne, ce taux est fixé à 10 % ».

² Cet article mentionne : « les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions prévues par l'article L. 147-1 et versés par les collectivités et personnes morales mentionnées par l'article L. 141-1 et une subvention du budget général dans le cas où le montant des ressources prévues à l'article L. 147-1 n'atteindrait pas la valeur réelle des dépenses de l'Office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les forêts de ces collectivités et personnes morales ».

Une **charte de la forêt communale** avait pourtant été signée dès 2003 entre l'ONF et la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) dans le but de préciser notamment les **prestations de l'office qui entrent dans le régime forestier et celles qui relèvent de conventions avec les communes** et qui, par conséquent, donnent lieu à rémunération spécifique. Une direction des affaires communales a ainsi été créée au sein de l'office au début de l'année 2008 et cette charte a été complétée par un avenant de juin 2009 créant une **commission nationale de la forêt communale**, organe paritaire de concertation entre l'ONF et les communes.

L'Etat a, pour sa part, envisagé à plusieurs reprises de **modifier et de majorer la contribution des communes forestières**, notamment en introduisant un deuxième facteur de contribution, qui serait proportionnel à la surface de forêt gérée. Malheureusement **les tentatives de réforme de ce régime ont, jusqu'aujourd'hui, échoué¹**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de longues négociations avec la FNCOFOR qui ont fini par déboucher sur un accord, a pour objet de répondre à cette problématique du **rééquilibrage du financement du régime forestier des forêts par les collectivités territoriales, en augmentant la contribution de celles-ci**.

Il est donc proposé d'instaurer à partir du 1^{er} janvier 2012 une **contribution supplémentaire annuelle à l'hectare, d'un montant compris entre deux et quatre euros**. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget doit déterminer le montant de cette contribution.

Pour 2012, il était annoncé que ce montant serait **fixé par arrêté** en bas de la fourchette : acquittée par l'ensemble des propriétaires bénéficiant du régime forestier, soit une assiette de 2,8 millions d'hectares, cette contribution aurait ainsi un rendement de **5,6 millions d'euros en 2012**.

L'exposé des motifs de l'article précise que ce montant pourrait être réévalué pour les années suivantes, *« en fonction de l'atteinte des objectifs de mobilisation du bois en forêt communale fixés dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'Etat, l'ONF et la FNCOFOR »*.

¹ En effet, l'opposition ferme des communes forestières à la majoration de leurs contributions a conduit le Gouvernement à renoncer à son projet de réforme en 1979, 1995, 2005 et 2008.

Le présent article élève, par ailleurs, au niveau législatif **la définition de l'assiette des produits de la forêt pris en compte dans le calcul des frais de garderie**. Les dispositions qui figurent dans le décret n° 96-933 du 16 octobre 1996 sont ainsi reprises à l'identique¹.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du **Gouvernement**, l'Assemblée nationale a **adopté, avec l'avis favorable de sa commission des Finances, deux amendements**.

D'une part, le premier amendement tend à **élargir l'assiette de la contribution** aux produits physiques ou financiers tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. D'autre part, le second amendement vise à **fixer son taux à deux euros par hectare**, ce qui supprime la possibilité de déterminer ce taux par arrêté au sein d'une fourchette comprise entre deux et quatre euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux **approuvent le dispositif proposé par le présent article**.

Il convient d'observer qu'il s'agit d'une recommandation récurrente de la commission des finances qui a, à plusieurs reprises, invité à **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 localement².

Vos rapporteurs spéciaux **saluent la démarche engagée mais la jugent assez timide et préconisent d'aller plus loin année après année**.

¹ *La rédaction retient les produits des forêts comme étant « tous les produits des forêts relevant du régime forestier, y compris ceux issus de la chasse, de la pêche et des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts. Pour les produits de ventes de bois, le montant est diminué des ristournes consenties aux acheteurs dans le cas de paiement comptant et, lorsqu'il s'agit de bois vendus façonnés, des frais d'abattage et de façonnage hors taxe ».*

² *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. Le régime des frais de garderie n'est donc non seulement pas équitable, mais, pire, calculé uniquement sur les ventes de bois, il est économiquement absurde : il conduit paradoxalement à ce que les communes qui vendent peu de bois contribuent moins au financement des missions de surveillance ou de suivi des aménagements forestiers que les communes actives. 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.*

Si à ce jour, la contribution des communes couvre en moyenne 10 % à 15 % du coût du régime forestier, l'adoption du présent article ne suffira pas pour dépasser le seuil d'une **couverture de 20 % des dépenses engagées par l'ONF** pour la mise en œuvre du régime forestier vis-à-vis des collectivités territoriales.

L'objectif ambitieux de 20 millions de mètres cubes supplémentaires entre 2010 et 2020 pour l'exploitation forestière nécessiterait probablement un **système d'incitations financières** plus accentué, en **accroissant par exemple la part de la contribution proportionnelle à la surface de forêt gérée** au détriment de la contribution assise sur les ventes de bois.

Pour l'heure, le présent article, s'il va dans le bon sens, ne sera que **modérément incitatif**. Il ne permettra pas, en outre, de surmonter les **difficultés financières que rencontre l'ONF** et qui ont été rappelées dans le présent rapport.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ses observations, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 48 bis (nouveau)
(Art. L. 741-4-1 et L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime,
art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale)

**Exonération de cotisations sociales des employeurs
relevant du régime de la protection sociale agricole**

Commentaire : le présent article vise à définir un nouveau régime d'exonérations pour les charges sociales patronales dues par les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole, dans la limite de vingt salariés en CDI par entreprise.

I. LE RÉGIME D'EXONÉRATION EN VIGUEUR CONCERNE SURTOUT LES TRAVAILLEURS OCCASIONNELS AGRICOLES

L'article 26 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole article a inséré dans le code rural un nouvel article L. 741-15-1, qui avait pour objet de créer une **exonération, pour une durée d'un an, de charges sociales patronales au profit des seuls groupements d'employeurs agricoles, pour les embauches sous contrat de travail à durée indéterminée (CDI)** ayant lieu entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2008. L'article 22 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 a rendu ces dispositions applicables pour les rémunérations versées à partir du 1^{er} janvier 2008.

Avant cela, 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, un 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.

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.

Dans son discours prononcé à Poligny, le 27 octobre 2009, suite à la **crise généralisée du monde agricole**, le Président de la République a 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 n° 2010-237 de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010¹, qui a consisté principalement à **transformer le régime d'application de taux réduits de cotisations d'assurances sociales en une exonération de charges patronales dues au titre de l'embauche de TO-DE**². A cette fin, l'article 13 précité avait procédé à une **réécriture des articles L. 741-5 et L. 741-16 du code rural** et introduit, en outre, au sein de celui-ci, un nouvel article L. 741-16-1. Cette réforme ambitieuse conduite en 2010 représente un coût annuel de l'ordre de 492 millions d'euros.

II LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE RÉPOND A UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

Suite à un engagement pris par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a **adopté, avec l'avis favorable de ce dernier, trois amendements identiques** dont un de sa commission des finances et un de sa commission des affaires économiques. Leur adoption a conduit au présent article. Le troisième amendement, qui est d'ailleurs à l'origine des deux premiers³, était dû à l'initiative conjointe de Bernard Reynès, Charles de Courson et Jean Dionis du Séjour.

Notre collègue député Bernard Reynès avait en effet remis, en juin 2011, un rapport au Premier intitulé « étude et propositions concernant les enjeux du coût de main d'œuvre dans le secteur de la production agricole », dans lequel il préconisait l'adoption en 2012 d'une **mesure d'allègement des cotisations sur le travail agricole permanent**. Il y préconisait de mettre en place une « *exonération jusqu'à 1,6 SMIC des cotisations conventionnelles et éventuellement des cotisations légales, financée par une augmentation de 5,5 % à 19.6 % du taux de TVA sur les boissons gazeuses à sucre ajouté ou édulcorées* ».

¹ Voir le commentaire de l'article 8 « Exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi des travailleurs occasionnels agricoles », au sein du rapport n° 278 (2009-2010).

² 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.

³ Il a en effet été adopté par chacune des deux commissions en amont de la séance publique.

Une telle mesure aurait eu pour but de « *réduire l'effet des distorsions de concurrence sur les produits provenant de pays à bas coût de main d'œuvre et [aurait permis], lorsqu'elle [aurait été] étendue à l'ensemble de l'activité économique, de sauvegarder notre niveau de protection sociale en lui assurant une assiette plus large que la cotisation de seuls actifs* ».

Le présent article traduit cet objectif¹, mais de manière plus restrictive que ne le proposait ce rapport en faveur de la réduction du coût de la main-d'œuvre agricole.

En effet, le dispositif est, tout d'abord, **réservé aux employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles**, dans la **limite de vingt salariés agricoles** employés en **CDI** par entreprise. Le présent article précise que pour les employeurs appartenant à un groupe tenu de constituer un comité de groupe, la limite de vingt salariés s'apprécie au niveau du groupe.

De plus, l'exonération concerne la part patronale de onze cotisations et contributions sociales, à l'exception habituelle de la branche accident du travail et maladie professionnelle².

Cette exonération sera déterminée selon un **barème dégressif fixé par décret** en fonction du salaire, de telle sorte que l'**exonération soit totale jusqu'à 1,1 SMIC** et devienne **nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 1,4 SMIC**.

Son montant est égal au **produit de la rémunération annuelle par un coefficient**, fonction du **rapport entre la rémunération du salarié et le salaire minimum de croissance**.

Le calcul résultera de l'application d'une **formule fixée par décret**, selon le modèle type décrit à la page suivante.

¹ De même, les articles 5 ter, 5 octies et 5 nonies se veulent la contrepartie en recettes de la mesure. Vos rapporteurs spéciaux renvoient aux commentaires de ces articles dans le tome II du rapport général consacré au présent projet de loi de finances pour 2012.

² Il s'agit de la contribution affectée à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; de la cotisation due au titre du fonctionnement du service de santé et de sécurité au travail ; de la cotisation de retraite complémentaire obligatoire des salariés versée aux institutions de retraite complémentaire ; de la cotisation due au titre du fonds national d'aide au logement ; de la cotisation versée à l'association pour la gestion du fonds de financement, rendue obligatoire par l'arrêté du 14 mars 2011 portant extension et élargissement de l'accord national interprofessionnel du 25 novembre 2010 portant prorogation de l'accord du 23 mars 2009 sur les régimes complémentaires de retraite AGIRC et ARRCO ; de la cotisation due au titre de l'assurance contre le risque de non paiement des salaires ; de la contribution due au titre de l'assurance chômage ; de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle ; de la cotisation versée à l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculture ; de la cotisation versée au conseil des études, recherches et prospectives pour la gestion prévisionnelle des emplois en agriculture et son développement, dénommé PROVEA ; et, enfin, de la cotisation versée à l'association pour le financement de la négociation collective en agriculture.

La formule de calcul de la dégressivité de l'exonération

$$\text{Coefficient} = \left(\frac{T}{0,3} \right)^x \left[1,4 \times \frac{1,1 \times (\text{SMIC calculé pour un an sur la base de la durée légale du travail majorée du nombre d'heures supplémentaires et complémentaires})}{\text{rémunération annuelle brute y compris les heures supplémentaires et complémentaires}} \right]^{-1,1}$$

NB : T est égal à la somme des taux de cotisations et contributions légales et conventionnelles

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

Au total, le champ des exonérations retenues doit conduire à **réduire d'un euro le coût horaire de travail** des salariés agricoles permanents au niveau du SMIC.

Le **coût de la mesure** qui bénéficiera à l'ensemble des employeurs agricoles concernés est évalué à **210 millions d'euros**. D'après les informations transmises par le ministère de l'agriculture, le chiffrage de la mesure s'appuie sur le fichier des contrats salariés agricoles de la mutualité sociale agricole de l'année 2010¹. Le Gouvernement a donc majoré, dans le présent PLF, les crédits du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » à due concurrence².

Ces cotisations patronales seront **prises en charge par l'Etat**³, assurant ainsi la **neutralité financière** de la mesure pour les organismes concernés. Et le dispositif sera géré, pour le compte de l'État, par les caisses de la mutualité sociale agricole.

En outre, le dispositif d'exonération des cotisations sera **soumis à une clause d'examen suspensive de la Commission européenne**. Il n'entrera en effet en vigueur avec la publication de son décret d'application qu'**après avoir été reconnu conforme au droit communautaire**, et tout particulièrement compatible avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹ Ce fichier est alimenté par les informations concernant les salariés assujettis au régime de protection sociale agricole. Cette base de données offre des informations sur les contrats, les entrees, les rémunérations, les heures de travail et les cotisations légales de sécurité sociale dues.

² Cf. infra la rubrique consacrée dans le présent rapport aux modifications apportées par l'Assemblée nationale.

³ Par l'intermédiaire du programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux déplorent le **défaut d'étude d'impact du présent article** ainsi que le **niveau clairement insuffisant des évaluations disponibles**. Ils se montrent donc **dubitatifs face aux effets escomptés du dispositif proposé par le présent article**.

Il est vrai que **les salariés permanents occupent seulement 15 % des emplois du secteur de la production agricole** tandis que ce taux est de **78 % pour l'ensemble des secteurs de l'économie**. Surtout, cette disproportion tendrait à s'aggraver depuis 2004, puisque l'emploi permanent agricole baisserait de 2,4 % en moyenne annuelle. Ainsi, alors que la part des CDI dans les nouvelles embauches n'est que de 4 % dans le secteur de la production agricole depuis 2008, elle est d'environ 20 % dans les autres secteurs.

Cette exonération aurait donc aussi pour but **d'enrayer la précarisation des emplois agricoles** et de favoriser **l'embauche de salariés permanents** en réduisant d'un euro le coût horaire de travail des salariés permanents au niveau du SMIC, qui doit être ainsi ramené de 12,83 euros pour l'employeur à 11,83 euros.

Le rapport de notre collègue député Bernard Reynès avait, pour sa part, surtout avancer des arguments en matière d'**amélioration de notre compétitivité**, en soulignant que la réduction du coût du travail permettrait de réduire l'effet des distorsions de concurrence. Mais il est difficile d'estimer l'impact de cette baisse horaire modérée d'un euro par salarié sur la compétitivité globale d'un secteur économique multidimensionnel tel que l'agriculture. En la matière, vos rapporteurs spéciaux refusent que des présupposés idéologiques relatifs au coût du travail remplacent des analyses rigoureuses effectuées à partir de situations précises.

L'**efficacité** du dispositif proposé reste donc **incertaine** et montre qu'il demeure nécessaire d'**avancer sur la voie de la convergence fiscale et sociale en Europe**. Ce sera une condition pour **éviter les phénomènes de « trappes à bas salaires »**, dont les mesures d'exonération de charges sociales au niveau du SMIC sont souvent un facteur aggravant.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux redoutent les **effets d'aubaine** qui pourraient accompagner la mise en œuvre du présent article. De même, sans méconnaître les enjeux de conformité au droit communautaire, ils se demandent si **l'absence de ciblage de ce dispositif** ne réduira pas son efficacité. Sans doute aurait-il été préférable de n'exonérer que les filières pour lesquelles la réduction du coût du travail emportait des conséquences significatives. Malheureusement, un tel mode opératoire aurait fortement risqué de relever des **aides sectorielles d'Etat prohibées** par l'Union européenne. Cette dernière n'aurait d'ailleurs donné son feu vert au présent dispositif qu'à la condition de recourir au principe de la condition d'affiliation

des entreprises bénéficiaires au régime de protection sociale des professions agricoles.

Sur la base des données de l'emploi agricole de 2010, **116 700 entreprises** bénéficieraient de la mesure, soit **78 % du total des entreprises agricoles concernées**. Le présent article impacterait près de **222 000 contrats**, représentant une masse salariale de **3 milliards d'euros**.

Dans l'hypothèse où la mesure proposée par le présent article rencontrerait un certain succès, vos rapporteurs spéciaux émettent des réserves quant à l'impact budgétaire du dispositif, estimé à **210 millions d'euros** par an par le Gouvernement. Le **coût** de cette nouvelle exonération pourrait rapidement atteindre des **niveaux plus importants** et se révéler **peu soutenable pour nos finances publiques**.

Toutefois, et en dépit de ces **nombreuses réserves**, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent ignorer les **attentes fortes émanant de la profession agricole**. Ils se résignent donc à **soutenir le dispositif proposé** mais appellent dans le même temps l'attention sur **ses limites et ses risques intrinsèques**.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ses observations, votre commission des finances vous propose néanmoins d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 48 ter (nouveau)

**Augmentation pour 2012 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 avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de fixer pour 2012 à 1,5 % le taux d'augmentation maximal de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.

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.

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**.

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, mais le soin de fixer ce taux est **réservé aux lois de finances**, comme le dispose l'article L. 514-1 précité dans son deuxième alinéa : « *l'augmentation maximale du produit de la taxe que chaque chambre départementale d'agriculture peut inscrire à son budget est fixée chaque année en loi de finances* ». La loi de finances pour 2011 a, de plus, mis fin au système de majoration exceptionnelle autorisée par le ministre².

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

² A titre exceptionnel, le ministre chargé de l'agriculture pouvait 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 pouvait être supérieure au double de l'augmentation fixée pour l'année.

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**. En **2011**, il a été procédé à **une sorte de rattrapage, avec un taux de 1,8 %**.

En outre, parce que des **écarts entre les produits de la taxe par département** peuvent se creuser, la loi de finances pour 2011 a permis de pouvoir faire **varier le taux plafond moyen national** (appelé « taux pivot ») **de 1,5 % d'une chambre à l'autre, sans qu'il soit supérieur à 3 % pour une chambre et sans qu'il conduise à dépasser l'augmentation globale pour les chambres**. Le total des augmentations autorisées pour l'ensemble des chambres d'agriculture au titre d'une année ramené au montant total de la taxe additionnelle perçue l'année précédente ne peut en effet être supérieur au taux maximal autorisé en loi de finances pour l'année concernée.

La répartition différenciée des augmentations autorisées est 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. Et c'est sur la base de ce **tableau de répartition établi sur proposition de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture**, que la décision est ensuite notifiée à chaque chambre par le ministre chargé de l'agriculture.

II LE DISPOSITIF ADOPTÉ 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 2012, à 1,5 % le taux d'augmentation maximal** de la taxe pour frais de chambres d'agriculture.

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 (soit 2,86 millions d'euros par point supplémentaire). 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.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux précisent que les **chambres d'agriculture feront face en 2012 à de nouvelles charges**.

Alors qu'elles doivent **se restructurer et accompagner les réformes en cours** des politiques agricoles, elles se sont vu imposer en 2011 une **baisse**

des financements issus du CAS-DAR (- 1,4 million d'euros par an d'après le ministère), devront **organiser leurs élections** au début de l'année 2013 (coût de 1,25 million d'euros par an sur six ans d'après le ministère) et, surtout, 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.

Ils se déclarent donc **favorables à la proposition d'évolution mise en œuvre à travers le présent article**. Le dispositif proposé permettra en effet aux chambres de bénéficier de **ressources supplémentaires** en 2012. Vos rapporteurs spéciaux attirent toutefois l'attention sur le fait **que le rattrapage du coût des 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 supplémentaire. 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, vos rapporteurs spéciaux préconisent 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.

Enfin, le montant du produit de cette taxe, 283 millions d'euros en 2009 et 2010¹, ce qui représente 45 % 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 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)

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux **amendements du Gouvernement** dont les mouvements, de sens opposés, conduisent globalement à **majorer de 188 millions d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission. L'adoption de ces amendements porte le total de la mission à **3,75 milliards d'euros en AE et 3,78 milliards d'euros en CP**, dans le présent projet de loi de finances pour 2012.

Le premier amendement majore, en effet, les dotations de 210 millions d'euros en AE et en CP, dans le but de **financer le coût de l'extension du champ des exonérations de cotisations sociales des employeurs agricoles**, mesure destinée à enrayer la précarisation des emplois agricoles et à favoriser l'embauche de salariés permanents dans ce secteur (article 48 *bis* rattaché, commenté dans la rubrique « Examen des articles » du présent rapport).

Le second amendement minore de 22 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission, dans le but de contribuer à l'effort d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros demandé sur l'ensemble des dépenses du présent PLF et annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre.

Cette minoration a été ainsi expliquée par le Gouvernement pour chaque programme de la mission :

I.- pour la **diminution de 15 millions d'euros des crédits du programme 154** « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » :

- les efforts supplémentaires sur les dispositifs d'intervention portent à hauteur de 7 millions d'euros sur la gestion des crises et des aléas de production, pour 4 millions d'euros sur les actions d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles et pour 2,5 millions d'euros sur la gestion durable des pêches et de l'aquaculture ; ces ajustements sont prétendus être « *cohérents avec les dernières prévisions des besoins pour l'année 2012* »;

- la contribution du programme au titre de l'effort transversal demandé aux opérateurs de l'Etat s'élève à 1,5 million d'euros, à travers une minoration des subventions ;

II.- pour la **baisse de près de 3,1 millions d'euros des crédits du programme 149** « Forêt » :

- les crédits destinés au développement économique de la filière et à sa gestion durable sont minorés de 2 millions d'euros ; cette réduction pourrait être absorbée compte tenu des derniers constats sur le rythme d'engagement des opérations de reconstitution des massifs forestiers ;

- la contribution du programme au titre de l'effort transversal demandé aux opérateurs de l'Etat s'élève à 1,1 million d'euros, à travers une minoration des subventions ;

III.- pour la **minoration de près de 2,4 millions d'euros des crédits du programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » :

- les crédits destinés à la lutte contre les maladies animales et à la protection des animaux sont minorés de 2 millions d'euros ; cet ajustement serait compatible avec la montée en charge progressive des visites sanitaires dans les élevages avicoles et porcins, qui démarrent en fin d'année 2011 ;

- la contribution du programme au titre de l'effort transversal demandé aux opérateurs de l'Etat s'élève à 0,4 million d'euros, à travers une minoration des subventions ;

IV.- et enfin, la **baisse de 1,5 million d'euros des crédits du programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » résulterait de la poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des moyens des services support du ministère.

Bilan des modifications de crédits en première délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	210 000 000	15 010 570	210 000 000	15 010 570
Forêt		3 094 229		3 094 229
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		2 395 201		2 395 201
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		1 500 000		1 500 000
TOTAL	210 000 000	22 000 000	210 000 000	22 000 000
SOLDE	+ 188 000 000		+ 188 000 000	

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré, à titre reconductible, de 14,256 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission**, au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques. Cette **minoration a été ainsi expliquée par le Gouvernement** :

I.- une **diminution de 11,5 millions d'euros des crédits du programme 154** « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » résulte d'efforts supplémentaires sur trois dispositifs d'intervention :

- 4 millions d'euros sur les actions d'appui au renouvellement de la modernisation des exploitations agricoles ;

- 5,5 millions d'euros sur la gestion des crises et des aléas de production ;

- 2 millions d'euros sur l'adaptation des filières à l'évolution des marchés ;

II.- une **baisse d'un million d'euros des crédits du programme 149** « Forêt » concerne la gestion des forêts publiques et la protection des forêts ;

III.- une **contraction de 303 182 euros des crédits du programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » résulte de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

IV.- et enfin, une **baisse de 1 453 101 euros des crédits du programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui se répartit entre :

- d'une part, une diminution de 731 408 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- d'autre part, une minoration de 721 693 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme.

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission pour un montant global de 497 100 euros.**

Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- **357 100 euros sur le programme 154** « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », dont 183 900 euros pour l'action 11 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », 57 500 euros pour l'action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles », 70 700 euros pour l'action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires », et, enfin 45 000 euros pour l'action 16 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture » ;

- **7 500 euros sur le programme 149** « Forêt », action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt » ;

- **131 500 euros sur le programme 206**, dont 9 000 euros sur l'action 1 « Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale », 116 000 euros sur l'action 02 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », 2 500 euros sur l'action 04 « Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires », et 4 000 euros sur l'action 08 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire », titre 6, catégorie 64 ;

- et, enfin, **1 000 euros sur le programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », action 1 « Moyens de l'administration centrale ».

Bilan des modifications de crédits en seconde délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires		11 142 900		11 142 900
Forêt		992 500		992 500
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		171 682	131 500	171 682
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0	1 452 101	0	1 452 101
TOTAL	0	13 759 183	0	13 759 183
SOLDE		- 13 759 183		- 13 759 183

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, le solde de ces modifications **aboutit à majorer les AE et les CP de la mission de 174 240 817 euros.**

Les dotations de la mission devraient donc s'élever à **3,74 milliards d'euros en AE et 3,77 milliards d'euros en CP**, dans le présent projet de loi de finances pour 2012.

IV. ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements à l'article 48 et deux articles additionnels** ont été insérés.

Vos rapporteurs spéciaux renvoient, pour le détail, à la rubrique « Examen des articles » du présent rapport.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ainsi que sur les articles 48, 48 *bis* et 48 *ter* du projet de loi de finances pour 2012.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je tiens tout d'abord à excuser mon collègue Joël Bourdin, qui est en déplacement en tant que vice-président de l'assemblée parlementaire de la francophonie. Je présenterai donc seul, et pour la première fois, notre analyse des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR), des trois articles rattachés et du compte spécial « Développement agricole et rural », appelé « CAS-DAR ».

Première remarque générale sur les crédits de la mission, il nous est proposé de la doter en 2012 de 3,56 milliards d'euros en AE et de 3,59 milliards en CP. Je souligne à cet égard que ces montants sont loin de couvrir l'ensemble des dotations budgétaires consacrées à l'agriculture : ils ne représentent qu'un peu plus de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à ce secteur, tandis que l'Union européenne en fournit plus de la moitié. La répartition des crédits manifeste la vocation de ministère d'intervention du ministère de l'agriculture. 53 % des crédits de la mission APAFAR sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6, concentrées sur le programme 154, un quart est consacré aux dépenses de personnel et 21 % aux dépenses de fonctionnement.

Deuxième remarque sur l'évolution des crédits en 2012 : la mission APAFAR enregistre une diminution de ses crédits en 2012 par rapport à 2011 : les AE et les CP baissent respectivement de 0,5 % et de 2 % avant le vote de l'Assemblée nationale. Ces évolutions doivent être nuancées puisque l'Assemblée nationale a majoré de 188 millions d'euros les crédits de la mission, dans le but de financer une mesure d'allègement du coût du travail, fondée sur des exonérations de cotisations sociales des employeurs agricoles. Cette mesure, sur laquelle je reviendrai lors de mon analyse des articles rattachés, aurait un coût de 210 millions mais un coup de rabot de 22 millions a été porté sur la mission dans le but de contribuer à l'effort d'économies d'un milliard d'euros sur l'ensemble des dépenses du présent PLF annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre. Ces deux mouvements en sens inverse majorent donc globalement les crédits de 188 millions qui atteignent ainsi 3,75 milliards en AE et 3,78 milliards en CP, soit une hausse de 4,66 % des premiers et de 3 % des seconds par rapport à 2011.

Une courte observation sur les dépenses fiscales : le rapport Guillaume sur les dépenses fiscales et sociales affiche des résultats satisfaisants pour la mission APAFAR.

Ce rapport a, en effet, jugé efficace la grande majorité des mesures qui lui sont rattachées : sur trente-sept mesures évaluées, soit près de 2,2 milliards d'euros, vingt-huit sont jugées assez ou très efficaces et couvrent la quasi totalité des 2,2 milliards de dépenses. Les neuf niches fiscales inefficaces ne coûteraient en effet que 2 millions d'euros, soit moins de 0,1 % des dépenses fiscales rattachées à la mission.

J'en viens à mes observations sur chacun des programmes de la mission.

Le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » tout d'abord. Doté de plus de la moitié des crédits de la mission, il est le support privilégié de la politique d'intervention du ministère.

La gestion des aléas climatiques, économiques et sanitaires n'est dotée que de 2 % des crédits du programme, ce qui constitue une atteinte au principe de sincérité budgétaire. Une telle sous-budgétisation nous rappelle que le chantier de la couverture des risques agricoles par les mécanismes de marché doit être relancé, ce qui appelle une réflexion sur la problématique de la réassurance publique pouvant faciliter la diffusion des assurances privées. Je note que l'obligation imposée au Gouvernement par la loi de réfléchir aux conditions de ce mécanisme avant février 2011 n'a pas été respectée. Quoiqu'il en soit, la réassurance publique devra être appréhendée prudemment au regard de son coût budgétaire.

Par ailleurs, la réforme des principaux opérateurs du programme doit conduire à réaliser des économies significatives en 2012. Je pense par exemple au regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation au sein de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ; je pense aussi à la création de l'Agence de services et de paiement (ASP), ainsi qu'à la fusion des principaux offices agricoles au sein de FranceAgriMer. Je remarque que l'enquête demandée par notre commission à la Cour des comptes sur cette fusion des offices et sur l'ASP a permis de faire le point sur les enjeux, la cohérence et les limites de ces restructurations. En matière strictement budgétaire, ces réformes semblent commencer à produire des effets : l'évolution du montant des subventions qui sont allouées à ces opérateurs dans le présent PLF est, à cet égard, assez éloquente. Un tel constat reste à confirmer en exécution et ne doit surtout pas se traduire par une détérioration des prestations offertes par ces établissements.

Je passe maintenant au programme 149 « Forêt ». Je retiens que le principal opérateur du programme, l'ONF, voit sa subvention augmenter légèrement depuis trois ans mais sa situation financière reste difficile. Je relève également les nombreuses suppressions de postes intervenues à l'Office. Comptant 9 500 salariés aujourd'hui, il a perdu plus du tiers de ses

effectifs en vingt-cinq ans. Il en découle un climat social dégradé, accentué par les vingt-six suicides recensés depuis cinq ans.

Au sujet du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », j'attire l'attention sur la réduction continue des crédits du programme : elle laisse planer une incertitude sur sa capacité à répondre aux exigences fortes en matière de sécurité sanitaire, surtout en cas de déclenchement d'une crise d'ampleur inhabituelle. Selon le syndicat national des inspecteurs de santé publique vétérinaire (SNISPV), certaines missions de contrôle ne seraient plus assurées ou de manière très incomplète. Je juge nécessaire de rappeler que le Gouvernement doit veiller à conserver des moyens de contrôle sanitaire adaptés et qu'il ne doit pas trop recourir aux contrôles délégués et aux autocontrôles par les professionnels eux-mêmes.

Enfin, le quatrième programme de la mission, le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », qui est en fait le programme support de la mission. Il se caractérise par la démarche de suppressions d'emplois scrupuleusement suivie par le ministère. Je préconise à son sujet une ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes de la mission pour la présentation du projet de loi de finances pour 2013, dans la mesure où la concentration des crédits de titre 2 de la mission au sein d'un unique programme support n'est plus justifiée.

Avant de conclure avec l'examen des articles rattachés, quelques mots sur le CAS-DAR. 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.

Au sujet des trois articles rattachés à la mission :

- il s'agit d'une part, de l'article 48 qui a pour objet de rééquilibrer le financement du régime forestier des forêts par les collectivités territoriales, en instaurant une contribution supplémentaire annuelle de deux euros par hectare, dont le produit serait de 5,6 millions d'euros en 2012. Il s'agit d'une recommandation récurrente de notre commission et, en particulier, de notre collègue Joël Bourdin. Dans un rapport consacré à l'ONF, il demandait ainsi de réexaminer le partage du coût du régime forestier, dans la mesure où le calcul des frais de garderie manque d'équité. La démarche engagée par cet article 48 va dans le bon sens mais elle reste timide ;

- d'autre part, l'article 48 *bis* est issu d'amendements de nos collègues députés matérialisant un engagement du Premier ministre pris lors du soixante-cinquième congrès de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le 31 mars 2011. Il s'agirait d'exonérer de cotisations sociales les employeurs relevant du régime de protection sociale agricole, dans la limite de vingt salariés en CDI par entreprise. L'exonération serait totale jusqu'à 1,1 SMIC puis dégressive jusqu'à 1,4 SMIC. Je

m'interroge sur l'efficacité du dispositif proposé, qui doit conduire à réduire d'un euro le coût horaire des salariés agricoles. Pour éviter les phénomènes de « trappes à bas salaires » que les exonérations de charges favorisent, il reste nécessaire d'avancer sur la voie de la convergence fiscale et sociale en Europe. De même, je déplore l'absence de ciblage fin de la mesure, bien qu'un tel ciblage se heurterait à un problème de conformité au droit communautaire. Enfin, je reste circonspect sur le coût budgétaire de 210 millions d'euros par an avancé par le Gouvernement. Il risque d'atteindre rapidement des niveaux plus importants. Toutefois, et en dépit de ces nombreuses réserves, nous ne pouvons ignorer les attentes fortes émanant de la profession agricole et la mesure ne saurait donc être rejetée.

- enfin, l'article 48 *ter* pose moins de problème. Il fixe à 1,5 % pour 2012 le taux d'augmentation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, de manière à permettre à ce réseau consulaire de faire face à l'organisation de ses élections début 2013 et au transfert des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA).

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de rejeter les crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », d'une part, l'adoption, sans modification, des crédits du « CAS-DAR », d'autre part, et, enfin, l'adoption sans modification des 3 articles rattachés, le 48, le 48 *bis* et le 48 *ter*.

Mme Renée Nicoux, rapporteure pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

– Je prends note des remarques du rapporteur spécial, Yannick Botrel, dont je partage l'essentiel de l'analyse, en particulier s'agissant de la baisse des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Alors que le budget consacré à l'agriculture était préservé ces dernières années, il enregistre désormais une réduction en AE comme en CP. Je voudrais formuler une critique de l'article 48 *bis*. Cette mesure d'allègement de charges se veut certes un facteur de plus grande compétitivité, mais d'autres solutions existent pour atteindre cet objectif. Elle va surtout conduire à dégrader le niveau des salaires dans le monde agricole. Or, on ne pourra jamais s'aligner sur des Etats qui, comme l'Allemagne, ne se soumettent pas aux mêmes règles que nous en matière sociale. Cela étant, nous ne demanderons pas pour autant la suppression de cet article, nos agriculteurs ont besoin de gagner en compétitivité. En revanche, les crédits de la mission sont quant à eux clairement insuffisants. Les agriculteurs ont besoin d'être soutenus. Leurs rémunérations sont revenues à des niveaux plus habituels en 2010 et en 2011, mais ces améliorations sont disparates et des difficultés particulières demeurent, surtout dans le monde de l'élevage, aggravées par l'épisode de sécheresse rencontrée en 2011. Au total, les dotations proposées ne peuvent donc qu'être rejetées. En outre, nous préconiserons la sagesse concernant le CAS-DAR et les articles rattachés.

Mme Odette Herviaux, rapporteure pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – La dotation allouée au secteur de la pêche n'est pas un gros budget mais il est trop souvent oublié, or il s'agit d'un véritable enjeu. On peut toujours s'imaginer qu'il est possible de faire mieux avec moins, mais c'est souvent très difficile. De même, pour ce qui concerne la réduction des moyens des services vétérinaires, j'attire l'attention sur les risques importants, tant d'un point de vue sanitaire qu'économique, que fait courir la diminution des crédits du programme 206. L'impact pourrait en effet se faire ressentir sur n'importe quel maillon de la chaîne alimentaire. Et il s'agit d'un enjeu économique puisqu'une filière peut être totalement déstabilisée par la survenue d'une crise. J'observe que les professions agricoles, à travers les différentes filières, ont déjà fourni des efforts considérables sur le plan de la sécurité sanitaire, dans le domaine animal comme dans le domaine végétal. Réduire les ressources publiques consacrées à cette dernière n'est pas acceptable, c'est un pari trop risqué.

M. François Fortassin. – Mon intervention porte sur les problèmes de l'ONF. Les crédits sont ce qu'ils sont. Il y a eu une réduction des effectifs, il y a aussi des problèmes sur le terrain, mais surtout il y a une mauvaise perception des choses. Cet établissement a longtemps vécu en partie grâce aux frais de garderie, or ils sont proportionnels aux ventes de bois réalisées par les communes. Les recettes issues de ce régime enregistrent une baisse, accentuée par les tempêtes de 1999 et de 2009. Je vais vous en donner un exemple, étant moi-même président d'une commission syndicale forestière dans mon département des Hautes-Pyrénées. Notre production annuelle de bois est ainsi passée en dix ans de 800 000 à 200 000 m³. L'ONF, qui a la souplesse du sapin, veut aujourd'hui faire payer plus cher les communes, accroître ses tarifs en général et s'attaquer aussi au problème de la chasse. J'observe qu'il faut faire attention aux chasseurs : ils ont des armes à feu et pourraient s'en servir autrement qu'en tirant sur le gibier. Je ne plaisante pas : j'ai dû localement désamorcer un conflit entre des chasseurs et des agents de l'ONF, ce qui me conduit à préconiser une politique plus modérée de la part de cet établissement. Au-delà de la question des enjeux budgétaires, l'ONF doit s'assouplir et comprendre qu'il gère des espaces qui appartiennent à toute la population.

M. Philippe Marini, président. – En déduisez-vous, cher collègue, quelque chose concernant l'article 48 du présent projet de loi de finances pour 2012 visant à créer une contribution à la surface pour les frais de garderie de l'ONF ?

M. François Fortassin. – Oui, cet article est la solution la plus idiote qu'on ait pu trouver !

M. Jean-Paul Emorine. – Sans surprise, je n'en arriverai pas aux mêmes conclusions que le rapporteur spécial, puisque je recommanderai, pour ma part, l'adoption des crédits de la mission. En effet, il faut avoir en tête l'évolution de notre agriculture. Nous avons environ 400 000 exploitations

agricoles sur notre territoire, mais il me semble inévitable d'en arriver à 300 000 d'ici cinq ans. La tendance est à la concentration. Dès lors, la réduction des moyens fait écho à celle des besoins. La contraction que le budget de la mission enregistre en 2012 ne me choque donc pas.

S'agissant de l'assurance contre les aléas, que nous avons unanimement défendue au sein de la commission de l'économie lorsque j'en étais le président, c'est une question d'actualité. Ce dispositif, qui vise à garantir la stabilité des revenus agricoles, n'atteint pas encore sa vitesse de croisière. Deux compagnies se partagent l'essentiel du marché : Groupama avec 60 000 contrats, d'une part, et Pacifica avec 10 000 contrats, d'autre part. Le rapporteur spécial a relevé l'absence de réassurance publique. Lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, la commission que je présidais était parvenue à obtenir des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture, l'engagement d'aboutir à des propositions pour un système de réassurance publique. Cet objectif doit être poursuivi, la réassurance privée étant insuffisante. La prise en charge publique des polices d'assurance à hauteur de 65 % va dans le bon sens et je note que le commissaire européen à l'agriculture, M. Dacian Cioloș, avait, par ailleurs, été convaincu de l'intérêt d'un tel dispositif.

Pour ce qui concerne les contrôles sanitaires, une réduction du nombre d'inspecteurs est certes constatée ; toutefois deux facteurs justifient cette évolution pragmatique : d'une part, les contrôles portent sur des structures dont la taille est de plus en plus grande suite au regroupement des abattoirs et, d'autre part, l'amélioration incontestable de notre organisation sur l'ensemble du territoire national permet de dégager des marges de productivité. En outre, la situation sanitaire de nos cheptels est plutôt bonne. Au final, vous semblez défendre une position idéologique et politique sur la question de la réduction des effectifs et sur la RGPP.

Enfin, je voudrais répondre à François Fortassin au sujet de l'ONF. Les problèmes sont très différents selon les régions. En Bourgogne par exemple, nous n'avons pas de difficultés avec les agents de l'ONF. Il fallait bien restructurer cet établissement, puisqu'il existait des économies à dégager. La question de la baisse des recettes doit être traitée indépendamment des problèmes de gestion du personnel. Les engagements pris par le président de l'ONF, notre ancien collègue député Hervé Gaymard, ainsi que par son directeur général, Pascal Viné, consistent bien évidemment à prendre en compte la situation difficile de certains de leurs agents, qui sont dans un nouvel environnement, mais notre société a besoin d'évoluer.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je répondrai tout d'abord à Renée Nicoux et à Odette Herviaux. Si l'on raisonne toutes choses étant égales par ailleurs, il y a bien une baisse des crédits de la mission. Toutefois je précise que le financement de la mesure d'exonération des charges patronales conduit à une hausse optique de ses dotations. J'en profite pour faire quelques remarques sur l'article 48 *bis* : la France cherche à rapprocher son coût de travail horaire de celui de l'Allemagne, cependant le *delta* est faible puisqu'il

s'agit de réduire ce coût d'un euro. Dans un espace économique commun, il me paraît inconcevable que les écarts de coûts salariaux restent si élevés. J'observe que l'Allemagne a largement recours à une main-d'œuvre agricole d'origine étrangère, faiblement rémunérée.

Je poursuis avec la question des crédits alloués aux éleveurs. Les filières de l'élevage doivent se relever de crises très sévères et cela demandera encore du temps avant d'en revenir à une situation d'équilibre économique satisfaisante. De manière générale, les dotations fléchées vers la gestion des aléas posent un problème au regard du principe de sincérité budgétaire : le Gouvernement choisit délibérément de ne pas inscrire ces crédits au budget, au motif que les montants précis qui seront nécessaires ne sont pas connus à l'avance, comme j'ai pu l'entendre dire par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture lors de son audition. Cette pratique n'est pas acceptable.

J'en arrive aux problèmes de sécurité posés par notre politique sanitaire, que plusieurs intervenants ont abordé. Jean-Paul Emorine a parlé d'« idéologie politique » pour qualifier la position des rapporteurs sur la RGPP et la réduction des effectifs sur le programme 206. Je remarque que l'idéologie est la chose la mieux partagée du monde ! Plus sérieusement, je rejoins Odette Herviaux sur le constat : notre pays a traversé plusieurs graves crises sanitaires graves, l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la fièvre catarrhale ovine (FCO), la grippe aviaire ou, encore, plus récemment, la bactérie *Escherichia coli* (*E. coli*). Ces crises ne sont pas si imprévisibles qu'on veut bien le dire et l'incidence pour les filières est, à chaque fois, considérable. J'observe que ce sont les services vétérinaires français qui ont détecté et alerté sur les dangers de l'ESB. Je reconnais que les groupements de défense sanitaire (GDS) fonctionnent bien et que nos cheptels sont de bonne qualité, mais je crains que nos moyens en matière de sécurité sanitaire atteignent un niveau trop bas pour pouvoir faire face au risque d'une crise de grande ampleur. C'est pourquoi nous insistons sur ce point.

Concernant les remarques de François Fortassin, je me contenterai d'en prendre acte, puisqu'il s'agissait plus d'une déclaration que d'une question. Il est certain que l'évolution des cours et les aléas climatiques impactent les ventes de bois. L'ONF a, peut-être, la souplesse du sapin cher collègue, mais je connais des bois qui plient moins et sont encore plus durs. Quant à l'idée selon laquelle l'article 48 serait la plus idiote des solutions, je regrette que notre collègue Joël Bourdin ne soit pas là aujourd'hui, c'est une évolution qu'il a défendue et dont on peut attendre des résultats quant au financement de l'ONF.

Pour prolonger la remarque de Jean-Paul Emorine sur la faible diffusion de l'assurance récolte que je partage, je constate que la prise en charge des polices d'assurance à hauteur de 65 % et l'utilisation de la déduction pour aléas (DPA) sur les 35 % restants ne suffisent malheureusement pas pour inciter les agriculteurs à se couvrir contre les risques. Le problème est connu de tous et les explications fournies par le ministère quant à cet échec ne sont pas suffisantes. Il nous est notamment

indiqué que certains agriculteurs ne verraient pas l'intérêt de s'assurer puisque des indemnisations par des crédits budgétaires interviennent traditionnellement. Il faut, en tout cas, continuer à avancer sur l'assurance récolte et à inciter les agriculteurs à y recourir.

M. Philippe Marini, président. – La prestation de notre collègue Yannick Botrel, rapporteur spécial, démontre la complémentarité qui existe entre la commission des finances et la commission de l'économie : notre collègue a pu préalablement approfondir au sein de cette dernière sa connaissance des dossiers agricoles avant de venir nous rejoindre.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ainsi que l'adoption, sans modification, des articles 48, 48 bis et 48 ter du projet de loi de finances pour 2012.

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » ainsi que l'adoption, sans modification, des articles 48, 48 bis et 48 ter du projet de loi de finances pour 2012.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Cabinet de M. Bruno Le Maire, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire :

- Jean-Marc Bournigal, directeur de cabinet,
- Philippe Helleisen, conseiller budgétaire,
- Camille Tubiana, attachée parlementaire.