

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 3

**AGRICULTURE, 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, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, 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, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UN BUDGET EN NETTE DIMINUTION EN 2013 .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une contraction de 10 % moins forte qu'il n'y paraît .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le respect des plafonds prévus par la programmation pluriannuelle .....</i>	<i>8</i>
<b>B. UNE MISSION À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE LEUR RÉFORME.....</b>	<b>9</b>
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>	<i>9</i>
a) <i>Un périmètre modifié par rapport à 2012.....</i>	<i>9</i>
b) <i>Le poids prépondérant des dépenses d'intervention.....</i>	<i>9</i>
c) <i>La diversité des concours publics à l'agriculture .....</i>	<i>10</i>
d) <i>Des dépenses fiscales rattachées d'un montant d'au moins 3 milliards d'euros en 2013.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les processus de réforme des politiques agricoles.....</i>	<i>14</i>
a) <i>Le résultat des évolutions appelées par la RGPP .....</i>	<i>14</i>
b) <i>Le Grenelle de l'environnement.....</i>	<i>15</i>
c) <i>L'impact de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche.....</i>	<i>16</i>
<b>C. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE LA MISSION.....</b>	<b>18</b>
1. <i>L'avenir de l'agriculture mondiale.....</i>	<i>18</i>
a) <i>Une situation stable en 2013 .....</i>	<i>18</i>
b) <i>Les perspectives à moyen et long terme.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Les négociations agricoles dans le cadre de l'OMC .....</i>	<i>20</i>
a) <i>Les enjeux du programme de Doha pour l'agriculture française.....</i>	<i>20</i>
b) <i>Des négociations qui n'aboutissent pas .....</i>	<i>21</i>
3. <i>L'Union européenne et l'agriculture française .....</i>	<i>22</i>
a) <i>Les aspects réglementaires de la réforme de la PAC .....</i>	<i>22</i>
b) <i>L'agriculture dans le prochain cadre financier 2014-2020 .....</i>	<i>24</i>
c) <i>Les contentieux en cours au niveau européen .....</i>	<i>26</i>
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>28</b>
<b>A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » .....</b>	<b>29</b>
1. <i>Le programme qui valait deux milliards .....</i>	<i>29</i>
a) <i>Principales évolutions constatées sur les crédits .....</i>	<i>29</i>
b) <i>Les dépenses fiscales.....</i>	<i>32</i>
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro .....</i>	<i>33</i>
a) <i>La faiblesse du dispositif de gestion des crises .....</i>	<i>33</i>
b) <i>Le financement de la filière cheval et la réforme des Haras nationaux .....</i>	<i>35</i>
<b>B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT » .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Des crédits à la baisse en 2013 (291 millions d'euros en AE et 315 millions d'euros en CP).....</i>	<i>37</i>
a) <i>Une baisse optique suite au transfert de l'IFN .....</i>	<i>38</i>
b) <i>Les dépenses fiscales.....</i>	<i>38</i>
2. <i>L'Office national des forêts, principal opérateur du programme.....</i>	<i>40</i>
a) <i>La crise de l'ONF : un « arbre qui cache la forêt » .....</i>	<i>40</i>
b) <i>Le Centre national de la propriété forestière (CNPF).....</i>	<i>41</i>

C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION ».....	42
1. <i>Un demi milliard d'euros de crédits dont la moitié sont des dépenses de personnel</i> .....	42
a) La fin de la dynamique à la baisse des crédits ?.....	42
b) Les explications du ministère.....	43
2. <i>Principales observations sur la justification au premier euro</i> .....	44
a) La réforme de l'opérateur unique du programme .....	44
b) L'aboutissement du processus de modernisation du service public de l'équarrissage.....	45
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ».....	46
1. <i>Un programme support attendu à hauteur d'environ 730 millions d'euros en 2013</i> .....	46
a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme (641 millions d'euros).....	46
b) La dotation hors personnel.....	47
2. <i>Principales observations sur la gestion du programme</i> .....	48
a) La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) mise en place par le ministère .....	48
b) La fusion des corps au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt .....	50
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » .....</b>	<b>52</b>
A. <b>UNE MISSION LÉGÈRE (110,5 MILLIONS D'EUROS) DONT LES MOYENS VARIENT EN FONCTION DE LA SANTÉ DU SECTEUR AGRICOLE</b> .....	<b>52</b>
1. <i>L'évolution du déséquilibre entre les recettes et les dépenses du compte</i> .....	<b>52</b>
2. <i>Les actions conduites pour les deux programmes</i> .....	<b>53</b>
B. <b>UNE MISSION À LA PERFORMANCE PERFECTIBLE</b> .....	<b>55</b>
1. <i>Les travaux d'évaluation conduits récemment ou en cours</i> .....	<b>55</b>
2. <i>Les appels à projets soumis à l'expertise de comités indépendants sont à renforcer en vue de prévenir toute logique d'« abonnement aux aides »</i> .....	<b>57</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	<b>59</b>
• <b>ARTICLE 60 (Art. L. 741-16, L. 741-16-1 et L. 751-18 du code rural et de la pêche maritime) Recentrage sur les bas salaires de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles</b> .....	<b>59</b>
• <b>ARTICLE 61 (Art. L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime) Instauration d'un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité sur les produits bénéficiant d'un label rouge</b> .....	<b>65</b>
• <b>ARTICLE 61 bis (nouveau) (Art. L. 4424-33-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Transfert de compétences en matière forestière vers la collectivité territoriale de Corse</b> .....	<b>69</b>
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	<b>71</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	<b>73</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>77</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	<b>85</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Doté de **3,31 milliards d'euros en AE et de 3,36 milliards d'euros en CP**, le projet de budget 2013 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » enregistre **une nette diminution de ses crédits par rapport à la loi de finances initiale pour 2012** : les AE et les CP diminuent respectivement de 10 % et de 9,5 % avant le vote de l'Assemblée nationale. Il convient toutefois de **relativiser ces baisses de crédits qui s'expliquent notamment par une mesure de périmètre** et la disparition en 2013 de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur le travail agricole permanent. Ces deux éléments mis de côté, **la contraction des crédits de la mission est ramenée à 5,4 % en AE et 4,7 % en CP.**

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

3. Les **dépenses fiscales, de l'ordre de 3 milliards d'euros en 2013, 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, était toutefois satisfaisant pour la mission. Ce rapport avait, en effet, **jugé efficaces la grande majorité des mesures rattachées.**

4. La **réforme des opérateurs** continue en 2013 de permettre, pour la deuxième année consécutive, de **dégager des économies**. Mais de tels résultats, s'ils sont satisfaisants, **ne doivent 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 d'écarts persistants entre les recettes et les dépenses du compte. 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 2012.***

*A cette date, **82 % 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 87 %. Ce taux avait atteint un pic à 92 % lors de l'examen du PLF pour 2011, ce qui représentait 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'agroalimentaire et de la forêt, **depuis trois ans doit être salué** mais vos rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement à ne pas le relâcher dans la mesure où **une dégradation relative est constatée depuis deux ans.***

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### A. UN BUDGET EN NETTE DIMINUTION EN 2013

#### 1. Une contraction de 10 % moins forte qu'il n'y paraît

Le présent projet de loi de finances (PLF) propose de doter la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR)<sup>1</sup>, portée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)<sup>2</sup>, de **3,31 milliards d'euros en AE et 3,36 milliards d'euros en CP pour 2012**.

#### Évolution 2012-2013 de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros et en %)

Programmes	LFI 2012		PLF 2013		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires »	2 083,80	2 112,41	1 782,04	1 795,11	-4,90 %	-5,60 %
149 « Forêt »	349,69	358,45	290,75	315,42	-17,20 %	-12,30 %
206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »	491,72	491,90	511,43	511,43	+ 3,86 %	+ 3,86 %
215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »	758,29	750,55	729,90	740,30	-3,70 %	-1,35 %
<b>Total mission</b>	<b>3 683,50</b>	<b>3 713,31</b>	<b>3 314,12</b>	<b>3 362,26</b>	<b>-10,03 %</b>	<b>-9,45 %</b>
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>918,55</i>	<i>918,55</i>	<i>924,16</i>	<i>924,16</i>	<i>+0,61 %</i>	<i>+0,61 %</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

La dotation de la mission en 2013 est caractérisée par une **nette diminution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2012** : les AE et les CP sont respectivement en baisse de 10 % et 9,5 %. Une telle contraction en AE comme en CP n'était pas observée les années précédentes. En 2012, les crédits étaient en légère hausse par rapport à la LFI pour 2011 avec une augmentation de 2,72 % en AE et de 1,2 % en CP. Dans le PLF pour 2011, les AE étaient en baisse de 1,8 % tandis que les CP

<sup>1</sup> La mission s'appelait jusqu'au présent PLF « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Les crédits de la pêche ayant été transférés à la mission « Écologie, développement et aménagement durables », un tel changement de nom devenait indispensable.

<sup>2</sup> Pour la même raison, à laquelle il convient d'ajouter le transfert de compétence de l'aménagement du territoire vers le ministère de l'égalité des territoires et du logement, le ministère a également changé d'intitulé. Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire est donc devenu en 2012 le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).

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 13,56 % en AE et de 12,76 % en CP en 2013** par rapport à 2012<sup>1</sup>. Les dépenses de titre 2 s'élèvent en effet à 920,6 millions d'euros en AE = CP, soit une hausse de 0,6 % par rapport à 2012 (260 millions d'euros du CAS Pensions et 664 millions d'euros hors CAS Pensions).

Il convient toutefois de **relativiser ces baisses de crédits qui paraissent plus importantes qu'elles ne le sont en vérité pour la mission**. En effet, de telles évolutions dans le présent projet de loi de finances s'expliquent notamment par une **mesure de périmètre** (transfert des crédits de la pêche vers la mission « Écologie, développement et aménagement durables ») ainsi que la **disparition en 2013 de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur le travail agricole permanent**. Ces deux éléments réduisent à eux-seuls de, respectivement, 58 millions d'euros et 210 millions d'euros les crédits de la mission. Ceux-ci n'enregistrent alors qu'une **contraction de 5,4 % en AE et 4,7 % en CP**, soit 160 millions d'euros. De même, hors crédits de personnel, la baisse par rapport à 2012 est ramenée à 6,5 % en AE et 5,7 % en CP. La **réduction des moyens de la mission est donc tout de même notable**.

## **2. Le respect des plafonds prévus par la programmation pluriannuelle**

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 3,10 milliards d'euros en 2013, 3 milliards d'euros en 2014 et 2,92 milliards d'euros en 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 3,36 milliards d'euros, dont 260 millions au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ». **Vos rapporteurs spéciaux observent donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté** : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet **un niveau de crédits équivalent aux plafonds prévus** par la programmation pluriannuelle.

Le présent projet de loi de finances supporte donc près de **la moitié de l'ajustement budgétaire prévu pour la mission sur la période 2013-2015** (- 100 millions d'euros en 2014 et – 80 millions en 2015).

---

<sup>1</sup> Soit 2,39 milliards d'euros en AE et 2,44 milliards d'euros en CP en 2013.

## **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 modifié par rapport à 2012*

Le périmètre de la mission est, comme vu précédemment, modifié en 2013. 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, alors intitulée « 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 était 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 « **Économie 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).

Le présent PLF fait le choix de **transférer la pêche vers la mission « Écologie, développement aménagement et durables »**. Une telle mesure répond à la préoccupation d'une cohérence entre la maquette du budget et la structure gouvernementale. En effet, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a perdu sa compétence en matière de pêche au profit du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ce dernier disposant désormais d'un ministère délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.

#### *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 MAAF.

**Plus de 50 % des AE de la mission sont en effet dédiés à des dépenses de titre 6** (soit 1,67 milliard d'euros), largement concentrées sur le programme 154. 28 % sont consacrés aux dépenses de personnel (924 millions d'euros) et 21 % aux dépenses de fonctionnement (692,4 millions d'euros).

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

(en millions d'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	-	258,42	0,50	1 523,12	1 782,04	53,77
149 - Forêt	-	203,22	9,16	78,37	290,75	8,77
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	283,12	156,43	-	71,88	511,43	15,43
215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	641,04	74,35	13,80	0,71	729,90	22,02
Total (millions d'euros)	924,16	692,42	23,46	1 674,08	3 314,12	100,00
%	25,80%	20,78%	0,76%	52,66%	100%	

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

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 MAAF au questionnaire budgétaire adressé par vos rapporteurs spéciaux, **la contribution du ministère au financement public du secteur agricole représente 5,3 milliards d'euros<sup>1</sup> en 2011** et celles des autres ministères plus de 900 millions d'euros, soit une contribution du budget de l'Etat de 6,2 milliards d'euros à l'agriculture<sup>2</sup>. De plus, les **dépenses de protection sociale** ont représenté 13,16 milliards d'euros en 2011. Enfin, le **financement communautaire** était de 8,7 milliards d'euros au titre du premier pilier et de 1,1 milliard 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 **9,8 milliards d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux observent que **le périmètre de la mission AAFAR ne s'élève donc qu'à un peu plus de 20 % de l'ensemble des concours publics annuels à l'agriculture, qui représentent 16 milliards**

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

<sup>2</sup> 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.

**d'euros** (et 11,4 % si l'on prend en considération la protection sociale, puisque le total des concours représenterait alors 29,16 milliards d'euros).

## Les concours publics à l'agriculture en 2011

(en millions d'euros)

LES CONCOURS PUBLICS	2010	2011	2011 / 2010	Etat		UE	
				2011	2011/ 2010	2011	2011/ 2010
<b>Régulation des marchés, dont :</b>	<b>441,4</b>	<b>447,7</b>	<b>1,4%</b>	<b>76,5</b>	<b>-63%</b>	<b>371,2</b>	<b>57%</b>
Restitutions à l'exportation	107,3	88,6	-17,5%	0,0	-	88,6	-17%
Dépenses d'intervention	75,9	84,2	11,0%	0,0	-	84,2	11%
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	49,8	44,4	-11,0%	0,0	-	44,4	-11%
Autres (adaptation des filières, taxes...)	208,4	230,5	10,6%	76,5	-63%	154,0	3766%
<b>Aides liées aux produits, dont :</b>	<b>1 041,9</b>	<b>1 037,8</b>	<b>-0,4%</b>	<b>197,4</b>	<b>-4%</b>	<b>840,4</b>	<b>1%</b>
Prime à la vache allaitante	662,4	733,2	10,7%	162,9	-2%	570,3	15%
Prime à l'abattage	68,9	0,7	-99,0%	0,0	-	0,7	-99%
Aide compensatrice à l'hectare	36,2	59,6	64,5%	0,0	-	59,6	65%
Autres paiements directs liés aux produits	272,0	244,2	-10,2%	34,5	-15%	209,7	-9%
<b>Maîtrise de l'offre, dont :</b>	<b>95,7</b>	<b>376,7</b>	<b>-74,6%</b>	<b>30,9</b>	<b>16%</b>	<b>64,8</b>	<b>-81%</b>
Aide au retrait des terres gel	0,0	0,3		0,0	-	0,3	
Aide à la cessation d'activité laitière	30,5	34,0	11,7%	34,0	12%	0,0	-
Autres aides (arrachage de vigne...)	47,7	35,4	-25,7%	0,2	-36%	35,2	-26%
Fonds de restructuration de l'industrie du sucre	17,5	29,4	67,9%	0,0	-	29,4	68%
<b>Paiements uniques</b>	<b>7 178,6</b>	<b>7 170,4</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>7 140,4</b>	<b>0%</b>
<b>Organisation et modernisation des filières, dont :</b>	<b>219,7</b>	<b>211,8</b>	<b>-3,6%</b>	<b>28,6</b>	<b>-23%</b>	<b>183,2</b>	<b>0%</b>
Dynamique de la production	124,5	142,5	14,4%	17,4	-16%	125,1	21%
Dynamique de la commercialisation	95,2	69,3	-27,2%	11,2	-32%	58,1	-26%
<b>Actions de promotion et qualité des produits</b>	<b>124,3</b>	<b>106,2</b>	<b>-14,5%</b>	<b>79,1</b>	<b>-2%</b>	<b>27,2</b>	<b>-37%</b>
<b>Aide alimentaire</b>	<b>100,9</b>	<b>100,9</b>	<b>0,0%</b>	<b>13,1</b>	<b>33%</b>	<b>87,8</b>	<b>-4%</b>
<b>Aléas de production et allègement des charges, dont :</b>	<b>1 146,9</b>	<b>759,4</b>	<b>-33,8%</b>	<b>759,2</b>	<b>-31%</b>	<b>0,2</b>	<b>-100%</b>
FNGRA, bonification prêt calamités, FAC et Agridiff	835,3	577,1	-30,9%	577,1	-31%	0,0	-
Autres mesures	177,6	53,4	-69,9%	53,2	-59%	0,2	-100%
TIPP et TICGN	134,0	128,8	-3,9%	128,8	-4%	0,0	-
<b>Total marchés et revenus agricoles</b>	<b>10 349,4</b>	<b>10 210,9</b>	<b>-1,3%</b>	<b>1 184,8</b>	<b>31%</b>	<b>8 715,2</b>	<b>-0,4%</b>
<b>Développement rural, dont :</b>	<b>1 492,3</b>	<b>1 741,5</b>	<b>16,7%</b>	<b>789,1</b>	<b>7%</b>	<b>952,3</b>	<b>26%</b>
Installation et maîtrise des pollutions	327,5	294,4	-10,1%	146,3	-18%	148,1	0%
Cessation d'activité en agriculture	54,5	65,6	20,4%	64,8	23%	0,8	-53%
Compensation de handicaps naturels	555,4	582,7	4,9%	260,2	5%	322,5	5%
Mesures agro-environnementales	354,5	528,4	49,1%	178,1	53%	350,2	47%
Aménagement de l'espace rural	123,7	88,8	47,4%	84,4	4%	98,0	132%
Transformation des produits agricoles	25,7	40,1	56,1%	7,4	-5%	32,7	82%
Activités hippiques	51,0	47,9	-6,2%	47,9	-6%	0,0	-
<b>Sécurité sanitaire des végétaux et animaux, dont :</b>	<b>371,9</b>	<b>230,8</b>	<b>-37,9%</b>	<b>188,9</b>	<b>-46%</b>	<b>41,9</b>	<b>90%</b>
Service public de l'équarrissage	114,4	80,2	-29,9%	80,2	-30%	0,0	-
Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	257,5	150,6	-41,5%	108,7	-54%	41,9	90%
<b>Total agriculture et territoires ruraux</b>	<b>12 213,6</b>	<b>12 183,2</b>	<b>-0,2%</b>	<b>2 162,8</b>	<b>-22%</b>	<b>9 709,4</b>	<b>3%</b>
<b>Forêt, dont :</b>	<b>484,2</b>	<b>379,1</b>	<b>-21,7%</b>	<b>347,4</b>	<b>-11%</b>	<b>31,7</b>	<b>-67%</b>
Développement économique de la filière forêt-bois	103,8	42,8	-58,8%	37,2	-61%	5,6	-33%
Gestion du patrimoine forestier public	205,0	167,8	-18,2%	167,8	-18%	0,0	-
Amélioration de la gestion de la forêt privée	135,9	129,5	-4,7%	108,5	110%	21,0	-75%
Prévention des risques et protection de la forêt	39,5	39,0	-1,3%	34,0	-8%	5,1	104%
<b>Services généraux, dont :</b>	<b>1 352,5</b>	<b>1 317,3</b>	<b>-2,6%</b>	<b>1 310,7</b>	<b>-3%</b>	<b>6,5</b>	<b>20%</b>
Personnel	1 096,1	1 071,5	-2,2%	1 069,4	-2%	2,1	-8%
Autres frais de fonctionnement	256,5	245,7	-4,2%	241,3	-5%	4,4	39%
<b>Enseignement et recherche, dont :</b>	<b>2 354,0</b>	<b>2 395,7</b>	<b>1,8%</b>	<b>2 378,9</b>	<b>2%</b>	<b>16,7</b>	<b>51%</b>
Enseignement technique	1 256,2	1 271,8	1,2%	1 271,7	1%	0,0	-100%
Apprentissage, formation continue et autres	27,3	32,2	17,9%	15,5	-4%	16,7	51%
Enseignement supérieur	261,6	261,8	0,1%	261,8	0%	0,0	-
Recherche, développement et transfert de technologie	808,9	829,9	2,6%	829,9	3%	0,0	-
<b>TOTAL (hors protection sociale)</b>	<b>16 089,4</b>	<b>15 997,6</b>	<b>-2,5%</b>	<b>6 203,3</b>	<b>-9%</b>	<b>9 794,3</b>	<b>2%</b>

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

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

*d) Des dépenses fiscales rattachées d'un montant d'au moins 3 milliards d'euros en 2013*

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes fiscales, sont, par leur nature même, **difficiles à évaluer**. En matière agricole, elles sont **de l'ordre de 3 milliards d'euros** : la remise au Parlement fin 2009 d'un rapport spécifique sur la fiscalité agricole<sup>1</sup>, n'avait toutefois pas permis de préciser rigoureusement l'ampleur de ces mesures, concentrées sur le 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**<sup>2</sup>.

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 « Évaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, qui récapitule l'estimation de l'ensemble des dépenses fiscales, la mission AAFAR devrait compter **trente-six dépenses fiscales différentes** l'année prochaine, pour un coût d'environ 3,03 milliards d'euros, dont 2,94 milliards d'euros pour le seul programme 154 (qui supporte à lui seul 26 des 36 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 (12 missions non chiffrées dans le présent PLF)**.

---

<sup>1</sup> 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.

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

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que **la présentation et l'évaluation des dépenses fiscales de la mission soient améliorées** 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) Le résultat 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 ces quatre dernières années une traduction significative dans **l'organisation du ministère** de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la pêche, tant au niveau central<sup>1</sup>, qu'à celui de ses services déconcentrés<sup>2</sup>. 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 la 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° 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 le 8 août 2011. Et comme à l'accoutumée, l'enquête de la Cour a donné lieu à une audition « pour suite à

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 MAAF dédiés à la sécurité alimentaire et sanitaire ont été créés.

donner » le 26 octobre de l'année dernière qui a débouché 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 rapport<sup>1</sup>.

Le **regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation** a conduit à la création le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> juillet 2010 dans une nouvelle **Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (appelée « ANSéS »).

Le regroupement des opérateurs concerne enfin la politique forestière, les synergies permises devant conduire au renforcement de l'efficacité des actions menées pour le développement de la forêt en France. Le **Centre national de la propriété forestière (CNPF)** et les 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) ont ainsi été fusionnés le 1<sup>er</sup> avril 2010 en un établissement unique.

#### *b) Le Grenelle de l'environnement*

**L'agriculture et la forêt 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 en dix ans ;

---

<sup>1</sup> « Les opérateurs de l'agriculture française : une modernisation inachevée ? », rapport d'information n° 66 (2011-2012).

- 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.

Les réponses du Gouvernement au questionnaire adressé par vos rapporteurs spéciaux a permis d'apporter des **précisions sur l'impact de ces dispositions mais ce travail mérite d'être affiné**. De même que le **degré d'atteinte des objectifs fixés pourrait être communiqué**.

*c) 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 dispositions<sup>1</sup> qui doivent être ajoutées aux réformes conduites par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Le titre I<sup>er</sup> 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**

---

<sup>1</sup> 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. Selon le Gouvernement, en septembre 2012, 83 articles sur les 93 comportant des dispositions autres que des habilitations sont entièrement entrés en vigueur, la quasi totalité des décrets prévus par la loi a été publiée et seuls ceux relatifs aux conditions de qualification et d'indépendance des gestionnaires forestiers professionnels et à celles de mise en œuvre d'un dispositif de compte épargne d'assurance pour la forêt n'ont pas été publiés.

**réalisée lors de la vente de terres agricoles devenues constructibles<sup>1</sup>**, 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<sup>2</sup>**, pour un coût de l'ordre de **20 millions d'euros par an**.

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 (opérationnel depuis deux ans) 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. 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

---

<sup>1</sup> La taxe sur les cessions des terres agricoles rendues constructibles s'applique aux cessions à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles, du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu. L'objet de cette taxe est de réduire la consommation de terres agricoles. Son produit est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs, inscrit au budget de l'ASP, qui finance des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants. Les recettes du fonds pour l'année 2011 ne s'élèvent qu'à 3,29 millions d'euros, mais l'exercice 2012 devrait permettre d'être plus proche des 10 millions d'euros escomptés par la LMAP. Une concertation conduite avec la profession agricole a permis de définir les modalités d'utilisation de cette taxe autour du principe des appels à projets « J'innovations ». Un premier appel à projets innovants au niveau national, ouvert aux jeunes agriculteurs qui satisfont aux conditions d'attribution des aides à l'installation durant les 5 ans suivant leur installation, a été lancé en octobre 2011. 22 dossiers ont été retenus par le comité national de sélection, pour un montant d'environ 250 000 euros. Le deuxième appel à candidatures a été lancé en juin 2012 et le comité de sélection examinera les projets en décembre 2012.

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2011.

d'échec ou d'abstention, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat 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 invitent le Gouvernement à **évaluer avec précision l'impact budgétaire des réformes** importantes conduites par le MAAF, 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** ou, encore, du **Grenelle de l'environnement**.

## ***C. L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE LA MISSION***

### **1. L'avenir de l'agriculture mondiale**

#### *a) Une situation stable en 2013*

En 2013, selon l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture<sup>1</sup>, **la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture ne devrait pas se détériorer** : malgré des prévisions récemment revues à la baisse suite à la sécheresse aux Etats-Unis (affectant surtout la production de blé et de maïs) et, dans une moindre mesure, à la production réduite attendue en Europe de l'est, **l'offre devrait continuer à pouvoir couvrir la demande globale** grâce, notamment, à des stocks abondants de riz, denrée alimentaire de base primordiale, et à des stocks suffisants de céréales secondaires pour l'exportation. **La production est restée stimulée par les perspectives positives en matière de prix**, ainsi que par une **demande soutenue malgré la crise économique** (les facteurs agissant sur cette demande sont par exemple la croissance démographique, l'essor des biocarburants ou, encore, les changements d'habitudes alimentaires des pays émergents et des classes moyennes des pays en développement).

Concernant les **prix mondiaux**, ils devraient dans ce contexte **rester élevés et sensibles aux variations conjoncturelles**. Ainsi, la forte

---

<sup>1</sup> L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ou « Food and agriculture organization » (FAO), publie régulièrement des rapports relatifs à la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, à la situation des marchés produits agricoles ainsi qu'à l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Les développements de vos rapporteurs spéciaux concernant l'agriculture mondiale sont issus de ces publications ainsi que d'informations communiquées par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

détérioration des perspectives de récolte aux Etats-Unis, a fait grimper les prix internationaux du maïs et du blé en juillet 2012. Des perspectives pessimistes de production en Russie et des prévisions de demande soutenue du blé destiné à l'élevage face à une offre tendue de maïs renforcent cette tendance. En revanche, les cours internationaux du riz sont demeurés essentiellement inchangés. **Les tensions restent donc vives et la volatilité forte sur les marchés.** Le comportement des pays exportateurs et des pays importateurs sera déterminant pour éviter tout emballement : les premiers auront à assurer une gestion optimale des approvisionnements et les seconds devront éviter de recourir aux restrictions aux exportations.

Une **coordination au sein du « forum de réaction rapide »**, créé en 2011 dans le cadre de la **présidence française du G 20** et qui a pour objet de réunir l'ensemble des 20 ministres de l'agriculture des Etats membres, pourrait être nécessaire afin d'**envoyer des signaux d'apaisement aux marchés.**

*b) Les perspective à moyen et long terme*

Concernant les perspectives à plus long terme<sup>1</sup>, **les prix des produits agricoles devraient globalement être plus élevés que dans la décennie précédente**, pouvant **dépasser de 10 % à 30 %** les niveaux de la période 2001-2010 en fonction des produits (30 % pour la viande en particulier).

La hausse des prix des produits agricoles devrait permettre de **stimuler les investissements** destinés à améliorer la productivité et à accroître la production de manière à faire face à l'**augmentation de la demande de produits alimentaires**. Cependant, la réponse du côté de l'offre sera conditionnée par le coût relatif des intrants, les coûts de transaction, et les interventions des pouvoirs publics. Le retour des marchés à l'équilibre dépendra aussi de la **reconstitution des stocks**. Malheureusement, ces derniers devraient rester inférieurs aux moyennes des années passées, contribuant donc au maintien d'une **forte volatilité des prix**.

La **mise en œuvre effective du « plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture »** adopté lors de la présidence française du G 20 et un recours stratégique à ses principaux outils (système d'information sur les marchés agricoles ou « AMIS », et forum de réaction rapide) doivent permettre d'apporter des **réponses à la volatilité excessive des prix des matières premières agricoles afin de limiter ses impacts négatifs sur la sécurité alimentaire mondiale.**

La FAO et l'OCDE précisent que la demande sera principalement tirée par la **croissance démographique**, le **changement des habitudes alimentaires** (sous l'effet d'une convergence alimentaire entraînant une augmentation de la consommation de produits transformés, de matières grasses et de protéines animales) et la **production de biocarburants** dont la rentabilité augmente. La hausse de la production sera plus forte dans les pays producteurs émergents, les technologies utilisées offrant une bonne marge de

---

<sup>1</sup> D'après les prévisions OCDE/FAO pour 2012-2021.

progression des rendements. La part des pays en développement dans la production continuera aussi de s'accroître.

Au total, les **principaux enjeux identifiés en matière d'insécurité alimentaire** concernent :

- le **lien grandissant entre les marchés de l'agriculture et de l'énergie** (intrants mais surtout développement des biocarburants) ;
- la nécessité d'**augmenter la production agricole** de manière durable et en s'adaptant au changement climatique ;
- la lutte contre les **pertes et les gaspillages** ;
- la mise en place de **politiques foncières** à même d'éviter les « accaparements de terre » et la **réduction des terres exploitées**.

Dans ce contexte, la **forte volatilité persistante des prix des denrées agricole restera une préoccupation majeure**.

## **2. Les négociations agricoles dans le cadre de l'OMC**

### *a) Les enjeux du programme de Doha pour l'agriculture française*

Les négociations du programme de Doha pour le développement ont **débuté en 2001 au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**, sept ans après la conclusion du cycle de l'Uruguay. Tout en s'inscrivant dans la continuité des précédents cycles, visant à renforcer l'ouverture des marchés (agriculture, produits industriels, services) et la protection de la propriété intellectuelle, cette nouvelle session de négociations commerciales multilatérales avait, de plus, pour ambition de mettre le développement au cœur des discussions. Le principe initial de Doha, dénommé « engagement unique », était de **couvrir simultanément un maximum de sujets afin que chaque membre ait suffisamment intérêt à un accord sur au moins un des sujets abordés pour accepter des concessions dans d'autres domaines**. Dans la mesure où les décisions à l'OMC se prennent par consensus des 150 membres, les notions d'équilibre et de réciprocité étaient des conditions *sine qua non* d'un succès du programme de Doha. L'accord global visé porte notamment sur l'accès au marché industriel, la libéralisation des commerces des services, et la libéralisation des échanges agricoles.

Les discussions liées à l'agriculture recouvrent essentiellement trois aspects :

- la **baisse des barrières tarifaires** (droits de douane) ou volet « accès au marché » ;
- la **réduction des subventions aux agriculteurs les plus distorsives** ou volet « soutien interne » ;
- la **suppression de toutes les formes d'aides aux exportations** ou volet « concurrence export ».

L'Union européenne (UE) a souhaité faire également des **indications géographiques** un sujet de négociation, en prônant un renforcement des dispositions existantes de l'accord sur les « aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce » (accord dit « ADPIC »).

**La France est particulièrement attachée au résultat du volet agricole** de la négociation car il **met en jeu la pérennité de certaines filières agricoles nationales** face à la concurrence des pays exportateurs agricoles développés (Australie, Etats-Unis) et émergents (Brésil, Argentine, Thaïlande). De trop fortes contraintes sur les subventions, ainsi que la baisse brutale des droits de douane entraînant un afflux massif d'importations, pourraient **mettre en danger en particulier la filière élevage** (lait, viande de bœuf, de volaille et de porc) ainsi que **la filière fruits et légumes et sucre**.

La Commission européenne dispose d'un **mandat de négociation** confié par le Conseil des ministres de l'UE pour négocier à l'OMC au nom des Etats membres, mandat qui lui fixe comme limite de **préserver l'équilibre des marchés et les outils de la politique agricole commune (PAC)**.

En ce qui concerne spécifiquement l'état des négociations agricoles, de nombreux points ont d'ores et déjà été traités et sont recensés dans un projet d'accord datant de 2008. Ils concernent par exemple le **niveau de réduction du soutien distorsif**, le taux de **réduction des droits de douane**, le **nombre de produits sensibles** (produits bénéficiant d'une protection renforcée) ou, encore, les volumes de **contingents d'importations** à ouvrir en échange d'un classement comme produit sensible. D'après le Gouvernement, *« la facture agricole d'un accord sur la base du projet de 2008 serait élevée pour l'UE, même si les estimations des gains d'un accord à Doha sont très variables d'une étude à l'autre. Un tel accord aboutirait vraisemblablement à une perte de la valeur ajoutée agricole pour l'UE et mettrait en danger les filières agricoles les plus vulnérables. Par ailleurs, le risque est grand que ce résultat soit encore dégradé lors de la négociation des sujets qui demeurent en suspens, comme par exemple le traitement du système des prix d'entrée (système spécifique à l'UE qui constitue une protection douanière importante pour les principaux fruits et légumes), ou la définition des niveaux de droits de douane à l'intérieur des contingents (qui déterminera l'ampleur des baisses de prix liées aux ouvertures de marché). En contrepartie, les résultats favorables pour l'UE sur les sujets non agricoles restent à ce stade très limités. Les négociations sur les indications géographiques (IG) et sur l'accès aux marchés des services, deux sujets offensifs de l'Union, n'ont en effet pas pu aboutir à des résultats tangibles ».*

#### *b) Des négociations qui n'aboutissent pas*

Depuis l'échec de la réunion de juillet 2008, les déclarations du G 20 ont mis l'accent à plusieurs reprises sur la **nécessité de conclure le cycle de Doha** sans réussir toutefois à traduire cette annonce dans la dynamique de négociation. A cet égard, la « fenêtre d'opportunité » que représentait l'année 2011 selon la déclaration du G 20 de Séoul de novembre 2010 s'est

rapidement refermée, du fait notamment du désaccord entre les Etats-Unis et les pays émergents en matière industrielle. Les Etats-Unis réclamant un rééquilibrage du cycle sous la forme de concessions des pays émergents, il n'a pas été possible de conclure le cycle lors de la huitième conférence ministérielle de l'OMC tenue à Genève en décembre 2011. A l'occasion de **cette conférence, qui n'a abouti à aucun accord sur des éléments substantiels du cycle de Doha**, les différents membres ont **officiellement reconnu l'impasse des négociations** et se sont donné pour mandat d'explorer de « **nouvelles approches** » en 2012.

Mais **le bilan du premier semestre de l'année 2012 reste modeste** : les discussions ont principalement porté sur des sujets non spécifiques à l'agriculture, à savoir la facilitation du commerce, avec un objectif de réduction des coûts liés aux procédures douanières, ou encore la révision des lignes directrices pour l'accession à l'OMC des pays les moins avancés.

### **3. L'Union européenne et l'agriculture française**

#### *a) Les aspects réglementaires de la réforme de la PAC*

La négociation sur la réforme de la PAC est **en cours depuis la publication en octobre 2011, par la Commission européenne, de propositions législatives** qui doivent définir les modalités d'application de la PAC à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les **quatre principaux règlements en discussion** portent sur les paiements directs, le développement rural, l'organisation commune des marchés (« OCM unique ») et les dispositions horizontales en matière de gestion et de financement de la PAC. Au niveau du Conseil, les discussions entamées fin 2011 sous présidence polonaise ont été approfondies sous présidence danoise (premier semestre 2012) aux niveaux technique et politique. Les travaux se poursuivent sous présidence chypriote (deuxième semestre 2012) dans le but de parvenir à une position commune à tous les Etats membres sur chaque projet de règlement. Au **Parlement européen**, les projets de règlements ont fait l'objet de rapports, publiés en juin 2012, qui sont discutés au sein de sa commission agriculture et développement rural tout au long de l'automne 2012. Un **très grand nombre d'amendements** (6 500) ont été déposés par les membres de cette commission, ce qui reflète des positions nombreuses et très diverses. A ce stade, il est donc difficile de prévoir quelle sera *in fine* la position du Parlement européen sur chacun des grands sujets de la réforme.

Afin de permettre une mise en œuvre de la future PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2014, **un accord entre le Conseil et le Parlement doit être obtenu au premier trimestre 2013**, sous présidence irlandaise. En cas de retard dans les négociations, la mise en œuvre de la future PAC pourrait être **reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2015**.

**Pour la France**, la réforme de la PAC doit être orientée dans le sens d'un **nouveau modèle agricole**, fondé sur la création de valeur ajoutée et

d'emploi par des agricultures diversifiées, durables et performantes sur l'ensemble des territoires. Cette nouvelle orientation serait fondée sur la recherche d'une efficacité à la fois économique et environnementale.

Sur les principaux sujets en discussion, les positions défendues sont les suivantes :

- à propos de la **convergence des paiements directs entre agriculteurs**, la France a accepté le principe de l'abandon des références historiques et d'une nouvelle distribution des aides directes. Mais la proposition de la Commission (une convergence en cinq ans de l'aide découplée dans chaque pays ou région, afin de doter tous les hectares agricoles d'un droit au paiement de même niveau en 2019) mettrait en péril de nombreuses exploitations et systèmes de production, sans leur permettre de s'adapter à une évolution des soutiens. **La convergence ne doit donc pas aboutir à un montant unique par hectare sur la prochaine période.** Un grand nombre d'Etats membres demandent également une plus grande flexibilité par rapport à la proposition de la Commission, il est donc possible que cette proposition soit modifiée à l'issue de la négociation afin de redonner de la flexibilité dans la distribution des aides directes ;

- s'agissant du « **verdissement** » du premier pilier, la France y est **favorable**. La Commission propose que **30 % des aides directes soient soumises au respect de trois mesures : diversité de l'assolement**, maintien de **prairies permanentes** et respect d'un **seuil minimal (7 %) de surfaces d'intérêt écologique**. La France soutient le taux de 30 % et le fait de s'appuyer sur ces trois critères. De nombreux Etats membres avaient initialement affiché leur opposition à la proposition de la Commission. Même si l'acceptation du principe a progressé, une majorité d'Etats membres demande de réduire l'ambition du verdissement et d'en revoir les modalités. Au Parlement européen, il est suggéré de faire reposer le dispositif de verdissement sur une **manifestation de volonté de la part des agriculteurs**, d'assouplir la **diversité de l'assolement en fonction de la taille des exploitations** et d'ajouter un **critère lié aux cultures pérennes**. A ce stade, le principe du verdissement du premier pilier semble donc susceptible d'être préservé à l'issue de la négociation, au prix néanmoins d'une modification de ses modalités ;

- en matière de **soutiens couplés**, alors que la Commission propose de maintenir jusqu'à 10 % d'aides couplées, la France réitère son **attachement au maintien des possibilités d'aides couplées**, en raison de leur intérêt économique en faveur de certaines filières et de certaines régions. Un consensus semble se dégager entre les Etats membres pour le maintien des aides couplées, sous réserve que le niveau des futures aides couplées ne dépasse pas leur montant actuel ;

- sur le **développement rural**, la Commission demande le regroupement des mesures et un nouveau cadre de mise en œuvre. Les Etats membres, dont la France, sont **globalement favorables à la refonte proposée**

**par la Commission**, mais des discussions techniques sont menées au sujet du contenu des mesures en fonction des priorités de chaque pays. Seule la question de la révision du zonage des zones défavorisées, sujet délicat, ne permet pas de dégager un consensus, elle ferait donc l'objet d'une proposition législative distincte à l'horizon 2015 ;

- enfin, pour ce qui concerne l'**OCM unique**, la Commission propose de conserver un **filet de sécurité** pour faire face aux fluctuations anormales du marché et de le **cibler sur certains produits agricoles**, à savoir ceux qui bénéficieraient déjà de mesures d'intervention ou pour lesquels des outils sont supprimés. Elle prévoit par ailleurs, pour les situations de crise grave, d'élargir le champ et les modalités de déclenchement des mesures exceptionnelles. Les évolutions des précédentes réformes vers une libéralisation des marchés de certains produits sont confirmées : la suppression des quotas laitiers, des droits de plantation vitivinicoles et des quotas sucriers est ainsi prévue à l'horizon 2015. Enfin concernant l'organisation économique des filières, la Commission souhaite affirmer le rôle des organisations de producteurs et des interprofessions avec une reconnaissance communautaire pour l'ensemble des secteurs. **La France demande une OCM solide**, reposant sur le maintien d'un filet de sécurité, la mise en œuvre d'instruments de gestion des crises efficaces et, enfin, le renforcement de l'organisation des filières (interprofessions et organisations de producteurs). Elle appelle surtout à **conserver les outils de régulation de l'offre** (droits de plantation dans le secteur vitivinicole et quotas pour le sucre), afin que l'Europe puisse disposer des outils efficaces face à l'instabilité des marchés, la volatilité des prix et l'apparition d'éventuelles crises. Les autres Etats membres sont globalement plus réservés que la France sur ces différents types de mesures. Toutefois, certains d'entre eux montrent un intérêt croissant, en lien avec les problématiques de volatilité des prix et de répartition de la valeur ajoutée au sein des filières. Des débats au Parlement européen se dégagent plutôt une **opposition à la libéralisation des marchés et le choix d'un renforcement de la régulation** (en particulier le maintien des droits de plantation et la prolongation des quotas sucriers) et **d'organisation économique des filières**, ce que la France soutient.

*b) L'agriculture dans le prochain cadre financier 2014-2020*

La Commission européenne a présenté le 30 juin 2011 une **communication portant sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020**. Ce document, légèrement modifié en juin 2012, contient des propositions chiffrées pour les plafonds du budget communautaire et les grandes politiques qui le composent. Vos rapporteurs spéciaux soulignent que l'analyse détaillée de la contribution de la France au budget de l'Union européenne ainsi que des enjeux du prochain CFP et du projet de budget communautaire pour 2013 fait l'objet d'un **rapport spécifique établi par nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport « Affaires européennes », fascicule 2 du tome II du rapport général sur le présent projet de loi de finances pour 2013.

Pour approfondir les questions rapidement évoquées ci-après, vos rapporteurs spéciaux renvoient à ce rapport.

La Commission propose de **stabiliser le budget de la PAC en euros courants par rapport à son niveau de 2013**. Cela correspond à un effort de maîtrise budgétaire supérieur à celui proposé pour les autres politiques de l'UE. Les crédits proposés pour la PAC constituent donc le **minimum acceptable pour la France**. L'effort de discipline budgétaire devra porter sur les autres politiques européennes. La France insiste d'autant plus sur cette position que la proposition de la Commission conduit déjà à une **baisse de 3 % de l'enveloppe** des aides directes (1<sup>er</sup> pilier de la PAC) accordée à la France à l'horizon 2020, soit - **235 millions d'euros par an**, en particulier en raison de la redistribution prévue des soutiens entre les Etats membres.

Outre son impact sur l'enveloppe totale des paiements directs accordée à la France, la proposition de la Commission possède également des **effets redistributifs entre filières et entre régions**. L'ampleur de cette redistribution sera déterminée par les modalités de mise en œuvre du futur régime des paiements directs qui résulteront des discussions au Conseil et au Parlement.

La proposition de « **verdissement** » des **soutiens directs** implique une première étape importante de **convergence dès 2014**. Le mécanisme consisterait en effet à utiliser 30 % de l'enveloppe des soutiens directs afin de financer les paiements « verts », distribués de manière forfaitaire. Le prélèvement serait donc d'un montant variable entre exploitations, proportionnel au niveau d'aides perçues. En revanche, le paiement « vert » serait distribué sous la forme d'un paiement forfaitaire par hectare, identique d'une exploitation à l'autre. Au final, **l'effet de convergence serait d'autant plus important que l'ampleur du verdissement serait élevée**.

Par ailleurs, la proposition de convergence interne, visant à doter tous les hectares agricoles d'un **droit au paiement de même niveau à échéance 2019**, impliquerait des **effets redistributifs importants à l'échelle nationale**, compte-tenu de la disparité actuelle des niveaux de soutien entre agriculteurs. Une grande partie du transfert financier s'opèrerait au sein de la filière d'élevage, entre systèmes de production. **L'effort serait en effet principalement supporté par les exploitations d'élevage bovin sur système maïs** (localisées pour l'essentiel en Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie), dont le **niveau de soutien diminuerait de manière importante** (environ 30 %). Les exploitations de grandes cultures seraient également mises à contribution, mais dans une proportion plus limitée (diminution des aides de 10 % environ).

En outre, s'agissant du développement rural (2<sup>ème</sup> pilier de la PAC), la Commission n'a pas à ce stade indiqué de projet de répartition entre Etats membres. Or, sur ce sujet, **l'application d'un principe de convergence** entre Etats membres suivant le même principe que ce qui est prévu pour le 1<sup>er</sup> pilier, semblerait logique et **permettrait à la France de disposer d'une enveloppe**

**un peu supérieure à l'enveloppe actuelle.** La France sera donc particulièrement attentive sur ce point.

Le 13 novembre 2012, le président du Conseil européen Herman van Rompuy a présenté des propositions tendant à amputer le cadre financier 2014-2020 de 29,5 milliards d'euros la rubrique 1 b (politique de cohésion) et de 25,5 milliards d'euros la rubrique 2 (dépenses agricoles). De telles évolutions du budget communautaire ne sont pas souhaitables, puisque la rubrique 2 supporterait alors une nouvelle baisse de 5 %, alors que la proposition initiale de la Commission européenne réduit déjà ces crédits de plus de 10 %. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la réaction du commissaire en charge de l'agriculture, Dacian Ciolos, qui a déclaré le lendemain de cette annonce que : « *la proposition Van Rompuy va à l'encontre des efforts pour rendre la PAC plus équitable, plus verte et plus efficace, (ce document) ramène le budget de la PAC à il y a trente ans (...) ce sont les agriculteurs qui bénéficient le moins d'aides qui seraient les plus touchés* ».

*c) Les contentieux en cours au niveau européen*

**Trois grands types de contentieux communautaire** en cours peuvent être distingués :

- les contentieux relatifs à des **aides versées par les autorités françaises et jugées illégales** par la Commission européenne ;
- le contentieux en cours sur les **contributions volontaires obligatoires (CVO)**, prélevées et utilisées par les interprofessions françaises ;
- les diverses procédures d'**audits de conformité** qui peuvent déboucher sur des corrections financières ou des contentieux en cours de justice de l'UE.

Pour la **première catégorie**, plusieurs contentieux ou précontentieux peuvent être relevés et concernent **divers secteurs agricoles**. Le principal vise le secteur des **fruits et légumes**, la Commission européenne ayant, le 28 janvier 2009, déclaré incompatibles avec le marché commun les aides nationales intitulées « plans de campagne » octroyées au secteur des fruits et légumes entre 1992 et 2002<sup>1</sup>. Dans le secteur **viticole**, deux procédures ont été engagées. La première est relative au vignoble charentais<sup>2</sup>, la seconde au

---

<sup>1</sup> La procédure est engagée depuis 2010. Au 22 août 2012, 132 titres de recouvrement ont été envoyés (correspondant à un montant d'environ 29,6 millions d'euros et 21,5 millions d'euros ont d'ores et déjà été remboursés).

<sup>2</sup> La Commission a déclaré illégale une aide versée entre 1998 et 2000 au profit du vignoble charentais et a demandé à la France de la récupérer, avec une majoration par des intérêts de retard. La procédure a été engagée en 2010 et s'est achevée en mai 2011. Le bilan définitif de la mise en œuvre de la procédure de la récupération de l'aide versée en faveur de l'adaptation du vignoble charentais auprès des 627 exploitations et entreprises vitivinicoles concernées a été transmis aux services de la Commission européenne qui en ont pris bonne note.

vignoble de Rivesaltes<sup>1</sup>. Pour ce qui concerne le **secteur du lait**, une plainte pour contester le dispositif de taxe fiscale affectée devrait conduire la France à supprimer cette taxe<sup>2</sup>.

S'agissant du **contentieux en cours sur les CVO**, les autorités françaises ont notifié, en novembre 2008, à titre de précaution, un « régime cadre d'actions interprofessionnelles », incluant des opérations d'assistance technique, des aides à la production et la commercialisation de produits de qualité, des actions de recherche et développement et des actions de publicité en faveur des produits agricoles. La Commission, tout en déclarant ces actions interprofessionnelles compatibles avec le droit communautaire, a estimé, par décision du 10 décembre 2008, que les cotisations prélevées par les interprofessions, lorsqu'elles sont rendues obligatoires par les pouvoirs publics, étaient des **ressources d'Etat** au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), soumettant ainsi ces financements à l'application des règles communautaires relatives aux **aides d'Etat**. La France a alors **contesté la décision de la Commission auprès du tribunal de première instance de l'Union européenne**. Par deux décisions du 30 juin et du 13 juillet 2011, la Commission a confirmé la même position s'agissant des cotisations perçues par l'organisation interprofessionnelle porcine (INAPORC) et par l'association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV). Les autorités françaises ont alors introduit deux requêtes en annulation devant la même juridiction communautaire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation contre une décision d'extension d'un accord interprofessionnel du comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) a posé, en novembre 2011, une **question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne** sur la qualification des cotisations interprofessionnelles rendues obligatoires par les pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Deux aides destinées au vignoble de Rivesaltes (action de reconversion viticole mise en place dans le cadre d'une crise structurelle) ont été déclarées illégales par la Commission européenne en 2005. Au total, 2 110 entreprises sont concernées par la procédure de reversement, pour un montant total s'élevant à 6,6 millions d'euros (hors intérêts). La procédure de recouvrement a été engagée en 2010. A ce stade, 535 producteurs ont procédé au reversement et, pour 601 autres dossiers, l'instruction a conclu à l'abandon de la procédure en raison de l'évolution des entreprises agricoles depuis la période concernée.

<sup>2</sup> Cette plainte a été déposée par des producteurs français auprès de la Commission européenne en fin d'année 2011. Cette dernière a donc transmis aux autorités françaises une demande d'information relative au prélèvement pour dépassement de quota auprès des producteurs et une demande d'éléments explicatifs relatifs à la taxe fiscale affectée mise en place dans le secteur laitier à partir de 2005, en vue notamment d'examiner sa compatibilité avec l'OCM et sa légalité au regard de la réglementation relative aux aides d'Etat. A la suite des réponses des autorités françaises, adressées à la Commission le 14 février 2012, celle-ci a décidé d'ouvrir un dossier d'aide non notifiée le 5 mars 2012. Par courrier en date du 11 mai 2012, la Commission a informé les autorités françaises qu'elle ne partagerait pas son analyse juridique. Les services de la Commission européenne estiment ainsi que le dispositif de taxe fiscale affectée mis en place en France est en infraction avec le régime de prélèvement supplémentaire établi dans le cadre de l'OCM unique. La France doit répondre à la Commission européenne fin septembre. Dans leur courrier, les autorités françaises indiqueront qu'elles mettront fin au dispositif de taxe fiscale affectée.

Le tribunal de première instance de l'Union européenne ne se prononcera sur les trois contentieux en cours qu'une fois la position de la Cour de justice de l'Union européenne sur la question préjudicielle connue. **L'arrêt de la Cour pourrait intervenir en 2013.** Parallèlement à ces procédures juridictionnelles, la Commission européenne a ouvert une procédure formelle d'examen, le 11 janvier 2012, au sujet des cotisations perçues par l'interprofession française de l'horticulture, de la fleuristerie et du paysage (dite « Val'hor »).

Enfin, le **troisième type de contentieux communautaire** concerne l'audit de conformité sur les aides bovines<sup>1</sup>. Les autorités françaises ont été destinataires d'une décision de la Commission du 21 février 2012, demandant le remboursement de 62 millions d'euros au titre des aides bovines versées de 2004 à 2006. Cet audit a débuté en 2006, s'est poursuivi par une période contradictoire particulièrement longue au cours de laquelle **la correction initialement proposée par la Commission a été réduite de 86 millions d'euros à 62 millions.** Il est reproché aux autorités françaises de ne pas garantir un taux de contrôle suffisamment élevé. De plus, il est reproché de ne pas appliquer de sanctions lorsque des animaux primés apparaissent comme notifiés en retard par les éleveurs. Des ajustements sont à l'étude afin de modifier la prise en compte des délais de notification dans le système de gestion de la seule aide bovine qui perdure encore. En effet, depuis 2006, la plupart des aides bovines ont été découplées et ne font plus l'objet d'une gestion spécifique.

## 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**<sup>2</sup>. Elle se concentre en effet sur les **questions faisant l'objet d'un suivi particulier par vos rapporteurs spéciaux et votre commission des finances.**

---

<sup>1</sup> La Commission diligente en continu des audits dits « de conformité » dans tous les Etats membres afin de sécuriser les dépenses communautaires, conformément au règlement financier de la PAC. La France ne fait pas exception à cette règle et est soumise à une dizaine de missions par an couvrant tous les secteurs de la PAC; ces missions étant suivies d'une période contradictoire avec les auditeurs communautaires pouvant durer plus de 4 ans. A l'issue de cette période, la Commission peut décider de corrections financières à l'encontre de l'Etat membre en fonction des anomalies constatées dans l'attribution des aides, par rapport aux dispositions communautaires. Ces corrections sont estimées au vu des paiements jugés non conformes, ou calculées forfaitairement si l'estimation du préjudice est impossible. Elles participent au processus d'apurement des comptes communautaires.

<sup>2</sup> On se reportera, pour une telle description, au projet annuel de performances de la mission APAFAR annexé au projet de loi de finances pour 2013.

**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 « Économie 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, il 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 **85,47 % de crédits d'intervention** (1,52 milliard d'euros) et à 14,5 % de crédits de fonctionnement (258 millions d'euros). Il voit **ses crédits baisser de 4,9 % en AE et de 5.6 % en CP, pour s'établir à 1,78 milliard d'euros en AE et 1,79 milliard d'euros en CP**. Outre les **moindres moyens alloués en 2013 aux opérateurs du programme**, cette évolution s'explique par la **logique interministérielle d'économie sur les dispositifs d'intervention** mais surtout par le **montant des mesures de transfert et de périmètre**, qui s'élèvent à - 266 millions d'euros en AE et - 268 millions d'euros en CP, essentiellement au titre du **transfert de compétences de la pêche** vers le ministère en charge des transports, de la mer et de la pêche et de la **non mise en œuvre de la mesure d'exonérations de charges sociales au titre de l'emploi permanent**. Il en ressort que **les dispositifs prioritaires du programme sont maintenus en 2013 avec des financements équivalents à ceux de 2012**. Se trouvent ainsi reconduits au même niveau qu'en 2012 les crédits dédiés à la part nationale de la prime à la vache allaitante et à l'indemnité compensatoire de handicap naturel.

### Répartition par action et par titre des AE du programme 154

(en millions d'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	-	0,1	-	410,05	410,15	23%
12 - Gestion des crises et des aléas de la production	-	-	-	35,48	35,48	2%
13 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	-	-	-	196,23	196,23	11%
14 - Gestion équilibrée et durable des territoires	-	0,65	0,5	881,36	882,51	49,5%
15 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	-	257,67	-	2	257,67	14,5%
Total	0	258,42	0,5	1 523,12	1 783,04	100,00%
%	0,00%	14,5%	0,03%	85,47%	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Près de la moitié des AE du programme (882,5 millions d'euros contre 855 millions d'euros en 2012) 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 d'handicap naturel (ICHN)**, stabilisée à 248 millions d'euros en 2013 comme elle l'avait été précédemment.

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

- prime herbagère agro-environnementale<sup>1</sup> (PHAE) ;

<sup>1</sup> La PHAE vise la biodiversité et le soutien de l'élevage par le maintien des surfaces herbagères. Son niveau de crédits est en baisse en 2013 et atteint 43 millions d'euros au lieu de 64 millions d'euros en 2012.

- mesure rotationnelle agro-environnementale<sup>1</sup> ;
- programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;
- mesures agro-environnementales régionales (MAER).

Au sein de cette action, 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. En outre, votre rapporteur spécial s'interroge sur **la réduction de moitié des engagements au titre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE)<sup>2</sup>** – 15 millions d'euros en AE en 2013 contre 31 millions d'euros en 2012 – la contraction en CP étant moindre (passage de 35,5 millions d'euros à 30,9 millions d'euros). De même qu'il suggère au Gouvernement d'engager à nouveaux des crédits sur le **programme de maîtrise de la pollution d'origine agricole (PMPOA)** et le programme de maîtrise des pollutions liées aux effluents d'élevage (PMPLEE). Seul 1,1 million d'euros de CP vient couvrir en 2013 les derniers engagements restant à solder pour ces dispositifs<sup>3</sup>.

**Un quart** des dotations (410 millions d'euros en 2013 contre 476 millions d'euros en 2012) 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<sup>4</sup>** (PNSVA), les **aides aux filières de production outre-mer<sup>5</sup>**, 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 moyens consacrés au soutien des exportations ces dernières années**. Il rappelle à cette occasion que vos rapporteurs spéciaux ont engagé cette année un **contrôle budgétaire sur le dispositif public de soutien aux exportations agroalimentaires**. Ce travail, réalisé en commun avec les rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », Christian Bourquin et André Ferrand, doit aboutir au cours du premier semestre 2013.

L'« **appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles** » est, en volume de crédits, la **troisième action** du programme (11 % des AE, soit 196 millions d'euros, contre 272 millions

---

<sup>1</sup> 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 en 2012. C'est à nouveau 16 millions d'euros de CP qui sont prévus à ce titre pour 2013, en vue de continuer à couvrir les engagements contractés en 2010.

<sup>2</sup> Le PMBE vise à accompagner les éleveurs dans leurs efforts d'adaptation de leur outil de production au titre des conditions de production, des conditions de travail, du bien-être des animaux ou encore du respect de l'environnement. Le montant moyen par dossier est de l'ordre de 6 000 euros.

<sup>3</sup> Les engagements au titre du PMPOA et du PMPLEE se sont interrompus en 2007.

<sup>4</sup> La PNSVA reste au même niveau en 2013 que les années précédentes, soit 165 millions d'euros en AE=CP. Cette prime supplémentaire est particulièrement utile aux éleveurs français.

<sup>5</sup> 86,4 millions d'euros pour la canne à sucre en 2013, soit un montant proche de celui arrêté pour 2012 et 2011.

d'euros en 2012). 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)**.

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 14,5 % des AE du programme en 2013, soit un montant stable par rapport à 2012). 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** (102,3 millions d'euros sur cette action contre 107,2 millions d'euros en 2012), à **FranceAgriMer** (96,96 millions d'euros sur cette action contre 87,15 millions d'euros en 2012) et à **l'ODEADOM** (3,7 millions d'euros contre 4 millions d'euros en 2012). La subvention revenant aux **Haras nationaux, désormais IFCE**, est fixée à 37 millions d'euros en 2013, contre 40 millions d'euros en 2012, année où elle était déjà en baisse par rapport à 2011 et 2010. Au total, il semble que les réformes des opérateurs du programme, appelées par la RGPP, permettent en 2013, et ce pour la deuxième année consécutive, de dégager de réelles économies.

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 35,48 millions d'euros d'AE en 2013, contre 37 millions d'euros en 2012 et 45 millions d'euros en 2011. Ils sont notamment consacrés à **l'assurance récolte** (31 millions d'euros en AE=CP contre 25 millions d'euros en 2012), à **la dotation du fonds d'allègement des charges (FAC)** pour 2,5 millions d'euros en AE=CP (contre 8 millions d'euros en 2012), et au mécanisme « **Agridiff** » pour les agriculteurs en difficulté (2 millions d'euros en 2013, contre 4 millions d'euros en 2012).

#### *b) Les dépenses fiscales*

Pour l'année 2013, le montant total des 26 dépenses fiscales rattachées au programme 154 serait d'au moins **2,9 milliards d'euros**, y compris cinq dépenses sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, soit **un montant largement supérieur aux crédits proposés** par le présent projet de loi de finances pour 2013.

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 2,1 milliards d'euros, un dispositif qui encourage le **développement des biocarburants**

(250 millions d'euros en 2013) et les différents avantages fiscaux qui bénéficient aux **sociétés coopératives agricoles** (50 millions d'euros en 2013, soit un montant identique à celui de 2012 mais qui ne recouvre 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 présente mission<sup>1</sup>.

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 88 000 environ l'utilisent, la DPA, qui vise pour sa part à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution, demeure totalement sous utilisée (900 bénéficiaires en 2011). 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.

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 2013.

## 2. Principales observations sur la justification au premier euro

### *a) La faiblesse du dispositif 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**.

En plus de la réduction des crédits du **Fonds d'allègement des charges** et du mécanisme « **Agridiff** »<sup>2</sup>, votre rapporteur spécial ne peut que

---

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

<sup>2</sup> Cf supra. Votre rapporteur spécial observe que le FAC s'est substitué en 2010 à la bonification des prêts de crise.

regretter qu'une fois encore, le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), rebaptisé **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)**<sup>1</sup>, ne soit pas doté par le projet de loi de finances pour 2013, 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'Etat<sup>2</sup>. Le MAAF fait valoir traditionnellement que « *le ministère du budget s'oppose à l'inscription de crédits en loi de finances initiale au titre des calamités* »<sup>3</sup>, 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, qui devait permettre de dégager des **économies budgétaires** sous l'effet du recours aux assurances privées. Ces économies étaient estimées à 20 millions d'euros par an à partir de l'exercice 2012. 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* ». Depuis deux ans, cette obligation législative n'a pas été respectée par le Gouvernement.

Une étude fournie à ce sujet par le ministère de l'Économie et des finances, montre que la capacité annuelle de réassurance du secteur privé est aujourd'hui de l'ordre de 500 millions d'euros alors que **les besoins de réassurance sont estimés entre 750 millions et 1,5 milliard d'euros** par an. 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,

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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 ».*

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

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 exceptionnelle<sup>1</sup>, 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** par les pouvoirs publics alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement.

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

En 2013, la subvention pour charges de service public attribuée à **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** représente **37 millions d'euros**, contre 39 millions d'euros en 2012 et 40,6 millions d'euros en 2011 - **soit une réduction de 5 % en 2013 par rapport à 2012, où la baisse était déjà de 4 % par rapport à 2011**. Il faut observer que ce recul suit un mouvement de contraction déjà enregistré à l'occasion des LFI pour 2011 et 2010, avec des **réductions respectives de 2,4 % et de 4,25 %**. Ce mouvement traduit l'aboutissement **de la démarche de modernisation** entamée ces dernières années et qui fait écho à certains travaux de votre commission des finances<sup>2</sup>.

Dans le cadre de la RGPP, le **regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation** a conduit à la création le 1<sup>er</sup> 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 ».

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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 « Éperon »**, 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 **876 millions d'euros en 2011**. **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 2013 comme en 2012) mais, surtout, **par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**, qui consacre différentes ressources à la filière.

La subvention allouée à l'IFCE par le programme 154 de la mission AAFAR s'est ainsi élevée à **39 millions d'euros en 2012** et serait réduite à **37 millions d'euros en 2013**. L'IFCE, opérateur de l'Etat, apporte un soutien aux professionnels de la filière, notamment *via* des contrats de partenariat. Par ailleurs, il fournit 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 à la filière cheval passe également par l'action 14 du programme 154, en baisse depuis quatre ans, et que **le présent PLF propose de réduire à 4,5 millions d'euros en 2013** (pour mémoire, cette dotation représentait 9 millions d'euros dans la LFI 2010). 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 dans celui de 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 avaient 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 « Éperon »**, 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 encore à creuser en 2013.**

*Source : commission des finances*

### **Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 154**

1. Les **dépenses d'intervention** du MAAF sont placées, dans l'ensemble, sous le signe de la **continuité en 2013**. La **réforme des principaux opérateurs du programme** permet désormais de **réaliser des économies** et l'évolution du montant des subventions qui leur sont allouées est, à cet égard, assez éloquente. De tels résultats 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 2013 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 2013 (291 millions d'euros en AE et 315 millions d'euros en CP)**

Depuis le PLF 2012, le programme 149 dispose 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 est ainsi passé 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 **291 millions d'euros en AE et de 315,42 millions d'euros de CP**, le programme 149 est à **70 % composé de dépenses de fonctionnement**.

En 2013, les crédits du programme sont en **baisse de 17,8 % en AE et de 13 % en CP**, par rapport aux ouvertures en LFI pour 2012 (354 millions d'euros d'AE et 362,5 millions d'euros de CP).

**Répartition par action et par titre des AE du programme 149**

*(en millions d'euros et en %)*

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total (millions d'euros)	%
<i>11 - Gestion et protection de la forêt</i>	-	185,60	9,10	15,00	209,70	73%
<i>12 - Développement économique de la filière forêt bois et gestion durable</i>	-	17,60	-	63,40	81,00	27%
<b>Total</b>	-	<b>203,20</b>	<b>9,20</b>	<b>78,40</b>	<b>290,80</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>0%</b>	<b>70%</b>	<b>3%</b>	<b>27%</b>	<b>100%</b>	

*Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013*

Cette baisse à périmètre courant par rapport à 2012 est essentiellement due à la réduction des moyens consacrés aux différentes mesures visant à répondre aux conséquences de la tempête Klaus de 2009 (bonifications de prêts, aides au nettoyage et à la reconstruction surtout). Il faut, de plus, noter qu'en 2012, le **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), a conduit à une économie de 11,9 millions d'euros en AE=CP.

En dehors de ces évolutions, **le budget du programme 149 est à peu près stable**.

*b) Les dépenses fiscales*

Les **dépenses fiscales rattachées au programme 149 « Forêt »** sont d'au moins **92 millions d'euros** dans le cadre du projet annuel de performance pour 2013, soit environ 31 % 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 **40 millions d'euros**), et les exonérations partielles de **droits de mutation à titre gratuit**, qui correspondent aux successions et donations de ces mêmes propriétés (**30 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 (**3 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 2013). Ce dispositif censé s'accroître progressivement et atteindre un rythme de croisière de **20 millions d'euros par an** ne connaît donc pas le succès escompté ce qui invite à poursuivre la réflexion sur la diffusion des assurances dans le monde sylvicole.

En outre, et **pour un montant de 4 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.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que le précédent Président de la République avait 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, devraient être soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient**. Il souhaite réitérer cette préconisation à l'occasion du présent PLF.

## 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**. Plus de 70 % des AE et des CP sont ainsi concentrés sur l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt », 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 855 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 RGPP<sup>1</sup>, est à ce stade 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 quatre ans à une situation financière difficile sur laquelle votre rapporteur spécial a eu l'occasion de se pencher**<sup>2</sup>.

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 et 2012, la subvention a même enregistré une hausse puisqu'elle a été portée à 203 millions d'euros mais ramenée ensuite à 186 millions d'euros. **Pour 2013, la subvention allouée par le programme 149 est stable 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 **renover 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

---

<sup>1</sup> Elle devait diminuer depuis 2010.

<sup>2</sup> En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances avait en effet 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).

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 la loi de finances pour 2012 ait conduit à **réexaminer le partage du coût du régime forestier**, dans la mesure où **le calcul des frais de garderie manquait d'équité** puisqu'il ne prenait en compte ni la capacité contributive des communes, ni les prestations de l'office, et restait lié aux options d'exploitation retenues localement<sup>1</sup>.

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

En revanche, le résultat de la **fusion du Centre national de la propriété forestière (CNPF) et des centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)** semble satisfaisant<sup>2</sup>.

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 2013, comme cela avait été le cas en **2012, cette subvention revient à des niveaux plus habituels, puisqu'elle est d'un peu plus de 16 millions d'euros en AE=CP (+ 18 % entre 2011 et 2012 et stable entre 2012 et 2013)**.

Les activités du centre s'inscrivent dans un contrat d'objectifs et le contrat de performance concernant la période 2012-2016 a été signé entre l'Etat et cet établissement public.

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

1. 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.

2. Les **soutiens publics à la filière bois**, qu'il s'agisse d'aides ou de mesures fiscales, devraient être **soumis à la condition de la gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient**.

---

<sup>1</sup> Le mode de calcul de ces frais, fondé sur les ventes de bois, conduisait à un résultat peu souhaitable : la charge pesant sur une commune était d'autant plus élevée qu'elle avait une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt. A l'inverse, une commune qui aurait négligé une telle exploitation, aurait bénéficié dans le même temps des prestations de l'ONF au titre du régime forestier et aurait donc profité de la situation en étant relativement favorisée. Une telle logique n'allait pas du tout dans le sens de la mobilisation de la ressource forestière.

<sup>2</sup> 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).

## **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 relevé<sup>1</sup> notre ancienne collègue, alors rapporteure spéciale, 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 fin de la dynamique à la baisse des crédits ?*

En 2013, le programme représente 511,4 millions d'euros d'AE et de CP, soit une **hausse notable par rapport à la LFI pour 2012 : + 3,86 %** (les dotations s'élevaient à 492 millions d'euros en AE et en CP). Une telle augmentation contraste avec les réductions constatées les années précédentes. En 2012, il s'agissait ainsi d'une contraction de 2 % en AE et de 3 % en CP, et 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. **283,1 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 des crédits** les années précédentes faisait surtout suite aux **efforts de rationalisation** entrepris par le ministère<sup>2</sup>.

**Hors personnel**, les crédits du programme 206 s'établissent en 2012 à **228,3 millions d'euros en AE et CP**, soit une **augmentation de 2,35 % en AE et en CP** par rapport à la LFI pour 2012 (elle était à l'inverse en baisse de 5 % en 2012 et de 12,7 % en 2011 par rapport à 2010).

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> Le plafond d'emplois du programme passe de même de 5 336 ETPT en 2010 à 4 742 ETPT en 2011, à 4 676 ETPT en 2012 et à 4 579 en 2013. Il s'agit donc de 97 ETPT en moins en 2013, ce qui fait suite à la suppression de 66 ETPT en 2012 et de 477 ETPT en 2011. Toutefois ces baisses s'expliquent notamment par des corrections techniques et des mesures de transfert.

**Répartition par action et par titre des AE du programme 206**

(en millions d'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	-	6,1	-	14,6	20,7	4,05 %
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	-	63,6	-	46	109,6	21,43 %
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	-	9,1	-	5,8	14,9	2,91 %
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	-	72,8	-	1,4	74,2	14,51 %
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	-	-	-	4	4	0,78 %
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	283,1	0,7	-	-	283,8	55,49 %
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	-	4,2	-	-	4,2	0,82 %
<b>Total</b>	<b>283,1</b>	<b>156,5</b>	<b>-</b>	<b>71,8</b>	<b>511,4</b>	<b>100 %</b>
<b>%</b>	<b>55,36 %</b>	<b>30,60 %</b>	<b>-</b>	<b>14,04 %</b>	<b>100 %</b>	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

*b) Les explications du ministère*

La hausse des crédits du programme 206 en 2013 résulterait notamment, d'une part, de la montée en puissance du plan national d'action de lutte contre la tuberculose bovine, qui vise à renforcer le système de surveillance et, d'autre part, du développement du système d'information de l'alimentation (SIAL), qui doit conduire à l'horizon 2014-2015 à un portail unifié pour l'ensemble des applications et des procédures de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

Il faut espérer que la fin de la dynamique à la baisse de ces crédits du programme se confirme après 2013, la politique sanitaire et les services vétérinaires ayant été 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**. C'est par les moyens mis en œuvre par le présent programme que, chaque année, l'impact de différentes maladies est affaibli sur notre territoire. En 2012 par exemple, **la mise en place d'un plan « Schmallenberg » (0,5 million d'euros) et d'un plan « Fièvre Q » (1,8 million d'euros) a permis de maintenir la France dans le statut « indemne » face à ces maladies**. Ces plans ont été financés par un redéploiement des crédits destinés à la lutte contre les maladies animales.

## **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<sup>er</sup> 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 2013, une **subvention de 63,4 millions d'euros en AE** (contre 66 millions d'euros en 2012 et 68 millions d'euros en 2011). 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 31,3 millions d'euros, ce qui portera **l'ensemble de ses concours publics pour 2013 à 94,7 millions d'euros en AE**. Dans ce contexte, l'ANSÉS se trouve 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 2013** (il s'agissait en 2012 et en 2011 d'un niveau similaire d'AE et de 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**. Depuis 2012, la réforme du service public de l'équarrissage s'accompagne donc d'une **réduction substantielle et durable des crédits qui lui sont consacrés**.

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

1. La **réduction continue des crédits du programme** laissait 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 arrivée à son terme en **2012**. Elle s'accompagne d'une **réduction substantielle des dépenses qui lui sont consacrées**. L'apurement de la dette des éleveurs a ainsi été finalisé à la fin de l'exercice 2011.

**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 730 millions d'euros en 2013**

*a) Les crédits de personnel et le plafond d'emplois du programme (641 millions d'euros)*

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

La fonction support remplie par le programme 215 se traduit par la **très nette prépondérance des crédits de titre 2**, qui représentent **87,8 % de l'ensemble des AE du programme**, lui-même doté de **729,9 millions d'euros en 2013** (740,3 millions d'euros en CP). Pour mémoire, il s'agissait en 2012 de 758,3 millions d'euros d'AE et de 750,5 millions d'euros de CP.

La **masse salariale** imputée sur ce programme s'élève ainsi à **641 millions d'euros en 2013** (contre 647 millions d'euros en 2012). 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 millions d'euros et en %)

Action	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Total	%
01 - Moyens de l'administration centrale	171,55	34,70	0,2	0,15	206,6	28,31 %
02 - Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	14,95	3,93	0,1	-	18,9	2,60 %
03 - Moyens des DRAAF, DDAF, DDEA et DAF	412,62	19,05	0,8	-	432,5	59,25 %
04 - Moyens communs	41,94	16,63	12,7	0,56	71,8	9,84 %
<b>Total</b>	<b>641,06</b>	<b>74,31</b>	<b>13,8</b>	<b>0,71</b>	<b>729,9</b>	<b>100,00%</b>
%	87,83 %	10,18 %	1,89 %	0,10 %	100,00%	

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

Les crédits de titre 2 sont majoritairement imputés sur l'action 1, qui retrace les moyens de l'administration **centrale** (171,55 millions d'euros en AE), et sur l'action 3, où sont inscrites les dotations de l'administration **déconcentrée** (412,62 millions d'euros en AE). Ces actions se situent à des niveaux légèrement inférieurs à ceux de la loi de finances initiale pour 2012.

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 314 ETPT** entre le plafond autorisé pour 2012 (9 595 ETPT) et la demande pour **2013 (9 172 ETPT)**. Cette réduction était de 381 ETPT entre 2011 et 2012 et de 375 ETPT pour 2010 et 2011.

#### *b) La dotation hors personnel*

La **dotation hors personnel du programme 215** s'établit en 2013 à **89 millions d'euros en AE et 99 millions d'euros en CP**, au lieu de 113 millions d'euros en AE et 105 millions d'euros en CP en LFI pour 2012.

Cette **baisse des crédits** (- 24 millions d'euros en AE et - 6 millions d'euros en CP), constatée surtout sur l'action 1 « Moyens de l'administration

centrale », provient essentiellement du fait que les **baux des sites à loyers privés ont été réengagés pour trois ans en 2012**, à l'instar du site de Vaugirard ou des archives du Mans, et ne nécessitent plus les mêmes moyens en 2013. Le **recensement général agricole conduit en 2011**, opération obligatoire pour tous les Etats membres de l'Union européenne, ne nécessite plus de nouveaux engagements en 2013 mais une **dernière phase de couverture en paiement** (600 000 euros demandés à ce titre). Pour mémoire, la hausse des CP en 2010, qui résultait du coût du recensement, était de l'ordre de 4,2 millions d'euros. Et cette « bosse » est donc en voie d'extinction. Cela se traduit par la réduction des moyens de l'action 2 « Statistiques, évaluation et études » tant en AE qu'en CP.

## 2. Principales observations sur la gestion du programme

*a) La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) mise en place par le ministère*

Dès 2009, le MAAF a déployé un **plan de transformation** identifié sous le vocable « Emplois métiers horizon 2012 » (EMH 2012), qui s'est accompagné à partir de 2011 d'un **volet consacré à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)**.

L'**analyse des métiers** du ministère est réalisée à partir des travaux conduits dans le cadre de l'observatoire des missions et des métiers du ministère de l'agriculture (OMM). L'OMM a procédé à l'élaboration d'un répertoire ministériel des métiers (RMM). Celui-ci établit des correspondances systématiques avec le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME). Il regroupe les métiers du MAAF en 39 filières d'emplois (qui correspondent à la notion de « domaine fonctionnel » définie par le RIME), ces filières d'emplois se décomposant elles-mêmes en « emplois-types » (qui correspondent aux « emplois fonctionnels » du RIME). L'OMM a aussi créé un comité d'actualisation du répertoire chargé d'ajuster en permanence la description des métiers à l'évolution des fonctions exercées dans les services. En particulier, il est prévu d'intégrer les métiers exercés au sein de l'ensemble des établissements publics sous tutelle du ministère tels que les opérateurs.

Cette phase correspond à l'analyse des métiers détenus par les agents, et en particulier le recensement de chacun sur une filière d'emploi du RMM. Ces informations sont actualisées chaque année. **Pour 2012, les données ont été produites au cours du mois d'avril**. Il est important de préciser qu'un outil d'appariement automatique entre les emplois types du MAAF et le RIME est livré dans les fichiers dédiés à ces enquêtes métier. Cet outil est mis à disposition des services déconcentrés.

A partir de ces informations, des **modèles de projection de population** ont été réalisés par l'administration centrale. Ils fournissent, à titre exploratoire, des données indicatives sur l'évolution de la communauté de travail de chaque BOP. Ce modèle a pour vocation de constituer, pour le

responsable de BOP à l'échelle régionale un outil lui permettant d'observer et d'analyser l'évolution modélisée de sa population pour les années à venir.

L'objectif est de mettre à disposition des gestionnaires les informations utiles pour anticiper les besoins et les évolutions à venir au sein de leur BOP, alors qu'une GPEEC nationale est forcément une GPEEC globale et déconnectée des territoires, qui permet uniquement de piloter le nombre de recrutements de primo-accédants à la fonction publique. Les modèles développés par le MAAF ont donc été mis à disposition des services déconcentrés afin de permettre un ajustement des données au niveau local avec des informations individuelles et statistiques recueillies au plus près du terrain. Une fois les dernières données budgétaires introduites et les dérives statistiques corrigées au niveau local (prévisions de départs en retraite, entrées et sorties sous plafond, départs définitifs ou temporaires, échanges entre programmes au sein de la région, etc.), cet outil a vocation à servir de support de réflexion et de dialogue pour une répartition optimale des emplois et des compétences au sein du BOP. Ce travail sert de support au dialogue de gestion entre les responsables de programmes et les responsables de BOP, et permet la répartition des moyens entre les services déconcentrés.

Fin 2011, le MAAF est allé plus loin encore dans le développement de sa démarche en organisant un **séminaire national d'échanges de pratiques sur la GPEEC** à l'attention des directeurs de services déconcentrés et de leurs secrétaires généraux. Cette journée a permis de sensibiliser les acteurs des services déconcentrés sur la démarche GPEEC et de partager les bonnes pratiques locales. Les échanges ont porté sur plusieurs expériences mises en œuvre avec succès sur le terrain, pour anticiper les évolutions des missions, des moyens et des compétences, et valoriser l'accompagnement de ces changements en matière de formation continue notamment.

Dans le prolongement de ce séminaire, **le ministère a organisé, en 2012, des journées inter-régionales d'échanges sur la GPEEC**. Les réunions organisées ont permis de poursuivre et de renforcer les échanges entre plus de vingt structures qui comprennent l'ensemble des directeurs des services déconcentrés, des directeurs des établissements d'enseignement agricole, des secrétaires généraux, des chefs de service et des délégués régionaux à la formation continue. Au programme de ces rencontres sont abordés le sujet de la GPEEC, et celui des parcours de professionnalisation. Ces séquences sont construites notamment à partir de présentations réalisées par l'administration centrale, mais surtout et essentiellement sur le principe d'échanges de pratiques, de restitutions d'expériences et donc de témoignages issus du terrain. La tenue de ces réunions, à proximité des niveaux locaux de décision permet d'approcher l'ensemble des acteurs concernés par cette démarche et de sensibiliser notamment les différents intervenants opérationnels, qui ont pu partager leurs expériences, leurs pratiques d'analyse et d'actions managériales ou opérationnelles.

Le séminaire national et ces journées inter-régionales d'échanges sur la GPEC ont été reconnus en tant que « **bonnes pratiques de GRH 2012** »

**par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).**

*b) La fusion des corps au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*

La **diversité des missions** assurées historiquement par le MAAF 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 ASP avec les corps homologues du ministère. **En 2012**, il en a été de même pour le corps des **secrétaires administratifs de l'ONF**, qui a rejoint celui du MAAF.

Au final, **le nombre de corps gérés par le MAAF, qui est passé de 71 en 1990 à 30 en 2009, s'élèvera à 26 à la fin de l'année 2012**, une fois intervenues les fusions engagées ou envisagées<sup>1</sup>.

**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 2014.

2. Le **plafond d'emplois baisse de 314 ETPT en 2013**, après avoir été réduit de 381 ETPT en 2012, 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 MAAF**. Elle s'accompagne d'une **politique de modernisation visible tant du point de vue de la fusion des corps que de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences**.

---

<sup>1</sup> 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 impôts<sup>1</sup>.

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**. Mais le montant du produit de la taxe affectée au CAS-DAR a finalement atteint 110,45 millions d'euros. Ce niveau de recettes est le résultat de la **reprise du secteur agricole 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 assise<sup>2</sup>. **Cette tendance s'est confirmée en 2012, puisqu'il devrait s'agir d'un produit de 115,5 millions d'euros** selon les informations transmises à votre rapporteur spécial par le Gouvernement, soit cinq millions d'euros de plus que la prévision en LFI (la recette du compte au 20 août 2012 atteignait déjà 107,6 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2008.

Le présent projet de loi de finances évalue à son tour cette recette à **110,5 millions d'euros pour 2013**, 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.

A l'exception notable de l'année 2010, les **recettes du CAS-DAR sont le plus souvent sous-évaluées** et ses **crédits sont relativement sous-consommés**, 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	146,0	99,70	+ 46,30
2007	102,0	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	110,45	108,38	+ 2,07
2012 (prévision)	115,5	-	-
2013 (prévision)	110,5		

Source : commission des finances

La réapparition en 2010 d'un écart positif entre les ressources et les dépenses du compte invite à réfléchir à la **baisse éventuelle de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR**. De même, la recherche d'une **utilisation optimale des crédits** est requise.

## 2. Les actions conduites pour les 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 2013, sont principalement destinés<sup>1</sup> **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)**. La 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

---

<sup>1</sup> 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.

la responsabilité des **instituts techniques agricoles**<sup>1</sup>, 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 2013, il englobe le financement de **travaux de recherche appliquée** ainsi que des **instituts techniques agricoles** et, en particulier, de leurs projets de recherche à moyen et long terme coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA).

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

---

<sup>1</sup> 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.

(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'évaluation conduits récemment ou en cours**

Le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) a procédé à l'**évaluation sur 2009 et 2010 de deux actions financées par le programme 775** : le projet de développement agricole et rural de la chambre régionale d'agriculture de Haute-Normandie (PRDAR) 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 »). 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 et 2012, 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 enseignements généraux des évaluations des deux programmes de chambres régionales d'agriculture sont sensiblement identiques à ceux produits par les évaluations 2009-2010 (*cf. supra*). Les évaluateurs soulignent l'importance du cadre national de mise en œuvre (programmation en mode projet, actions obligatoires,...) qui oriente fortement l'activité des chambres régionales.

Les autres enseignements et recommandations produits sont spécifiques à chaque chambre régionale :

- ex. pour le PRDAR Lorraine : renforcer les partenariats avec la recherche, améliorer la définition stratégique de certaines actions ;

- ex. pour le PRDAR Centre : favoriser l'approche « système d'exploitation » afin d'éviter une dichotomie environnement/économie, mettre

en œuvre une stratégie régionale de communication des résultats du programme.

Ces résultats spécifiques ont fait l'objet d'une communication au groupe chambres d'agriculture, au conseil scientifique de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) et à la commission technique « Développement agricole et rural » du Conseil supérieur de coordination et d'orientation de l'économie agricole et agroalimentaire (CT-CSO). Ces résultats récents seront particulièrement valorisés en 2013 pour la préparation de la nouvelle programmation 2014-2020

Les enseignements de l'évaluation du programme « Service de remplacement France » sont encore plus spécifiques. Ils portent en particulier sur l'organisation interne de la structure (fonctionnement en réseau, implication des responsables professionnels...) en regard des efforts fait récemment par cette structure pour mieux répondre aux exigences du PNDAR.

A côté de ces travaux d'évaluations, des **contrôles** ont été réalisés entre 2009 et 2012 sur l'emploi des subventions du programme 775 :

- **avant paiement**, un « contrôle approfondi » (sur pièces<sup>1</sup> 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) ;

- **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.

Les programmes contrôlés par le BATDA ont fait l'objet de remarques visant essentiellement à améliorer la qualité et la lisibilité de leurs comptes-rendus techniques. Des recommandations ont également été faites pour que les chambres contrôlées appliquent l'intégralité des clauses et obligations contenues dans les conventions de subvention (logos CASDAR sur les publications, signatures,...) et rationalisent leurs systèmes d'enregistrement des temps de travaux de leurs agents, si possible à l'échelle régionale.

Les contrôles réalisés par le CGAAER ont conduit aux recommandations suivantes :

- nécessité de mettre en place des politiques régionales du remplacement agricole précisant notamment les publics prioritaires et les tarifs applicables par région ;

---

<sup>1</sup> 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.

- nécessité d'améliorer et de rendre plus homogènes les outils d'enregistrement des temps de travaux des agents impliqués dans les programmes ;

- recommandation particulière concernant le MRJC : nécessité de se doter d'une comptabilité analytique ;

- recommandation à la DGPAAT : conduire une action de sensibilisation des « Représentants de l'Etat pour le développement agricole et rural » relative à leur rôle auprès des organismes bénéficiaires des subventions du CASDAR.

Les mesures prises suite à ces différents contrôles ont été les suivantes :

- un « cahier des charges sur les modalités de la contribution du CASDAR aux actions de remplacement » a été établi en associant l'APCA et la Fédération nationale des services de remplacement. Celui-ci prévoit la définition de politiques régionales harmonisées du remplacement agricole ;

- l'APCA travaille à l'élaboration d'une nomenclature d'activité commune pour l'enregistrement des temps de travaux. Celle-ci devrait progressivement être appliquée dans l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture. De même l'APCA a lancé un appel d'offres afin de refondre ses logiciels de gestion et de mettre à la disposition des chambres d'agriculture un outil plus performant de suivi des temps de travaux ;

- le MRJC poursuit quant à lui la mise en place d'une comptabilité analytique pour l'ensemble de son réseau ;

- un courrier précisant le rôle des « Représentants de l'Etat pour le développement agricole et rural » sera adressé aux DRAAF par la DGPAAT à l'automne 2012.

Il convient de souligner que dans les réponses du Gouvernement au questionnaire de l'année dernière 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 les biais de **procédures d'appels à projets** (12,33 millions d'euros en 2012 et en 2013, soit 22 % des crédits du programme 779 et 11 % de l'ensemble des crédits de la mission). 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 » est **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** pour la période 2009-2013 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.

Chaque comité est composé d'experts de la recherche, de l'enseignement supérieur, d'organismes de développement agricole ou rural. Les membres sont désignés *intuitu personae*. Ces comités ont un rôle d'évaluation *ex ante*. Ils examinent les projets de programmes annuels et émettent un avis extérieur et indépendant, avis fourni à l'organisme concerné et au ministère de l'agriculture. Ils accompagnent également les organismes dans la mise en œuvre de leur contrat d'objectifs dans le but d'améliorer leurs pratiques.

La prise en compte des avis des Comités scientifiques (quand ceux-ci demandent la réécriture de tout ou partie du programme) fait partie des critères d'examen et d'approbation des programmes.

**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 2013, **varient chaque année**. La persistance d'un écart positif entre les ressources et les dépenses du compte pourrait à l'avenir justifier une baisse de la fraction du produit de la taxe affectée à la mission. De manière générale, une **utilisation plus optimale des crédits est 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 60

(Art. L. 741-16, L. 741-16-1 et L. 751-18 du code rural et de la pêche maritime)

#### **Recentrage sur les bas salaires de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles**

**Commentaire :** Le présent article réduit le périmètre d'exonérations pour les charges sociales dues au titre de l'emploi de travailleurs occasionnels ou de demandeurs d'emploi (TO-DE) dans le secteur agricole et exclut de son champ les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

### **I. LE RÉGIME D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS OCCASIONNELS AGRICOLES**

#### **A. LES ANCIENS ALLÈGEMENTS EN FAVEUR DES TO-DE DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

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

Dans le secteur agricole, les employeurs avaient jusqu'en 2010 la **possibilité de recourir à deux types de mesures d'allègements** des cotisations patronales dues au titre de l'embauche de TO-DE.

---

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

<sup>2</sup> L'article D. 741-58 du code rural et de la pêche maritime 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.

Il s'agissait, d'une part de la **réduction dégressive de droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale** et, d'autre part, du **régime spécifique destiné aux travailleurs agricoles** et défini par deux articles du code rural. Ceux-ci prévoyaient que les cotisations patronales d'assurances sociales<sup>1</sup>, ainsi que les cotisations dues au titre des allocations familiales se voyaient appliquées des **taux réduits** pour le calcul de leurs montants. Les rémunérations des TO-DE bénéficiaient ainsi d'une exonération totale des cotisations de prestations familiales pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC et de taux réduits de moitié entre 1,5 et 1,6 SMIC. Il convient d'observer qu'en-dehors du cas spécifique des allocations familiales, le dispositif de taux réduits de cotisations patronales pour les assurances sociales agricoles était soumis à une **condition de durée annuelle maximale de 119 jours** par salarié et que **les taux, fixés par décret, étaient différenciés en fonction des filières.**

Ainsi, les taux applicables étaient de **58 % dans le cas général** mais le pourcentage était plus élevé dans certains secteurs agricoles. Ils s'élevaient par exemple à 75 % dans la filière vitivinicole et à 90 % pour ce qui concerne la filière fruits et légumes, le tabac ou, encore, l'apiculture. Le coût total de ces mesures était estimé à **318 millions d'euros par an**, mais la **dépense budgétaire n'était que de 27 millions d'euros** dans la mesure où la Mutualité sociale agricole (MSA) assurait elle-même la prise en charge de la différence.

## ***B. LA RÉFORME INTRODUITE EN 2010***

La **crise du monde agricole en 2008 et 2009** a entraîné une **baisse des revenus** des agriculteurs, exploitants ou salariés. D'après les comptes nationaux de l'agriculture, le recul des rémunérations des agriculteurs, de l'ordre de 20 % en 2008, s'est confirmé en 2009 avec une chute de l'ordre de 30 %<sup>2</sup>. Face à cette situation, les pouvoirs publics se sont mobilisés en veillant tout particulièrement à l'adoption de mesures de **soutien financier destinées aux agriculteurs**. Un **plan en faveur de l'agriculture** a alors été adopté et comprenait notamment une **exonération de la totalité des charges patronales dues par les employeurs à la MSA pour l'emploi des travailleurs saisonniers**.

A cette fin, **l'article 13 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010**, puis de manière plus marginale l'article 144 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances initiale pour 2011<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès.

<sup>2</sup> En 2006, le revenu agricole moyen par actif s'établissait à 24 200 euros par an, toutes exploitations confondues. Il ne s'élevait plus qu'à 14 600 euros en 2009.

<sup>3</sup> Cet article a mis fin au dispositif d'exonération de la part salariale des cotisations sociales dont bénéficiaient les salariés de moins de vingt-six ans embauchés comme TO-DE dans le secteur agricole. A l'exception de l'exonération des charges sociales salariales pour les heures supplémentaires, prévue dans la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007, il ne subsistait plus alors que cette seule mesure d'exonération des charges salariales.

ont procédé à une réécriture des articles L. 741-5 et L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime. Le premier de ces articles a introduit, en outre, au sein de ce code, un nouvel article L. 741-16-1.

Cette réforme a consisté principalement à **transformer le régime d'application de taux réduits de cotisations d'assurances sociales en une exonération de charges dues au titre de l'embauche de TO-DE**. En supprimant les réductions de cotisations sociales selon des taux différenciés par type de production agricole, le dispositif présente 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.

Cette exonération est déterminée selon un **barème dégressif fixé par décret** en fonction du salaire, de telle sorte que l'**exonération soit totale jusqu'à 2,5 SMIC** et devienne nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 3 SMIC<sup>1</sup>.

Ce nouveau régime d'exonération en faveur des TO-DE a incité les employeurs à recourir au dispositif idoine pour les travailleurs agricoles plutôt qu'à la réduction dégressive de droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale, le premier étant plus avantageux que le second.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi du 9 mars 2010 précitée a procédé à quelques aménagements particuliers relatifs :

- aux **cumuls d'exonérations autorisés**<sup>2</sup> ;
- à la **définition des employeurs visés**<sup>3</sup> et à la limitation des différences de régime en fonction du type d'employeur. Les groupements d'employeurs, qui bénéficiaient auparavant d'un cadre privilégié<sup>4</sup>, sont depuis soumis à un traitement équivalent, sauf dans le cas des demandeurs d'emploi (*cf. infra*) ;
- enfin, le champ du dispositif TO-DE dans le secteur agricole a été modifié, notamment sous l'effet d'une **nouvelle définition de la notion de « travailleurs occasionnels »**. Désormais, le dispositif TO-DE du secteur

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une exonération totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 150 % et nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 200 %.

<sup>2</sup> Il s'agit des exonérations au titre des allocations familiales, des accidents du travail et, enfin, de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale (cette dernière concerne toute heure supplémentaire ou toute autre durée de travail dont la rémunération entre dans le champ de l'article 81 quater du code général des impôts).

<sup>3</sup> L'article dispose que « les employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles sont exonérés des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales pour les travailleurs occasionnels qu'ils emploient ». Le système précédent distinguait, quant à lui, différentes catégories d'employeurs, qui ont l'obligation d'exercer une des activités agricoles auxquelles renvoie l'article L. 741-16 du code rural.

<sup>4</sup> L'article D. 741-58 du code rural précité conduisait en effet à ce que, de manière dérogatoire, des travailleurs en CDI puissent entrer dans le régime des TO-DE à la condition qu'ils soient employés par un groupement.

agricole devrait utiliser la définition de droit commun du travailleur occasionnel. L'article mentionne en effet les « *salariés dont le contrat de travail relève du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail* ». Or celui-ci retient dans le champ des travailleurs occasionnels « *les emplois à caractère saisonnier ou pour lesquels il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée* ».

Une telle définition a donc conduit à un **ciblage plus adéquat du dispositif TO-DE** : les seuls salariés en contrat à durée indéterminée (CDI) qui resteraient éligibles devaient être des demandeurs d'emploi recrutés par des groupements d'employeurs.

Le dispositif était, en effet, ouvert précédemment aux salariés en contrat à durée déterminée (CDD), mais également à tous les salariés en CDI ou contrat de travail intermittent (CTI), dès lors qu'ils étaient employés par un groupement d'employeurs, sans que la qualité de demandeur d'emploi soit alors exigée<sup>1</sup>.

Le tableau suivant permet de comparer les publics concernés par type de contrat de travail, selon le régime antérieur et le dispositif en vigueur.

#### Champ du dispositif avant et après la réforme de 2010

	Avant réforme	Après réforme
Travailleurs occasionnels	Tout CDD CDI dans un groupement d'employeurs	CDD saisonniers ou d'usage (article L. 1242-2 du code du travail)
Demandeurs d'emploi	Tout CDD, CDI ou CTI	Tout CDD CDI ou CTI dans un groupement d'employeurs

Source : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Ce cadre plus restrictif a conduit à exclure du dispositif TO-DE du secteur agricole :

- les salariés non demandeurs d'emploi recrutés en CDI et CTI ;
- les salariés demandeurs d'emploi recrutés en CDI et CTI par un employeur autre qu'un groupement d'employeurs ;
- les salariés en CDD dont les contrats ne relèvent pas du 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, qui vise les CDD saisonniers ou d'usage<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dans le cas plus spécifique des demandeurs d'emploi, l'interprétation large du droit existant par la MSA conduit à ce que les CDD comme les CDI soient éligibles au dispositif.

<sup>2</sup> Seraient donc exclus dorénavant les autres types de CDD, à l'instar de ceux conclus pour le remplacement d'un autre salarié, pour accroissement temporaire d'activité, pour le remplacement du chef d'exploitation ou, encore, pour favoriser le recrutement de personnes sans emploi. Les employés en CDD des différentes structures d'insertion (ateliers, chantiers et entreprises d'insertion) devraient également être exclus du dispositif.

Le coût de la réforme de 2010 était estimé à **492 millions d'euros** par an. Mais elle représente aujourd'hui un **coût annuel de l'ordre de 620 millions d'euros**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **réduire le périmètre d'exonérations pour les charges sociales dues au titre de l'emploi de TO-DE dans le secteur agricole** et à exclure de son champ les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

Tout d'abord, cette exclusion **met fin à l'exception que constituait ce dispositif en matière d'exonération des cotisations AT-MP** et vise ainsi à **responsabiliser davantage les employeurs agricoles** en matière de prévention des risques professionnels vis-à-vis d'une population de salariés particulièrement exposée aux accidents du travail.

Ensuite, l'exonération resterait déterminée selon un **barème dégressif fixé par décret** en fonction du salaire, mais de telle sorte que l'**exonération soit totale jusqu'à 1,25 SMIC** (au lieu de 2,5) et devienne nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 1,5 SMIC (au lieu de 3)<sup>1</sup>.

Enfin, cette mesure s'appliquerait aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

D'après l'annexe « évaluations préalables » du présent projet de loi de finances, l'impact financier est évalué en 2013, mais en droits constatés seulement, à 130 millions d'euros de moindres exonérations pour les employeurs de TO-DE et donc d'économies sur le besoin de crédits de compensation de l'État. En effet, la compensation des exonérations intervenant sur le principe de l'encaissement/décaissement, la compensation au titre de l'exercice N correspond aux cotisations émises en N, soit les périodes d'emploi du quatrième trimestre de N-1 et des trois premiers trimestres de l'année N, la **moindre compensation en 2013 ne sera donc que de 91 millions d'euros**, le reparamétrage du dispositif n'impactant pas le quatrième trimestre 2012 dont la compensation sera assurée en 2013.

Le présent article **ramènerait donc à moyen terme le coût du dispositif à 490 millions d'euros** par an, au lieu du **coût annuel de 620 millions d'euros** aujourd'hui (soit une économie de 130 millions d'euros par an).

D'après le Gouvernement, cette révision de la dégressivité du dispositif prend en compte la distribution des salaires dans le secteur des TO-DE: **91 % des rémunérations seraient inférieures à 1,5 SMIC**. En

---

<sup>1</sup> Il s'agirait d'une exonération totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 25 % et nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 50 %.

abaissant le coût de l'heure de travail au SMIC, pour sa valeur au 1<sup>er</sup> juillet 2012, à 10,17 euros, l'exonération TODO demeure plus incitative que les allègements généraux de charges qui abaissent le coût de l'heure de travail au SMIC à 10,75 euros.

**L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification au présent article.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les dispositions adoptées en 2010 devaient être de nature à **soutenir les filières agricoles en difficulté par un accroissement du niveau de l'emploi**, grâce à la **baisse du coût du travail**. Ce dernier représente, à l'évidence, un **handicap majeur pour la compétitivité de l'agriculture française**.

Il est certes vrai que **l'impact budgétaire du dispositif TO-DE s'est révélé plus important que prévu initialement**.

Cependant, eu égard à la **charge nouvelle qui incomberait aux employeurs agricoles** (91 millions d'euros en 2013 et 130 millions d'euros par an ensuite) et alors même que ceux-ci doivent faire face à une concurrence internationale de plus en plus forte, y compris au sein de l'Union européenne, vos rapporteurs spéciaux proposent un **recentrage du dispositif TO-DE moins sévère que celui proposé par le Gouvernement**.

L'exonération de charges serait **totale jusqu'à 1,5 SMIC** (au lieu de 2,5 aujourd'hui et de 1,25 dans le projet du Gouvernement) et serait ensuite **dégressive jusqu'à 1,7 SMIC** (au lieu de 3 aujourd'hui et de 1,5 dans le projet du Gouvernement).

**L'économie visée** par le présent article serait **alors ramenée de 130 millions d'euros à 80 millions d'euros** (50 millions de moindre économie), avec un coût actuel de 620 millions ramené à 540 millions.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*ARTICLE 61*

*(Art. L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime)*

**Instauration d'un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité sur les produits bénéficiant d'un label rouge**

**Commentaire : Le présent article instaure un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) sur les produits bénéficiant d'un label rouge.**

**I. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITÉ ET DE L'ORIGINE**

L'Institut national de la qualité et de l'origine (INAO) est un **établissement public administratif** qui gère les **appellations d'origine** (AO) et **indications géographiques protégées** viticoles, spiritueuses, laitières agroalimentaires et forestières (IGP) ainsi que **les labels rouges** et **agriculture biologique**. Il s'agit de l'ensemble des sigles de qualité et de l'origine prévus au titre IV du livre VI du code rural et de la pêche maritime.

**Créé en 2007** par l'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006, l'INAO a **repris les attributions de l'Institut national des appellations d'origine**, qui gérant les appellations d'origine et les indications géographiques protégées et celles de la Commission des labels et des certifications (CNLC), qui avait en charge le label rouge, la spécialité traditionnelle garantie et l'agriculture biologique.

En application des dispositions de l'article L. 642-5 du code rural et de la pêche maritime, l'institut est chargé de :

- proposer la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier des signes d'identification de la qualité et de l'origine, et la révision de leurs cahiers des charges ;
- prononcer la reconnaissance des organismes qui assurent la défense et la gestion des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine ;
- définir les principes généraux du contrôle et approuver les plans de contrôle et d'inspection ;
- prononcer l'agrément des organismes de contrôle et assurer leur évaluation ;
- s'assurer du contrôle du respect des cahiers des charges et, le cas échéant, prendre les mesures sanctionnant leur méconnaissance ;
- donner son avis sur les dispositions relatives à l'étiquetage et à la présentation de chacun des produits relevant de sa compétence.

En outre, il peut être consulté sur toute question relative aux signes d'identification de la qualité et de l'origine, et pouvoir proposer toute mesure concourant au bon fonctionnement, au développement ou à la valorisation d'un signe dans une filière. Il contribue à la défense et à la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine tant en France qu'à l'étranger.

L'institut s'appuie sur **huit unités territoriales** couvrant l'ensemble du territoire métropolitain. Il est doté d'un **conseil permanent** composé de vingt-deux membres appartenant aux comités nationaux et au conseil agréments et contrôles, au nombre desquels figurent les présidents des comités et de ce conseil. Ce conseil permanent est chargé de définir la politique générale de l'institut et son budget. A titre indicatif, le montant prévisionnel de 2012 concernant les droits perçus actuellement par l'INAO s'élève à 4,25 millions d'euros, soit 19 % du total des ressources (21,92 millions d'euros). Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) représente 76 % de ce total, et celui des autres ressources ou produits divers, 5 %. Cette subvention représente **15,34 millions d'euros en 2012** et il est proposé de la porter dans le présent projet de loi de finances à **16,36 millions d'euros en 2013**.

**Un droit est perçu par l'INAO sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une IGP** en application de l'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime. Les taux des droits sont fixés sur proposition du conseil permanent de l'institut et après avis du comité national compétent, par arrêté du ministre chargé de l'agriculture. Les recettes constatées en 2011 concernant ces droits sont les suivantes :

- vin en appellation d'origine : 2,16 millions d'euros ;
- autres produits que le vin en appellation d'origine : 1,41 million d'euros ;
- produits bénéficiant d'une indication géographique protégée : 530 000 euros.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article instaure au profit de l'INAO un **droit perçu sur les produits bénéficiant d'un label rouge**, à l'exception de ceux ayant déjà acquitté ce droit pour une IGP.

Il fixe un **montant maximal de 5 euros par tonne** pour les produits bénéficiant d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles et boissons

alcoolisées<sup>1</sup>, et de **0,05 euro par hectolitre** (ou 0,5 euro par hectolitre d'alcool pur) pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique.

Comme le précise l'annexe « évaluations préalables » du présent projet de loi de finances, *« l'ensemble des missions de l'INAO est profitable aux produits bénéficiant d'appellations d'origine, d'indications géographiques et de labels rouges. Il est donc souhaitable que l'ensemble des produits bénéficiant de ces signes de qualité participent équitablement aux contributions professionnelles au budget de l'INAO. Or, ce n'est aujourd'hui pas le cas des produits bénéficiant d'un label rouge. Les articles L. 641-1 à 641-4 du code rural et de la pêche maritime définissent les conditions dans lesquelles des denrées alimentaires et des produits agricoles non alimentaires et non transformés peuvent bénéficier de ce signe de qualité, tant au niveau de leur définition que de leurs conditions d'homologation ».*

L'extension du champ des droits aux produits sous label rouge répond par ailleurs à une des **recommandations de la Cour des Comptes**, dans son rapport public pour 2012. La Cour invitait en effet à **conforter et à augmenter les recettes d'origine professionnelle de l'INAO**.

**L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification au présent article.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Vos rapporteurs spéciaux reconnaissent que le maintien de la situation actuelle n'est pas satisfaisant pour le budget de l'INAO. En effet, son activité en faveur du label rouge **mobilise sans contrepartie des dépenses en personnel et en fonctionnement**. Il est donc fondé de proposer que l'ensemble des produits commercialisés avec un label rouge, comme c'est le cas pour les AO et les IGP, acquittent un droit représentant un montant équitable, fixé à un **niveau compatible avec les prix de vente de ces produits**.

En effet, déterminer un droit pour les produits labels rouges **sans tenir compte des droits déjà acquittés** au titre d'une indication géographique protégée **toucherait l'activité économique** des entreprises ayant fait le choix de mettre en avant, soit la qualité supérieure de leurs produits grâce au label rouge, soit leur origine grâce à une IGP. Cette option présenterait certes l'avantage de majorer les recettes de l'INAO, mais elle serait injuste. Le présent article instaure donc un droit sur les produits bénéficiant d'un label rouge **à l'exception de ceux ayant déjà acquitté ce droit pour une IGP**.

---

<sup>1</sup> S'agissant des mêmes catégories de produits que les produits bénéficiant d'une IGP, il est proposé de retenir pour le taux maximal le même montant pour les produits bénéficiant d'un label rouge.

Le montant estimé du droit proposé s'élève à **300 000 euros**<sup>1</sup>, soit **0,03 % du chiffre d'affaires annuel du secteur** estimé par le Gouvernement à environ 900 millions d'euros. En conséquence, **l'instauration de ce droit ne devrait pas porter atteinte à la compétitivité des entreprises du secteur.**

En outre, ce dispositif offre un **gain financier en faveur l'INAO**. La participation des producteurs bénéficiant de label rouge à son budget accroîtra ses marges de manœuvre et lui permettra ainsi de poursuivre et d'amplifier l'action qu'il mène en faveur des produits, que ce soit en matière de **suivi des cahiers des charges** et de leur **adaptation aux évolutions techniques et économiques** ou en matière de **défense et de promotion du concept de label rouge.**

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

---

<sup>1</sup> Ce chiffrage est fondé sur une estimation des quantités de produits commercialisés avec un label rouge en excluant les produits qui acquittent un droit pour une IGP (ce sont les volailles essentiellement qui bénéficient à la fois d'une IGP et d'un label rouge). Le montant retenu est celui actuellement appliqué aux produits bénéficiant d'une indication géographique protégée, soit 1,31 euro/tonne pour les charcuteries, salaisons, produits de la mer et canard à foie gras, 1,09 euro/tonne pour les produits laitiers, fruits secs, agneaux, porcs et viande bovine 0,87 euro/tonne pour les fruits frais, légumes, céréales et volailles, 0,004 euro/hl pour les cidres et 0,01 euro/tonne pour les œufs (arrêté du 19 février 2009).

*ARTICLE 61 bis (nouveau)*  
*(Art. L. 4424-33-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)*

### **Transfert de compétences en matière forestière vers la collectivité territoriale de Corse**

**Commentaire : Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable du rapporteur spécial la commission des finances, propose un transfert de compétences de l'État vers la collectivité territoriale de Corse en matière de production et de multiplication de plants forestiers et autres végétaux.**

## **I LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article résulte d'un **amendement**, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable du rapporteur spécial de la commission des finances.

Il vise à **achever les transferts de compétences, en matière forestière, de l'État vers la collectivité territoriale de Corse**, initiés par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Il est ainsi proposé de transférer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, la compétence en matière de production et de multiplication de plants forestiers et autres végétaux, cette compétence étant actuellement exercée par la **pépinière forestière administrative d'Ajaccio-Castelluccio**, composée de cinq agents titulaires de la fonction publique d'État et qui relève actuellement de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Corse du Sud.

Le principe de ce transfert a été acté entre l'État et la collectivité de Corse le 9 juillet 2008, puis formellement **approuvé par l'Assemblée de Corse dans une délibération en date du 13 novembre 2009**.

Le **droit d'option entre les fonctions publiques accordé aux agents concernés** par ce transfert sera mis en œuvre dans les conditions prévues par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Enfin, le présent article prévoit qu'un **décret en Conseil d'Etat** précise les modalités de ce transfert.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Lors du débat en séance publique, le Gouvernement, par la voix de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la

forêt a présenté la justification suivante pour appuyer son amendement : *« c'est un amendement sur les pépinières (...). Il s'agit d'un transfert de compétence en Corse, avec un transfert des ressources nécessaires à l'application de cette compétence ».*

Vos rapporteurs spéciaux précisent que la **compensation financière des charges résultant de ce transfert est estimée à 23 325 euros en 2013** (dépenses d'investissement et de fonctionnement). Elle sera effectuée, conformément à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sous forme de crédits budgétaires inscrits dans la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse. À ce titre, le Gouvernement a déposé deux amendements de crédits au présent projet de loi de finances de manière à assurer cette compensation. Le premier vise à inscrire au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ces crédits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au profit de la collectivité territoriale de Corse. Le second consiste, afin d'assurer la neutralité du mouvement, à prélever ces crédits sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

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

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES  
FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013  
MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION,  
FORÊT ET AFFAIRES RURALES

N°	1
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
MM. BOTREL et BOURDIN,  
au nom de la commission des finances

---

ARTICLE 60

Alinéa 3

Remplacer le pourcentage :

25 %

par le pourcentage :

50 %

et remplacer le pourcentage :

50 %

par le pourcentage :

70 %

### **Objet**

Cet amendement propose un recentrage du dispositif TODE moins sévère que celui proposé par le Gouvernement : l'exonération de charges serait totale jusqu'à 1,5 SMIC (au lieu de 2,5 aujourd'hui et de 1,25 dans le projet du Gouvernement) et serait ensuite dégressive jusqu'à 1,7 SMIC (au lieu de 3 aujourd'hui et de 1,5 dans le projet du Gouvernement).

L'économie visée par le présent article serait alors ramenée de 130 millions d'euros à 80 millions d'euros (50 millions de moindre économie), avec un coût actuel de 620 millions d'euros ramené à 540 millions d'euros (le présent article visant un recentrage conduisant à un coût annuel de 490 millions d'euros, soit une économie de 130 millions d'euros).

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** conduisant à **minorer de 23 325 euros en AE et en CP** les crédits de la mission. Il vise à tirer les conséquences sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du transfert de la compétence « production et multiplication de plans forestiers et autres végétaux » à la Collectivité territoriale de Corse à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>1</sup>.

La minoration de 23 325 euros du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » correspond à la compensation provisionnelle des charges de fonctionnement et d'investissements transférés, valorisées en année pleine pour 2013<sup>2</sup>.

#### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires				
Forêt				
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation				
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		23 325		23 325
<b>TOTAL</b>		23 325		23 325
<b>SOLDE</b>		- 23 325		- 23 325

<sup>1</sup> Ce transfert de compétences, en matière forestière, de l'Etat vers la collectivité territoriale de Corse a fait l'objet d'un article additionnel dans le présent PLF (article 61 bis). Il fait l'objet d'un commentaire dans la rubrique « Examen des articles » du présent rapport.

<sup>2</sup> Lors du débat en séance à l'Assemblée nationale, Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a apporté la précision suivante : « Cette compensation est calculée à partir des moyennes des dépenses actualisées sur cinq ans s'agissant des dépenses d'investissement et sur trois ans s'agissant des dépenses de fonctionnement, minorées du produit des recettes transférées. Vous voyez que c'est parfaitement encadré. Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », programme 121 « Concours financiers aux régions » sont majorés à due concurrence ».

## II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 3,33 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission**. Cette **minoration a été ainsi expliquée par le Gouvernement** :

I.- une majoration de crédits destinée à abonder, à titre non reconductible, de 340 720 euros en AE et en CP le plafond de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ces crédits sont imputés de la façon suivante :

- **53 500 euros sur le programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », action 11 « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », titre 6, catégorie 64 ;

- **23 000 euros sur le programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », action 12 « Gestion des crises et des aléas de la production », titre 6, catégorie 64 ;

- **31 500 euros sur le programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles », titre 6, catégorie 64 ;

- **47 500 euros sur le programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », action 14 « Gestion équilibrée et durable des territoires », titre 6, catégorie 64 ;

- **1 000 euros sur le programme 154** « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires », action 15 « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions », titre 6, catégorie 64 ;

- **2 000 euros sur le programme 149** « Forêt », action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt », titre 6, catégorie 64 ;

- **10 000 euros sur le programme 149** « Forêt », action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable », titre 6, catégorie 64 ;

- **134 520 euros sur le programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 2 « Lutte contre les maladies animales et protection des animaux », titre 6, catégorie 64 ;

- **33 500 euros sur le programme 206** « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », action 8 « Qualité de l'alimentation et offre alimentaire », titre 6, catégorie 64 ;

- **4 200 euros sur le programme 215** « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », action 4 « Moyens communs », titre 6, catégorie 64.

II.- une **minoration des crédits de 3,67 millions d'euros** en AE et en CP destinée à gager les ouvertures de crédits opérés lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances, répartie de la façon suivante :

- 2,68 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » ;

- 650 000 euros en AE et en CP sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » ;

- 340 000 euros en AE et en CP sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

### Bilan des modifications de crédits en seconde délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires</b>		2 523 500		2 523 500
<b>Forêt</b>	12 000		12 000	
<b>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</b>		481 980		481 980
<b>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</b>		335 800		335 800
<b>TOTAL</b>	12 000	3 341 280	12 000	3 341 280
<b>SOLDE</b>		- 3 329 280		- 3 329 280

## II. ARTICLES RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement tendant à insérer un article additionnel** (article 61 *bis*). Vos rapporteurs spéciaux renvoient, pour le détail, à la rubrique « Examen des articles » du présent rapport.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, puis de M. Roland du Luart, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et articles 60, 61 et 61 *bis*) et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Je tiens à excuser notre collègue Joël Bourdin, co-rapporteur des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », qui est retenu par une réunion du bureau de l'Assemblée parlementaire de la francophonie.

Il nous est proposé de doter la mission, en 2013, de 3,31 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et de 3,36 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces montants ne représentent qu'un cinquième des concours publics à l'agriculture, dont la moitié est fournie par l'Union européenne.

La répartition de ces crédits manifeste la vocation de ministère d'intervention du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt : plus de la moitié des crédits de la mission sont, en effet, dédiés à des dépenses de titre VI, concentrées sur le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ». Un quart est consacré aux dépenses de personnel et 21 % aux dépenses de fonctionnement.

Les crédits de la mission baissent de 10 %, par rapport à 2012, avant le vote de l'Assemblée nationale. Ce mouvement s'explique notamment par le transfert des crédits de la pêche vers la mission « Écologie, développement et aménagement durables », ainsi que par la disparition de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur le travail agricole permanent. Si l'on met à part ces deux éléments, aux coûts respectifs de 58 millions d'euros et 210 millions d'euros, la baisse est ramenée à 5 % : la réduction des moyens de la mission est donc tout de même notable. Elle permet le respect du projet de loi de programmation pluriannuelle.

Je note par ailleurs que le rapport Guillaume de 2011 sur les dépenses fiscales et sociales affichait des résultats très satisfaisants pour la mission « Agriculture », la quasi-totalité des dépenses fiscales étant jugées assez ou très efficaces.

J'en arrive à mes observations sur les programmes.

Doté de plus de la moitié des crédits de la mission, le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » 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. Le chantier de la couverture des risques agricoles par les mécanismes de marché doit être relancé, y compris par la mise en place, le cas échéant, d'une réassurance publique, de manière à faciliter la diffusion des assurances privées. La loi obligeait le Gouvernement à se pencher sur la question avant février 2011 mais cette obligation n'a pas été respectée. La réforme des principaux opérateurs du programme 154 permet de dégager des économies. Je songe, par exemple, à la subvention à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), ou à celle versée à l'Agence de services et de paiement (ASP). Mais la qualité des prestations offertes par les opérateurs du programme doit être maintenue.

Alors que l'Office national des forêts (ONF) voit sa subvention stabilisée en 2013, les crédits du programme « Forêt » sont globalement en baisse de 17,8 % en autorisations d'engagement et de 13 % en crédits de paiement. Cela résulte de la réduction des moyens des mesures prises suite à la tempête Klaus de janvier 2009. Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Stéphane Le Foll, a annoncé une rallonge de 60 millions d'euros pour ces dernières : je l'interrogerai en séance afin qu'il précise ses intentions. Vos rapporteurs spéciaux formulent une recommandation générale pour la politique forestière : les soutiens publics à la filière bois, qu'il s'agisse d'aides ou de mesures fiscales, doivent être conditionnés à une gestion effective des forêts par les propriétaires qui en bénéficient.

La croissance de 4 % en 2013 des crédits du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » contraste avec les réductions observées les années précédentes, à savoir 9 % en 2011 et 3 % en 2012. Certaines missions de contrôle ne sont plus, ou sont incomplètement, assurées. La France doit rester à la pointe des exigences en matière de sécurité sanitaire et conserver des moyens de contrôle adaptés, sans abuser des délégations et des autocontrôles par les professionnels.

Le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » est le programme support de la mission. Les suppressions d'emplois – orientation scrupuleusement appliquée par le ministère – se poursuivent. Nous préconisons une fois de plus, pour l'an prochain, la ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes, car la concentration de ces crédits au sein d'un unique programme support n'a plus de justification.

La mission « Développement agricole et rural » correspond au compte d'affectation spéciale éponyme dit « CAS-DAR ». La multiplication des contrôles et des évaluations est une avancée notable, conforme aux préconisations de notre commission. Il est souhaitable que les financements ne soient pas distribués en vertu d'une logique d'abonnement des organisations qui en bénéficient.

Quelques mots sur l'avenir de la PAC. La Commission européenne propose de stabiliser le budget agricole européen, en euros courants, dans le prochain cadre financier 2014-2020 : d'après le Gouvernement, cela correspond à une baisse de plus de 10 % en euros constants, soit un effort de maîtrise budgétaire bien supérieur à celui qui est demandé pour les autres politiques de l'Union européenne. C'est le minimum acceptable. Mais il y a une semaine, le président du Conseil européen, Herman van Rompuy, a proposé une nouvelle amputation de 25,5 milliards d'euros, soit une baisse supplémentaire de 5 %. La France ne pourra l'accepter.

Enfin, trois articles sont rattachés à la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » dans le présent projet de loi de finances. L'article 60 a pour objet de recentrer l'exonération de cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs agricoles occasionnels ou de demandeurs d'emploi (TO-DE). Sur le fait qu'il exclut de son champ les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), ce qui constituait une dérogation au droit commun, nous ne trouvons rien à redire. En revanche, l'article 60 réduit fortement le périmètre d'exonération des charges sociales. Certes, l'impact budgétaire du dispositif TO-DE est important, 620 millions d'euros, et l'économie proposée par l'article 60 le ramènerait à 490 millions d'euros : la réforme consisterait à rendre l'exonération de charges totale jusqu'à 1,25 Smic - au lieu de 2,5 aujourd'hui - puis dégressive jusqu'à 1,5 Smic - au lieu de 3 aujourd'hui. Nous demandons un recentrage moins rigoureux. La rédaction actuelle de l'article 60 conduirait à une charge nouvelle de 130 millions d'euros par an pour les employeurs agricoles, qui font face à une concurrence internationale de plus en plus forte, y compris au sein de l'Union européenne. Le coût du travail est une variable importante. Nous ne pouvons ignorer les attentes fortes qui émanent du monde agricole en la matière. Nous proposons donc que l'exonération de charges sociales sur les TO-DE soit totale jusqu'à 1,5 Smic et dégressive jusqu'à 1,7 Smic, soit une économie ramenée de 130 à 80 millions d'euros, pour un coût annuel total de 540 millions au lieu de 620 millions d'euros.

Les articles 61 et 61 *bis* posent beaucoup moins de difficultés. Le premier instaure un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) sur les produits bénéficiant d'un label rouge, comme il en existe déjà pour les appellations d'origine et les indications géographiques protégées. Le produit, 300 000 euros, serait modeste. Le second, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose un transfert de compétences de l'État vers la collectivité territoriale de Corse en matière de production de plants forestiers. Il s'agit, en l'espèce, de la pépinière forestière administrative de Castelluccio, à Ajaccio. L'article vise à achever, en matière forestière, les transferts de compétences initiés par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. La compensation financière des charges résultant de ce transfert est estimée à 23 325 euros, et prend la forme de crédits inscrits dans la dotation générale de décentralisation versée à la collectivité territoriale de Corse. Le Gouvernement a ainsi déposé deux amendements destinés, d'une

part, à inscrire ces crédits au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et, d'autre part, à prélever les sommes correspondantes sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Je vous propose d'adopter sans modification les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Joël Bourdin préconise quant à lui leur rejet.

En revanche, nous vous proposons tous deux d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CAS-DAR), ainsi que les articles 61 et 61 *bis*. Enfin, nous vous proposons d'adopter l'article 60 sur les TO-DE, mais avec sa rédaction modifiée par l'amendement que je vous ai présenté.

**M. Philippe Marini, président.** – J'observe avec plaisir qu'il règne une excellente ambiance dans nos couples de rapporteurs spéciaux. Cette pratique, née de la nécessité, avait été mise en place dans l'urgence. Mais elle se révèle vraiment intéressante.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Je le confirme, bien que j'aie échoué à convaincre Joël Bourdin de me rejoindre sur l'adoption des crédits de la mission.

**M. Philippe Marini, président.** – Je donne la parole à notre collègue Renée Nicoux, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

**Mme Renée Nicoux, rapporteure pour avis.** – Les observations de la commission des affaires économiques concordent avec celles de M. Botrel, y compris sur l'article 60, sur lequel nous avons adopté un amendement similaire.

**M. Philippe Adnot.** – Cet amendement me satisfait également. Rien ne sert, comme l'ont fait certains de nos collègues à propos de la mission « Travail et emploi », de se féliciter de l'augmentation des crédits si l'on matraque, par ailleurs, les entreprises de charges qui aboutiront à des suppressions d'emplois. Notre compétitivité est trop faible. J'ai déjà alerté sur le problème des grandes surfaces agricoles qui, à cause du renchérissement du coût de la main-d'œuvre occasionnelle, sont poussées à recruter à l'étranger, par exemple en Belgique et dans les pays de l'Est. Où est la logique dans la politique du Gouvernement ? On débloque des crédits pour les emplois jeunes d'un côté, et de l'autre, on crée toutes les conditions pour faire disparaître, demain, des emplois. C'est contradictoire.

Je regrette, à titre personnel, une évolution qui consisterait à créer de l'assurance pour tout. La meilleure assurance, c'est celle que les professionnels gèrent eux-mêmes et se donnent par leurs pratiques comptables, en constituant des provisions pour risques. Le « tout assurantiel » conduit à des pratiques à risque : on se lance dans des cultures parfaitement inadaptées au terrain, sachant que l'assurance prendra en charge les mécomptes.

**M. François Patriat.** – Le budget de l'agriculture suscite toujours de nombreuses questions mais l'essentiel, à mon sens, pour la survie de nos grandes productions, c'est l'avenir de la PAC. Nous devons réaffirmer notre soutien à cette politique et transmettre au Gouvernement la fermeté de notre rapporteur spécial, Yannick Botrel, dans son combat pour le maintien du budget de la PAC. Au regard du nombre d'habitants qu'il faudra nourrir demain, l'agriculture restera un secteur d'avenir.

Je m'interroge sur les exigences sanitaires qui sont les nôtres, en France. Elles font obstacle à nos exportations. La vaccination à six mois contre la fièvre catarrhale ovine (FCO) empêche ainsi l'exportation de plusieurs dizaines d'animaux génotypés. On maintient des contrôles très exigeants, depuis l'épisode de la vache folle, souvent au nom du principe de précaution. Revenir à des pratiques plus normales serait, du reste, source d'économies. On blâme souvent l'Europe mais cela relève, en l'occurrence, de nos habitudes nationales.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci de nous faire profiter de votre grande expérience du sujet...

**M. Jean-Paul Emorine.** – Souvenons-nous de ce que nous ont dit les représentants des organisations professionnelles. L'agriculture et la forêt représentent 87 % de nos territoires. Sur nos 55 millions d'hectares en métropole, 32 millions sont, en effet, agricoles et 16 millions forestiers. Or, le budget de l'agriculture va perdre 5 % de ses 3,3 milliards. C'est énorme. Au point qu'il faut maintenant placer tous nos espoirs sur l'Europe. La situation de l'agriculture française doit nous conduire à rejeter un tel budget.

**M. Roland du Luart.** – Ce budget suscite chez moi d'autant plus d'intérêt que j'en ai été dix ans durant le rapporteur spécial. Je « bois du petit lait » en entendant François Patriat et je souscris totalement à son analyse : au nom du principe de précaution, on en vient à marcher sur la tête, en s'astreignant à des règles plus sévères encore que celles exigées par l'Union européenne. C'est ainsi que l'on perd des contrats à l'export sous prétexte de se prémunir contre des problèmes qui n'ont plus lieu d'être, comme la vache folle. On pénalise à la fois les abatteurs et les éleveurs. Sur la PAC, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – il est sarthois, c'est un atout – défend les positions de la France avec beaucoup d'énergie, en s'appuyant sur des alliés tels que les Polonais : c'est heureux car nous ne pouvons combattre seuls les Anglais.

**M. Jean Arthuis.** – Nous avons eu un débat, la semaine passée, sur les normes et le rôle des administrations centrales et, sur le terrain, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Nous sommes parvenus à la conclusion que l'édiction et la surveillance des normes ont échappé au contrôle politique, en vertu d'un phénomène d'autoallumage des circulaires, arrêtés et directives qui peut conduire à des situations « ubuesques ». Craignons un rétrécissement de nos filières d'élevage, car les éleveurs qui disposent des superficies suffisantes

sont tentés, pour des raisons de rentabilité, de passer à la culture céréalière, entraînant une disparition du bocage. La baisse d'activité est déjà sensible dans les abattoirs et chez les sous-traitants. Les pertes d'emplois pourraient, au total, être considérables. Les restructurations dans les abattoirs, surtout dans les filières volaille et porc, pourraient s'avérer dramatiques. Et le résultat, c'est que l'on importe d'ores-et-déjà 40 % de notre consommation de volailles : ce n'est pas normal ! Sans les excédents résultant de nos exportations de vins, notre balance commerciale serait tout juste équilibrée. Le budget de l'agriculture permet-il de lutter contre cette désactivation de notre potentiel agricole et agroalimentaire ?

- Présidence de M. Roland du Luart, vice-président -

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Notre proposition d'amendement sur le dispositif d'exonérations de cotisations sociales des TO-DE fait écho à plusieurs de nos rencontres avec les représentants de la profession agricole. M. Adnot, vous déplorez le coût trop élevé du travail dans le secteur agricole en France, mais des dispositions ont été prises pour diminuer le coût de la main-d'œuvre agricole. Il est vrai que cela n'est peut-être pas suffisant, tant nous nous heurtons à forte partie : les salaires sont très faibles dans certains pays exportateurs de main-d'œuvre. Dans le sud-ouest, il y a aussi les travailleurs espagnols, qui travaillent à des conditions qui ne sont pas celles des salariés français.

Pour ce qui concerne l'assurance, il existe déjà une déduction pour aléa, visant à compenser les pertes. Le problème est surtout celui de la réassurance, auquel il n'est pas apporté de réponse. Le constat contredit les craintes de Philippe Adnot : les agriculteurs ne se reposent pas sur les assurances privées, pour la bonne raison qu'ils n'y ont tout simplement pas adhéré. De toute façon, la réassurance privée, de l'ordre de 500 millions d'euros sur ce risque, aurait été incapable de répondre aux besoins, qui pourraient aller de 750 millions à 1,5 milliard d'euros.

Sur l'avenir de la PAC, dont vous avez été plusieurs à vous inquiéter, la position de la France est très claire : notre pays réclame le maintien des crédits. Le ministre nous a précisé son point de vue lors de son audition en commission des affaires économiques, et le débat budgétaire sera pour lui l'occasion, je n'en doute pas, de nous préciser les points particuliers sur lesquels il compte se battre. Nous ne serons pas seuls. Outre la Pologne, l'Espagne et l'Italie pourraient rallier nos positions. Et l'ensemble de nos parlementaires tiennent fermement au maintien des crédits pour 2014-2020.

Jean Arthuis craint une « céréalisation » de l'agriculture française, au détriment de nos élevages. C'est là une vraie question. Depuis quelques années, pour des raisons qui tiennent aux cours mondiaux, les céréaliers gagnent bien leur vie. Au point qu'ils en sont à se soucier d'optimisation fiscale... Ceci est à comparer avec la crise que subissent les filières animales depuis 2008, le choix est vite fait. Les risques, en matière d'élevage, sont très brutaux. Les conséquences pourraient être terribles. A quoi il conviendrait

d'ajouter la récente crise du lait. Et le travail, dans ces secteurs, est, de surcroît, beaucoup plus astreignant. Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt devra être très vigilant. Autant il est facile de passer de l'élevage à la culture céréalière, autant il est compliqué de faire le chemin inverse.

**M. Jean Arthuis.** – C'est un phénomène analogue à celui de la désindustrialisation. Et il y a, de même, une main-d'œuvre très nombreuse en jeu. Les risques sociaux sont donc grands et doivent conduire à regarder en face la question du coût du travail dans nos filières économiques.

**M. Yannick Botrel, rapporteur spécial.** – Les exigences en matière de politiques sanitaires seraient trop élevées, M. Patriat ? Il est vrai que nous allons souvent plus loin que les règles imposées par l'Union européenne, et cela vaut pour d'autres domaines que l'agriculture. Les producteurs sont souvent en butte à des inquisitions tatillonnes, dont on a tôt fait d'accuser l'Europe, alors qu'il s'agit parfois de décisions franco-françaises. Reste qu'en matière de veille sanitaire, il faut conserver une grande vigilance. On a vu les désastres qu'a provoqués l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), avec l'effondrement de la filière bovine en Grande-Bretagne. Les dangers ne sont pas tous derrière nous : voyez, par exemple, le virus de Schmallenberg ou la « fièvre Q » cette année. Il faut conserver des niveaux de surveillance et d'alerte adéquats, sans pour autant faire de zèle.

Jean-Paul Emorine regrette la diminution des crédits de la mission, on peut le comprendre. Mais je lui rappelle que nous ne faisons là que respecter la programmation pluriannuelle des finances publiques, selon un processus déjà engagé par le précédent Gouvernement. Les dispositions de la loi de finances pour 2013 ont conduit à trouver des équilibres. Les organisations professionnelles ne s'insurgent d'ailleurs pas contre la baisse des crédits.

J'en viens, enfin, à la question de la compétitivité, abordée par plusieurs collègues. Il est vrai qu'une réflexion est à conduire sur notre balance commerciale agroalimentaire, qui n'est excédentaire que sous l'effet des exportations de vins et d'alcools. Avec nos collègues Joël Bourdin, André Ferrand et Christian Bourquin, nous avons été amenés, dans le cadre de la mission que nous conduisons sur le soutien aux exportations dans l'agroalimentaire, à entendre de nombreux acteurs. Nous rendrons nos conclusions dans quelques mois. Mais je suis en mesure de dire, dès à présent, que nos pertes de marchés à l'export tiennent aussi, pour une part, à la timidité de nos entreprises à aller se battre à l'international. En outre, j'ai noté que les chefs d'entreprise soulignent qu'ils ont le plus grand mal à trouver des collaborateurs bilingues ou trilingues. Il y a là de quoi réfléchir.

*A l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement des rapporteurs spéciaux à l'article 60.*

*Puis, elle décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », ainsi que l'article 60 modifié par l'amendement de la commission,*

*et les articles 61 et 61 bis, sans modification. Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».*

\*

\*       \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**

## **ANNEXE**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

#### **Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt :**

- Stéphane Le Foll, ministre
- Guillaume Garot, ministre délégué chargé de l'agroalimentaire
- Elodie Lematte, conseillère budgétaire
- Claire Brennetot, attachée parlementaire

#### **Direction générale de l'alimentation :**

- Patrick Dehaumont, directeur général
- Jean-Luc Angot, directeur général adjoint
- Eric Zunino, sous-directeur de la politique de l'alimentation
- Sophie Palin, adjointe du sous-directeur
- Philippe Gonzales, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales
- Bruno Saimour, chef du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières
- Catherine Collinet, responsable de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires

#### **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles :**

- Xavier Beulin, président

#### **Confédération paysanne :**

- Philippe Collin, secrétaire général

#### **Coordination rurale :**

- François Lucas, vice-président