



N° 2860

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME I

AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

PAR M. MICHEL RAISON

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN « BUDGET DE FIN DE CRISE » ?	9
A.— LA MISSION AGRICULTURE DANS SON CONTEXTE	9
1. Un budget 2010 marqué par la mise en œuvre du PSEA	9
2. L'inscription dans une programmation pluriannuelle ambitieuse	10
B.— DES MARGES D'INTERVENTION PRÉSERVÉES	11
1. Des crédits « sanctuarisés » par le Président de la République	11
2. Les plans de développement des filières	13
II.— DES ÉCONOMIES PRÉSENTES ET À VENIR	15
A.— LES MESURES D'ÉCONOMIE POUR 2011	15
1. La réduction de effectifs et la baisse des dépenses de fonctionnement.....	15
2. Les transferts de charges	17
B.— LA POURSUITE DE LA RGPP	19
1. Réalisations	19
2. Projets	20
C.— DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSSE ?.....	22
1. La décrue de plusieurs dispositifs.....	22
2. Des dépenses surévaluées ?.....	25
III.— DES DOTATIONS QUI NE RÉPONDENT QU'IMPARFAITEMENT AUX OBJECTIFS DE LA LMAP	28
A.— LE PROGRAMME 154	28
B.— LE PROGRAMME 149	33
C.— LE PROGRAMME 206	36
EXAMEN EN COMMISSION	41

Mesdames, Messieurs,

L'année 2009, année noire pour l'agriculture française, a non seulement mis à mal la trésorerie des exploitations et fait dramatiquement chuter le revenu des agriculteurs, mais elle a également dévoilé les faiblesses structurelles de certaines filières et servi de révélateur à la crise profonde que traverse le secteur agricole dans notre pays. En 2009, pour la première fois depuis 20 ans, les exportations agroalimentaires ont reculé en valeur à 44 milliards d'euros, soit 12% de moins qu'en 2008. Ce chiffre ponctuel, déjà oblitéré par le rebond des échanges observé au premier semestre 2010, cache une réalité plus inquiétante : l'effritement des parts de marché de la France à l'export depuis plusieurs années, qui traduit la baisse de compétitivité de nos filières de production.

Longtemps considérée comme le troisième exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires et le premier pour les seuls produits des industries agroalimentaires, la France a perdu des places dans le classement mondial au profit de grands pays agricoles émergents, comme le Brésil, mais aussi de concurrents européens comme les Pays Bas ou l'Allemagne pourtant soumis à des conditions de concurrence globalement identiques, y compris en matière de taux de change. Ainsi, alors qu'en 2000, la part de la France dans les exportations agricoles et alimentaires mondiales était de 6,7 % et celle de l'Allemagne de 5,3 %, en 2008, le rapport s'est inversé : la part de la France n'est plus que de 5,6 % et celle de l'Allemagne a atteint 6,6 % ⁽¹⁾.

La découverte de ce différentiel avec l'Allemagne, ainsi que des avantages comparatifs dont bénéficient les agriculteurs outre-Rhin, a fait l'effet d'un électrochoc tant au sein du monde agricole que de la classe politique, comme en témoignent la récurrence de ce thème dans les débats au Parlement lors de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

(1) « Les vraies raisons de l'émergence allemande », *Agra Presse Hebdo*, n° 3261, 19 juillet 2010.

Il apparaît en effet plus que temps que la France réussisse à son tour sa mue agricole en modernisant et en restructurant ses filières et ses exploitations. Tel est d'ailleurs bien l'objet de la LMAP dont l'examen témoigne de la prise de conscience de la nécessité de réagir vite pour mettre en place un cadre qui, indépendamment des évolutions de la politique agricole commune (PAC), offre aux exploitants les outils juridiques et fiscaux susceptibles de leur permettre de s'assurer des débouchés et un revenu. Le développement de la contractualisation, la responsabilisation des interprofessions, le renforcement des organisations de producteurs, l'extension de la couverture des risques liés à l'activité agricole constituent autant de solutions pour accompagner les agriculteurs dans leur démarche de reconquête.

C'est également la raison pour laquelle, bien que la crise de 2009 soit en passe d'être résorbée, grâce notamment à un effort budgétaire sans précédent dans le cadre du plan de soutien exceptionnel en faveur de l'agriculture (PSEA), le ministère de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche parvient à conserver des marges de manœuvre au sein du budget de la mission Agriculture pour 2011 en vue d'accompagner la sortie de crise. Dotée de 3,588 Md€ en AE et 3,674 milliards d'euros en CP, la mission affiche en effet une baisse en autorisations d'engagement à hauteur de -1,76 % mais connaît une hausse en crédits de paiement dans des proportions identiques. Hors crédits de personnel, la mission ne subit qu'une baisse de 0,5 % en AE et bénéficie d'une hausse de plus de 4 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Cette hausse permet de préserver les moyens d'intervention du ministère, ce qui se traduira notamment par la mise en œuvre de plans de développement des filières, mesures qui s'inscrivent dans la continuité du PSEA dont elles constituent le volet « restructuration ».

Le projet de budget du ministère chargé de l'agriculture n'en prend pas moins part à la réalisation de l'objectif de limitation des dépenses publiques fixé par le Gouvernement en appliquant un taux de diminution de ses dépenses d'intervention de 1,5 % et un taux de diminution de ses dépenses de fonctionnement de 5 %. Les crédits de personnel connaissent ainsi une baisse importante de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Par ailleurs, la nouvelle programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 prévoit des objectifs plus ambitieux de réduction des dépenses du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP) à partir de 2012. L'objectif est en effet réduire le budget de la mission Agriculture en 2013 à 3,32 milliards d'euros en AE et 3,36 milliards d'euros en CP (à périmètre 2010 constant). Le ministère poursuit donc ses réformes de structures en recentrant l'action de l'administration sur ses missions régaliennes, en déléguant un certain nombre d'actions aux acteurs privés et en poursuivant la réorganisation de ses services et de ses opérateurs.

Le MAAP ne ménage donc pas ses efforts pour être à la fois une administration exemplaire, économe et efficace, et une force de soutien et de proposition, à l'écoute des besoins du monde agricole. Dans cette perspective,

voire rapporteur pour avis ne peut que vous appeler à soutenir l'action du Gouvernement et du ministre Bruno Le Maire en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales pour 2011.

I.— UN « BUDGET DE FIN DE CRISE » ?

A.— LA MISSION AGRICULTURE DANS SON CONTEXTE

1. Un budget 2010 marqué par la mise en œuvre du PSEA

Prenant la mesure de la crise agricole de 2009, le Président de la République a, le 27 octobre 2009, annoncé à Poligny dans le Jura un plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA) prévoyant :

– un milliard d'euros de **prêts bancaires de trésorerie**, l'État devant apporter 60 M€ pour que ces prêts soient bonifiés, ramenant ainsi leurs taux réels à 1,5 % sur 5 ans, voire à 1 % pour les jeunes agriculteurs ;

– 200 millions d'euros d'**allègement de charges d'intérêts d'emprunt et d'aide à la restructuration** en 2009 et en 2010 ;

– 170 millions d'euros de **remboursement de TIPP** et de TIC sur le gaz naturel payé en 2010 ;

– 120 millions d'euros de **remboursement de 75 % du montant de la taxe carbone** pour l'année 2010 ⁽¹⁾ ;

– 50 millions d'euros pour la prise en charge par l'État **de cotisations** dues à la mutualité sociale agricole et **50 millions d'euros pour la prise en charge de la taxe sur le foncier bâti**.

C'est ainsi que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le Gouvernement a présenté en séance publique à l'Assemblée nationale un amendement visant, notamment, à **abonder les crédits du programme 154 à hauteur de 200 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP** répartis comme suit : 100 millions d'euros (AE=CP) au titre du fonds d'allègement des charges (FAC) et 100 millions d'euros en AE et 50 M€ en CP au titre du dispositif Agridiff (aide aux agriculteurs en difficulté) destiné aux exploitations endettées disposant d'un outil de travail insuffisamment adapté à l'évolution des marchés. La dotation de la mission Agriculture est ainsi passée de 3,42 millions d'euros en AE et 3,44 millions d'euros en CP dans le PLF 2010 à 3,65 millions d'euros en AE et 3,61 millions d'euros en CP dans la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Par ailleurs, la **loi de finances rectificative pour 2009** ⁽²⁾ a abondé la mission Agriculture à hauteur de 638,5 millions d'euros (AE=CP) dont 559,5 millions d'euros à destination du programme 154. Sur ces 559,5 millions

(1) Cette annonce n'a finalement pu être mise en œuvre dans la mesure où la taxe carbone n'a pas été mise en place.

(2) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009.

d'euros, **110 millions d'euros** devaient être consacrés à la mise en œuvre du PSEA : 60 millions d'euros pour la bonification des prêts aux agriculteurs et 50 millions d'euros au titre de la compensation à la MSA de nouvelles mesures d'allègement de charges sociales.

2. L'inscription dans une programmation pluriannuelle ambitieuse

La première loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012 ayant été rendue caduque par la crise financière, le Gouvernement a déposé devant le Parlement une nouvelle loi de programmation pour la période 2011-2014, qui témoigne de sa détermination à mener une politique de consolidation des finances publiques permettant de réduire le déficit public à 3 % en 2013. Rappelons à cet égard que le Président de la République a appelé à la réduction du déficit public à 6% du PIB dès 2011, quel que soit le niveau de la croissance.

L'objectif retenu dans la nouvelle LPFP limite ainsi la croissance annuelle de la dépense publique à 0,8 %, objectif qui implique la réalisation de profondes réformes structurelles, à commencer par la limitation des niches fiscales et sociales et par la fixation de trajectoires de dépenses impératives. Aussi l'article 6 de la LPFP fixe-t-il l'évolution des plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, à périmètre constant, pour les années 2011, 2012 et 2013. La programmation du budget triennal de la mission Agriculture est détaillée dans le tableau ci-après :

(en milliards d'euros)

	Programmation pluriannuelle (périmètre constant 2010)									PLF 2011 (périmètre courant)		
	AE			CP			dont contributions au CAS pensions			AE	CP	CP CAS
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
Mission Agriculture	3,42	3,41	3,32	3,5	3,44	3,36	0,24	0,25	0,27	3,59	3,67	0,23

La loi de programmation pour les finances publiques pour la période 2011-2014 prévoit ainsi une réduction progressive du plafond de crédits du MAAP, avec une première diminution des CP pour 2012 à hauteur de 1,6 % et de 2,1 % pour 2013. La masse salariale hors CAS pensions est également en diminution, passant de 740,1 millions d'euros en 2010 à 686,9 millions d'euros en 2013.

Rappelons à cet égard que la construction du budget triennal des missions du budget de l'État s'est appuyée sur des **règles transversales d'économies** fixées comme suit par le Premier ministre :

– **remplacement d'un départ à la retraite sur deux** et diminution de 1,5% chaque année des emplois des opérateurs, soit un effort comparable à celui de l'État ;

– effort collectif de **baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement**, en commençant par 5 % dès 2011, au sein de l'État comme de ses opérateurs ;

– **réexamen systématique des dispositifs d'intervention**, avec pour objectif le même effort de 10 % à horizon 2013 que sur le fonctionnement. Les leviers à activer par les gestionnaires sont toutefois très variables, à l'image des dispositifs eux-mêmes (meilleur ciblage/priorisation/recentrage des interventions, mobilisation des ressources existantes en dehors du budget de l'État, amélioration du fonctionnement et accroissement de la productivité des structures financées par l'État, etc.).

B.— DES MARGES D'INTERVENTION PRÉSERVÉES

1. Des crédits « sanctuarisés » par le Président de la République

Le Président de la République a consacré l'an passé plusieurs déplacements officiels au secteur agricole, à l'occasion desquels plusieurs annonces ont été faites en matière de soutien de l'État, qui trouvent aujourd'hui leur traduction dans le projet de loi de finances pour 2011. Ainsi, le 1^{er} juillet, à Brommat, le Président a indiqué qu'une somme de 350 millions d'euros serait « sanctuarisée » pour financer l'installation des jeunes dans le budget 2011 et le 28 août dernier, dans les Alpes de Haute-Provence, il a annoncé que l'enveloppe d'un certain nombre d'aides agricoles (prime à l'herbe, ICHN) serait reconduite à l'identique en 2011.

C'est ainsi que les **crédits dédiés aux mesures concourant au revenu des exploitants sont maintenus**, notamment :

– les **165 millions d'euros (AE = CP) de la part nationale de la prime au maintien de troupeau de vaches allaitantes** (PNSVA – prime nationale supplémentaire à la vache allaitante) comptabilisés sur l'**action 11 du programme 154**. La PNSVA complète la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), financée par le budget communautaire : elle constitue l'une des dernières primes animales couplées suite à la réforme de la PAC de 2003. Le montant du complément est de 50 € pour chacune des quarante premières vaches, puis 25,85 euros pour chacune des vaches suivantes. L'estimation du nombre de vaches pouvant ouvrir droit à ce complément de prime

(3 642 357) se répartit ainsi : 2 933 543 vaches x 50 euros = 146,677 millions d'euros et 708 814 vaches x 25,85 euros = 18,323 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– et les **248,1 millions d'euros de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)** retracés sur l'**action 14 du programme 154**. Les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) visent au maintien des exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées (simples ou de montagne). Au total, 75 départements sont concernés. Les ICHN sont attribuées aux hectares de superficies fourragères et à certaines cultures de montagne sèche en zone défavorisée (dans la limite de 50 ha). En 2010, dans le cadre du bilan de santé de la PAC la revalorisation des 25 premiers hectares a été portée à 50% dans l'ensemble des zones défavorisées. Cette aide, cofinancées par le FEADER à hauteur de 55%, bénéficie en moyenne à 96 000 exploitations, représentant 4,3 millions d'hectares, pour un montant de 128,6 euros/ha (part État et part FEADER).

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit également les crédits nécessaires pour couvrir les renouvellement des contrats de prime herbagère agro-environnementale (PHAE) opérés en 2010 : **65,9 millions d'euros** permettront ainsi de financer à partir de l'**action 14 du programme 154 le solde du dispositif PHAE** dont les contrats bénéficient par ailleurs d'un cofinancement à hauteur de 75% par le FEADER depuis 2010.

Enfin, **350 millions d'euros en AE** devraient effectivement être consacrés à l'**installation des jeunes agriculteurs**, regroupant à la fois les crédits budgétaires inscrits dans le PLF pour 2011, mais également les contreparties communautaires de certains dispositifs et les exonérations fiscales et sociales dont bénéficieront les jeunes agriculteurs en 2011, ce qui donne :

– **161 M€** en AE (et 126,8 millions d'euros en CP) inscrits sur l'**action 13 du programme 154** correspondant à la reconduction à l'identique des moyens consacrés en 2010 au financement des stages à l'installation (6 millions d'euros AE=CP), de la DJA – dotation jeune agriculteur (55 millions d'euros AE = CP) et du FICIA (11,5 millions d'euros AE = CP), auxquels s'ajoutent les charges de bonification des prêts à l'installation qui sont en baisse, manifestement en lien avec la baisse des taux de crédit, à hauteur de 88,4 millions d'euros en AE et 54,3 millions d'euros en CP ;

– **94 millions d'euros** sont comptabilisés par le Gouvernement au titre de la part communautaire, correspondant notamment au cofinancement de la DJA par le FEADER (à 50 % en métropole et entre 60 et 75 % outre-mer) ;

– **95 millions d'euros** enfin représentent la somme des exonérations fiscales et sociales en faveur des jeunes. Si votre rapporteur n'a pas pu reconstituer exactement cette somme, notamment en l'absence d'estimation dans le projet

(1) Source : *Projet annuel de performance pour 2011*.

annuel de performance (PAP) d'un certain nombre de dépenses fiscales pour 2011, il note que l'abattement d'impôt sur le revenu sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs a coûté 66 millions d'euros en 2009 et le dégrèvement d'office de la TFNB pour les jeunes agriculteurs 12 millions d'euros.

2. Les plans de développement des filières

Aux mesures exceptionnelles du PSEA succéderont en 2011 des **mesures structurelles avec la mise en place de plans de développement des filières**, qui permettront d'accompagner les mutations et le renouvellement des générations sur la période 2011-2013, principalement en soutenant la modernisation des bâtiments dans les domaines du bien-être animal et de la performance énergétique des exploitations. Des mesures facilitant la cessation d'activités et la reconversion professionnelle seront également mises en œuvre.

Lors de l'inauguration du Salon international de l'élevage, le 14 septembre 2010, le ministre chargé de l'agriculture a ainsi annoncé la mise en œuvre de ces plans et indiqué que **300 M€ sur 3 ans** seraient débloqués pour leur réalisation, **dont 160 millions d'euros de crédits budgétaires et 120 M€ de produit de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles**, mise en place par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP).

Lors de son discours, le ministre a détaillé les mesures qui seront mises en place afin de renforcer la compétitivité des filières d'élevage au travers des plans de développement :

– pour le **secteur laitier**, l'objectif poursuivi est de préparer la filière laitière à la disparition du régime des quotas à l'horizon 2015. Le plan prévoit ainsi une réforme de la gouvernance du secteur visant notamment à fixer l'échelon de gestion des quotas à un niveau économiquement mieux adapté : le bassin laitier. La gestion des quotas sera fluidifiée et le programme de rachat de quotas sera maintenu. En amont de la filière, la mise en œuvre du plan fera appel aux crédits du plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) et du plan de performance énergétique (PPE). Enfin, l'aval de la filière bénéficiera d'une aide à l'innovation, à la recherche et au développement.

– pour la **filière bovine**, le plan accompagnera également la modernisation des exploitations et proposera des mesures de soutien à l'export. Sa première étape consistera en un diagnostic stratégique détaillé de la situation par bassin de production ;

– pour la **filière porcine**, l'accent sera mis sur la mise aux normes en matière de bien-être animal (bâtiments pour les truies gestantes) ainsi que sur certains axes dégagés par l'étude prospective « Porc 2015 » réalisée par l'interprofession porcine.

– enfin, une dotation permettra également d'accompagner les éleveurs de la **filière volaille** (poules pondeuses et palmipèdes) dans la mise aux normes de leurs installations en matière de bien-être animal.

Si votre rapporteur se félicite de l'initiative lancée par le ministre, il s'interroge néanmoins sur les circuits de financement des plans de développement. **60 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP** devraient ainsi leur être affectés en 2011 dans le cadre du programme 154 :

– 45 millions d'euros en AE et 18,6 millions d'euros en CP sont inscrits dans le cadre des aides versées pour la promotion des produits et l'orientation des filières notamment par France Agri Mer et l'Odeadom (action 11), en vue du financement de l'**aide à la cessation d'activité laitière** ainsi que de différentes aides visant à accompagner les mutations et le renouvellement des générations ;

– 3 millions d'euros (AE=CP) figurent sur l'action 13 « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations » au titre de l'**aide à la réinsertion professionnelle** ;

– enfin, 12 millions d'euros en AE et 2,4 M€ en CP sont comptabilisés au titre du **plan de performance énergétique** sur cette même action.

Les documents d'information budgétaire précisent en outre que « *ces crédits seront complétés par le produit de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles introduite par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010* ». Le communiqué de presse du ministère précise prudemment que ces crédits bénéficieront « *notamment aux jeunes* ». On ne peut toutefois que s'étonner de la présentation qui est faite par le MAAP de cette mesure alors que dans les débats sur le projet de modernisation de l'agriculture et de la pêche, la question de l'affectation de cette nouvelle taxe avait été âprement discutée au sein des deux assemblées. Remettant notamment en cause l'affectation initiale du produit de la taxe au budget général de l'État, la Commission de l'Économie du Sénat avait ainsi adopté un amendement de suppression de l'article du projet de loi afférent. Le dispositif avait ensuite été modifié par deux fois, au Sénat puis à l'Assemblée Nationale, par le Gouvernement afin de faire en sorte que le produit de la taxe bénéficie avant tout aux jeunes agriculteurs. L'**article 1605 du code général des impôts** précise à cet égard que la taxe est perçue au profit de l'Agence de services et de paiement et que son produit est « affecté à un **fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs** inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement. **Ce fonds finance des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants** ». La question se pose donc de savoir si l'intégralité du produit de la taxe sera ou non affecté à la réalisation des plans de développement et, en leur sein, aux actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Le Gouvernement devra à cet égard être en mesure de rendre compte devant la représentation nationale de l'utilisation du produit de cette nouvelle taxe conformément à son objet.

II.— DES ÉCONOMIES PRÉSENTES ET À VENIR

A.— LES MESURES D'ÉCONOMIE POUR 2011

1. La réduction de effectifs et la baisse des dépenses de fonctionnement

S'agissant des crédits de personnel, la masse salariale de la mission s'élève à 924,9 millions d'euros (AE=CP) pour 2011 dont 694,1 millions d'euros hors CAS pension, contre 974,9 millions d'euros en 2010 (dont 740,1 millions d'euros hors CAS pensions). Cette évolution est notamment le fruit d'un **schéma d'emplois prévoyant le non-remplacement en 2011 de 330 ETP de titulaires** et de 175 ETP de personnels non permanents⁽¹⁾; cette mesure est toutefois partiellement compensée par un retour catégoriel aux agents représentant la moitié des économies réalisées sur le schéma d'emplois (soit 7,5 millions d'euros).

Cette évolution tient également compte des mesures de transfert entre ministères puisque, au total, 284 ETPT seront transférés en 2011 dont 175 aux services du Premier ministre au titre des emplois de directeurs et de directeurs adjoints des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI). Au total, le transfert des crédits mutualisés des DDI représentent 16,8M€ en moins sur le programme 206 et 40,1 millions d'euros sur le programme 215.

Programme et action support de la mission Agriculture en 2011 :

l'évolution des dotations du programme 215 et de l'action 06 du programme 206

• En **baisse de 11,7 % en AE et 10,3 % en CP**, le programme 215 reflète la volonté du Gouvernement de maîtriser la dépense publique, notamment en ne prévoyant que le remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et en appliquant des schémas d'emploi très strict.

Le plafond d'emplois 2011 du programme 215, qui retrace pour l'essentiel les moyens en personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et régionale du MAAP relevant de la mission Agriculture, diminue ainsi de 375 ETPT par rapport à 2010 pour s'établir à 9 999 ETPT. Une partie de cette baisse est toutefois imputable à des **mesures de transfert**, qui sont particulièrement nombreuses pour 2011 :

- + 89 ETPT en provenance du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation » pour les comptables CHORUS des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM) des nouvelles structures interministérielles départementales ;

- +5 ETPT en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi public » du MEIE et + 3 ETPT en provenance du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » du ministère de la santé et des sports pour renforcer les effectifs des CPCM ;

- -88 ETPT au profit du service du Premier ministre pour les postes de directeurs départementaux interministériels et directeurs adjoints ;

(1) A l'échelle du ministère, on atteint un total de 450 ETP de titulaires supprimés et 250 ETP de personnels non permanents.

- -32 ETPT au profit du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » du MEEDDM correspondant au transfert des missions de la police des eaux en départements d'outre-mer dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) ;

- -5 ETPT à destination du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » au titre des nouvelles structures rattachées aux services du Premier ministre (-3 ETPT), d'une part, et de la gestion du programme 333, d'autre part ;

- -4 ETPT à destination de Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES) au titre du transfert des moyens du laboratoire national de la protection des végétaux ;

- -1 ETP à destination du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » du ministère de la jeunesse et des solidarités actives pour la constitution de son cabinet.

L'impact du schéma d'emploi entraîne en outre une **diminution de la masse salariale estimée à 15,14 M€ pour 2011**. Ce chiffre ne représente toutefois pas l'économie réalisée par le MAAP dans la mesure où un retour aux agents de la moitié du gain lié au non remplacement des départs est toutefois mis en œuvre par le biais de mesures catégorielles, avec notamment en 2011 une nouvelle grille indiciaire pour les agents de catégorie B.

S'agissant de l'évolution des crédits de chacune des actions du programme, ils sont tous en diminution, dans des proportions plus ou moins importantes, à l'exception de l'**action 01**, qui regroupe l'ensemble des effectifs de l'administration centrale et dont la dotation en crédits de paiement est **stable** pour 2011 (+0,71 %). L'**action 02** connaît une baisse de près de 39 % en AE et en CP résultant logiquement de la **fin en 2011 des opérations de recensement agricole** : ainsi seul 1,3 M€ en CP est inscrit à ce titre dans le PLF 2011 contre 8,2 millions d'euros l'an passé. Les importantes baisses de crédits constatées sur l'**action 03** résultent notamment des transferts décrits précédemment. Les dépenses en personnel s'élèvent ainsi en AE et en CP à 426,5 millions d'euros pour 2011 contre 450 millions d'euros l'an passé. De même, les frais de gestion immobilière, réduits au paiement des loyers et aux charges et fluides des services implantés dans les DOM ainsi qu'aux dépenses relatives au nettoyage, gardiennage et entretien dans les DRAAF, n'atteignent plus que 2,6 millions d'euros contre 33,5 millions d'euros en 2010. Enfin, les dépenses comptabilisées sous la rubrique « Autres moyens » sont créditées de 10,8 millions d'euros contre 29,3 millions d'euros l'an passé. L'**action 04** est elle aussi en diminution de 18 % en AE et 4,5 % en CP, baisse imputable à la fois aux dépenses de personnels (-8,6 %) et de fonctionnement (- 8,2 %), hors **dépenses d'informatique qui restent stables**.

• En ce qui concerne le **plafond d'emplois** du programme 206, celui-ci passe de 5 336 ETPT en 2010 à 4 742 ETPT en 2011 en raison non seulement de l'impact du schéma d'emplois mais surtout d'un certain nombre de **mesures de transferts** et notamment :

- le transfert de 75 ETPT à destination de l'ANSES au titre du laboratoire national de la protection des végétaux (LNPV) ;

- le transfert de 87 ETPT au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » pour assurer le fonctionnement des directions départementales en charge de la protection des populations ;

- le transfert vers le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de 89 ETPT lié à la mise en place des comptables CHORUS dans les centres de prestations comptables mutualisés (CPCM).

Ces mesures représentent une **économie de plus de 16 M€** imputable sur les dépenses de personnel retracées dans l'**action 06** du programme, dont les dépenses de fonctionnement courant diminuent également fortement en raison du **transfert de 16,7M€ opéré en direction du programme 333** au titre du financement, au sein des nouvelles directions départementales interministérielles, des services de l'alimentation, de la gestion immobilière et de la formation continue. Au total, les crédits de paiement de l'action 06 du programme 206 sont en diminution de plus de 35 M€, soit **-11 %**, pour 2011.

2. Les transferts de charges

Les mesures de transfert ne se limitent pas aux personnels et moyens de fonctionnement. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes et de l'équipe RGPP du MAAP, le choix a été fait d'externaliser la charge de la mise en œuvre de certaines politiques, notamment en faisant assumer leur financement par le CAS DAR (compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »). C'est notamment le cas :

– des dépenses de **sélection végétale** (-1 million d'euros) ;

– des actions de **génétique animale**. Le projet annuel de performance pour 2010, qui prévoyait une dotation à hauteur de 10,5 millions d'euros en AE et **11,5 millions d'euros en CP** pour le financement des actions de génétique animale, indiquait déjà que l'État prévoyait un désengagement progressif de ce secteur en 2010 et 2011 tout en continuant de participer au maintien de la diversité du patrimoine zoogénétique français et de l'élevage dans les régions défavorisées, notamment par le biais de la reconduction du service universel de l'insémination artificielle pour la période 2010-2014.

Le transfert au CAS DAR pose toutefois la question de la capacité de l'interprofession « France génétique élevage » à dégager des ressources nouvelles pour prendre directement en charge ces actions, ce qui était l'objectif initial. Par ailleurs, si les réponses aux questionnaires indiquent que le **service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants en monte publique** reste bien financé par l'État, on ne trouve pas trace des crédits afférents au sein de l'action 11 du programme 154 de la mission APAFAR qui retraçait l'an passé l'ensemble des moyens consacrés aux actions de génétique animale.

Le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

D'après le commentaire de Nicolas Forissier, rapporteur spécial, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009, le compte d'affectation spéciale « CAS DAR » présente la particularité d'une sous-exécution chronique de ses crédits. Il rappelle que dans un contexte de gestion tendue des ressources disponibles pour le financement des politiques agricoles, la Cour des comptes avait en conséquence suggéré de transférer certaines actions de recherche de la mission Agriculture vers le CAS DAR. La Cour avait également souligné que la loi de finances pour 2006 autorisait un financement par le CAS DAR d'une gamme très large de dépenses sous réserve qu'elles aient bien pour objet de participer directement ou indirectement au développement de la production agricole et à son environnement.

Rappelons toutefois que le compte d'affectation spéciale est alimenté par une fraction, égale à 85 %, de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles prévue à l'article 302 bis du code général des impôts : ses ressources sont donc tributaires de la situation économique du secteur. Ainsi, en raison de la baisse importante des revenus agricoles en 2009, le montant de la recette devrait être beaucoup plus faible en 2010 qu'en 2009. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes évoque un montant de 102 millions d'euros contre 113,5 millions d'euros l'an passé.

Ceci explique que les transferts aient été limités en 2011 aux seules actions de recherche génétique dans les domaines animal et végétal. Les premières sont retracées au sein de l'action 01 du programme 775, où 8 236 500 euros leur sont destinées, et les

secondes s'inscrivent sur l'action 01 du programme 776 avec un financement prévu à hauteur de 1,33 millions d'euros.

Les transferts au CAS DAR pourraient toutefois s'amplifier l'an prochain. La prise en charge du programme pour l'installation et le développement des initiatives locales, aujourd'hui financé par le FICIA (11,5 millions d'euros AE = CP inscrits pour 2011 sur l'action 13 du programme 154), a notamment été évoquée.

On distingue nettement au travers des mesures de transfert opérées par le PLF 2011 mais également des décisions prises dans le cadre de la RGPP que le MAAP a engagé un mouvement de fond visant à recentrer son action sur les missions régaliennes et à déléguer la réalisation et le financement de certaines actions aux acteurs économiques.

On peut citer par exemple, dans le cadre de la RGPP, la disparition du financement des travaux d'hydraulique agricole, le transfert aux filières professionnelles du financement du service public de l'équarrissage ou encore la limitation des financements accordés au réseau rural. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a ensuite rendu possible le transfert des missions des ADSAEA aux chambres d'agriculture (article 71) mais a également entériné les décisions prises dans le cadre des États généraux du sanitaire. Le projet de loi de finances pour 2011 franchit maintenant une nouvelle étape en initiant les transferts en direction du CAS DAR.

Pour l'avenir, la responsabilisation des interprofessions dans la gestion des actions de promotion et de communication aurait également été évoquée dans le but de réduire de moitié le montant des crédits consacrés par France Agri Mer à ces actions, voire ramener à zéro la ligne budgétaire correspondante, ce qui paraît néanmoins ambitieux vu l'insuffisante organisation de certaines interprofessions. D'après l'hebdomadaire Agra Presse ⁽¹⁾, un rapport interne au MAAP irait jusqu'à préconiser la suppression pure et simple de France Agri Mer. L'auteur du rapport considère en effet que non seulement les crédits consacrés aux actions de promotion et de communication pourraient être supprimés mais également les crédits de recherche et d'expérimentation destinés aux instituts techniques professionnels, ceux-ci étant par ailleurs éligibles aux financements du CAS DAR. Il reste la gestion des aides, qui pourrait être transférée à l'Agence de service et de paiement, et les études relatives à la situation des marchés et à la conjoncture qui, elles, pourraient être déléguées aux interprofessions.

Si votre rapporteur ne remet pas en cause l'opportunité des décisions prises par le MAAP, qui permettent *in fine* de responsabiliser les acteurs économiques, il considère qu'elles ne peuvent être motivées uniquement par des considérations budgétaires et qu'il doit être tenu compte de la capacité réelle et non pas théorique de ces acteurs à mener les actions qui leur seraient confiées. Enfin, il apparaît indispensable que le Parlement soit tenu informé en amont des options retenues dans ce cadre, *a fortiori* si, comme cela semble être le cas, elles

(1) Agra Presse Hebdo, n° 3258, lundi 28 juin 2010.

s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble. Il est à cet égard troublant de constater que bon nombre de propositions figurant dans le rapport précité ont d'ores et déjà été mises en œuvre par petites touches que ce soit dans le cadre de la RGPP, de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche ou encore du projet de loi de finances pour 2011.

B.— LA POURSUITE DE LA RGPP

1. Réalisations

Depuis le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche s'est fortement impliqué dans la mise en œuvre de réformes en son sein et parmi ses opérateurs, afin de réduire les dépenses tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique.

Les années 2009 et 2010 ont permis à la fois de rationaliser certains dispositifs du MAAP, tels que l'animation rurale, l'hydraulique agricole, la mesure de préretraite, ou encore l'équarrissage public, mais également l'organisation des services, avec la création des directions départementales des territoires (DDT) ou des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des directions départementales de la protection de la population (DDPP) ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCSPP) et des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la fin de l'ingénierie publique concurrentielle et le resserrement de l'administration centrale.

Les opérateurs sous tutelle du MAAP sont également concernés par les réformes. Après la création en 2009 de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France Agri Mer), l'année 2010 a été marquée par trois nouvelles fusions synonymes, à terme, de gains en efficacité et d'économies budgétaires:

– **l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)** a été créé le 1^{er} février 2010, suite au regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation. Placé sous la double tutelle des ministères chargés des sports et de l'agriculture, ce nouvel établissement est centré sur des missions de service public, tandis que les activités menées dans le champ concurrentiel des Haras nationaux seront transférées à un groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « France Haras », constitué entre partenaires publics (État et IFCE) et privés (représentants des associations de race, des éleveurs, des prestataires, etc.), à majorité publique. Doté d'un préfigurateur depuis le 1^{er} juillet 2010, ce GIP devrait être créé par arrêté ministériel d'ici la fin de l'année 2010, afin d'être opérationnel au 1^{er} janvier 2011 ;

– **le Centre national de la propriété forestière (CNPF)**, issu de la fusion du centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et des

18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), a officiellement été créé le 1^{er} avril 2010 ;

– enfin, la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) a donné naissance le 1^{er} juillet 2010 à l'**Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSéS). Le nouvel établissement reprend toutes les missions, les moyens et le personnel de chacune des deux agences, ainsi que les acquis et les valeurs - compétence scientifique, indépendance dans l'évaluation des risques, ouverture de l'expertise - pour les mettre au service d'une lecture plus globale et transversale des questions sanitaires.

La seconde phase de la RGPP, initiée à la suite du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, continuera de mettre l'accent sur la consolidation des réformes engagées, en particulier celles portant sur la concentration des opérateurs et la rationalisation des fonctions supports. L'objectif est d'exploiter les possibilités de mutualisations offertes par les regroupements de structures en administration centrale et dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE).

2. Projets

Si le premier cycle de réformes de la RGPP a permis de créer de nouvelles structures et de disposer d'une architecture ministérielle plus resserrée, la nouvelle vague issue de la RGPP 2 se concentrera sur la rationalisation des fonctions support afin notamment d'exploiter les possibilités de mutualisations offertes par le regroupement de structures. La simplification et la dématérialisation des processus, principalement en matière de gestion des aides, constitueront également une priorité. Enfin, les gains ainsi dégagés devraient contribuer au redéploiement des crédits hors titre 2 en direction des politiques d'intervention prioritaires du ministère.

• Rationaliser l'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés, simplifier et dématérialiser les processus :

– les chantiers d'optimisation des fonctions support de proximité des services du ministère (budget, finances, contrôle de gestion, ressources humaines, réseau et support services informatiques, immobilier, moyens généraux), sont poursuivis en administration centrale. La restructuration s'achève par une simplification du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (CGAAER), qui portera des effets à partir de 2011.

– de nouveaux chantiers sont initiés en 2011 en services déconcentrés, qui seront menés désormais dans un cadre interministériel, sous l'égide des Préfets de région et de département.

Dans les DDT et DDTM, le retrait progressif de l'État des activités d'ingénierie concurrentielle se poursuit, mais le MAAP a pour objectif de préserver fin 2012 des emplois pour la gestion des services publics non concurrentiels.

Enfin, concernant le développement de la télé-déclaration des demandes annuelles au titre de la PAC, une nouvelle cible 2011 a été établie à 50 % de dossiers surfaces télédéclarés afin de dégager les services des tâches de saisie, tout en sécurisant les déclarations et en réduisant les erreurs et les pénalités financières qui peuvent en découler.

La télédéclaration PAC

Pour bénéficier des aides de la PAC, les agriculteurs doivent établir chaque année des déclarations spécifiques de demande d'aide. Actuellement, les agriculteurs ont le choix entre la déclaration papier et la télédéclaration, qui représente à peu près **30 % des dossiers déposés**, avec un écart important d'un département à l'autre.

Il a été décidé de franchir une nouvelle étape de dématérialisation pour atteindre le taux de **65 % de télédéclarations à horizon 2013** (dossiers surfaces). La dématérialisation permettra à chaque agriculteur d'avoir accès en permanence à son dossier à jour. Il peut ainsi prendre connaissance des aides auxquelles il a droit et savoir en toute transparence où en est la validation de sa demande par les services du ministère de l'Agriculture.

• Recentrer l'action des services de l'État en matière de sécurité et de qualité sanitaire de la chaîne alimentaire

En 2011, conformément aux conclusions des États Généraux du Sanitaire menés en 2010 avec l'ensemble des partenaires, certaines missions portées par le programme 206 seront déléguées progressivement à des organismes professionnels à vocation sanitaire, et le dispositif de certification et de contrôle en santé et protection animales sera optimisé, en déléguant à des vétérinaires privés l'accomplissement d'une partie des missions accomplies jusqu'à présent par des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) au sein des DD(CS)PP.

• Rationaliser l'organisation des opérateurs et des organismes consulaires

La rationalisation des opérateurs et des organismes consulaires est destinée à se poursuivre pour mieux s'adapter aux objectifs prioritaires du ministère et leur permettre de s'aligner sur les objectifs d'économies de moyens de fonctionnement et d'emplois de la fonction publique :

– pour l'ASP et France Agri Mer, il s'agit de rationaliser l'organisation afin de maîtriser les trajectoires budgétaires ;

– en matière de politiques du cheval et de la forêt, l'objectif est la poursuite des actions engagées en matière d'optimisation de la gestion forestière, d'une part, avec l'ONF et le nouveau centre national de la propriété forestière

(CNPFF), et de développement économique et d'innovation dans la filière équine, avec la création du GIP « France Haras », d'autre part ;

– enfin, **la réforme des chambres d'agriculture**, prévue à l'article 70 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, se traduira par un renforcement de l'échelon régional et la mutualisation de certaines activités, pour une action de proximité plus efficace et plus innovante. La constitution d'un socle commun de dix activités sera complétée par l'intégration progressive des missions de service public assurées jusqu'alors par les ADASEA, conformément aux dispositions de l'article 71 de cette même loi. Le projet annuel de performances annonce une économie attendue de 6 millions d'euros en 2011, 12 millions d'euros en 2012 et 14 millions d'euros en 2013 à ce titre par rapport à la LFI 2010.

C.— DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSÉ ?

En 2010, le montant total des dépenses fiscales associées à la mission Agriculture était estimé à un peu moins de 3 milliards d'euros, se répartissant comme suit : 2,6 milliards d'euros sur le programme 154 et 90 millions d'euros sur le programme 149. Elles représentent donc quasiment l'équivalent de la dotation budgétaire de la mission.

Le montant de ces dépenses est toutefois en diminution, certains dispositifs arrivant à échéance, d'autres ayant été volontairement réduits en loi de finances. Par ailleurs, il semblerait que le montant de plusieurs de ces dépenses soit largement surévalué par les services de Bercy.

1. La dégrue de plusieurs dispositifs

Les dépenses fiscales du MAAP sont en diminution en raison de l'arrêt de plusieurs dispositifs :

– si **le remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits énergétiques** a été reconduit pour 2008 et 2009 par l'article 19 de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009 et par l'article 76 de la loi de finances rectificative pour 2009, aucune disposition ne figurait à ce titre dans la loi de finances pour 2010 et aucune n'est inscrite dans la loi de finances pour 2011. Le projet annuel de performance (PAP) ne propose pas d'estimation pour cette dépense au titre de 2011, et précise comme fin du fait générateur l'année 2009 et fin de l'incidence budgétaire : 2010. La suppression de cette mesure permet un allègement de la dépense fiscale associée à la réalisation du programme 154 **entre 100 et 150 millions d'euros**.

Rappelons que, dans le cadre de la loi de finances pour 2005, un remboursement partiel de cette taxe avait été décidé afin de palier la hausse du prix des carburants, à hauteur de 4 euros/hl, de même qu'un remboursement équivalent sur la taxe de consommation intérieure de gaz naturel (TICGN) au bénéfice des exploitants de serres. Bien que n'ayant pas vocation à être pérennisés,

ces remboursements ont été reconduits jusqu'en 2009, année pour laquelle leur coût est estimé à 150 millions d'euros, contre 165 millions d'euros pour l'année 2008.

– **l'exonération de TIC sur les biocarburants est en voie d'extinction** : d'après le PAP, son coût pour 2011 s'établirait en effet à **196 millions d'euros contre 360 millions d'euros pour 2010** et 546 millions d'euros pour 2009 ⁽¹⁾. La France avait initialement mis en place deux instruments de soutien aux biocarburants : un taux réduit de TIPP en faveur des producteurs, d'une part, et une TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) sur les distributeurs de carburants, d'autre part, afin de soutenir le développement des filières biodiesel (ou EMHV) et éthanol (incorporé directement ou sous forme d'ETBE dans le supercarburant). Comme le souligne M. Gilles Carrez dans son rapport d'information n° 2692 du 30 juin 2010 sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, fort de ces deux puissants instruments de soutien, les quantités agréées de biocarburants et l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation en France ont connu une hausse exponentielle depuis 2005, de même que le coût de cette politique pour l'État. Au total, entre 2002 et 2011, ce sont près de 3,8 milliards d'euros que l'État a investis dans le soutien à la production des biocarburants. **L'article 16 de la loi de finances pour 2009** ⁽²⁾ organise en conséquence la réduction progressive des montants de défiscalisation accordés aux biocarburants jusqu'en 2012, date à laquelle il est envisagé que la défiscalisation elle-même soit supprimée.

Désignation des produits	Réduction de TIPP (en €/hl)		
	2009	2010	2011
Esters méthyliques d'huile végétale	15	11	8
Esters méthyliques d'huile animale ou usagée	15	11	8
Éthanol d'origine agricole	21	18	14
Alcool éthylique d'origine agricole	21	18	14
Biogazole de synthèse	15	11	8
Esters éthyliques d'huile végétale	21	18	14

Parallèlement, la plupart des **dispositifs fiscaux introduits par la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006** devraient s'éteindre à la fin de

(1) Votre rapporteur note néanmoins que ces chiffres divergent sensiblement de ceux fournis par la MAAP dans les réponses aux questionnaires budgétaires qui indiquent un coût de 643 M€ pour 2010 et 752 M€ pour 2009.

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

l'année, sachant que certains n'ont par ailleurs jamais été mis en œuvre ou que leur coût pour les finances publiques est resté à un niveau proche de zéro ⁽¹⁾.

Le Gouvernement fait cependant le choix de proposer dans le projet de loi de finances pour 2011 la **prolongation du « crédit d'impôt bio »**, crédit d'impôt destiné à favoriser le maintien en agriculture biologique, c'est-à-dire après la période de conversion, aidée à juste titre pendant 5 ans.

L'article 66 du PLF propose à la fois un réaménagement et une prolongation de ce crédit d'impôt. Ainsi, dans le contexte budgétaire actuel, le montant du crédit d'impôt est ramené à 2000 euros. En revanche, il est proposé que le crédit d'impôt puisse se cumuler avec les aides au maintien désormais prises en charge sur le premier pilier de la PAC, au titre de chacune des années 2011 et 2012, à la condition que le total des aides et du crédit d'impôt n'excède pas 4 000 euros ⁽²⁾.

En dehors de toute considération environnementale, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité, en termes économiques, de prolonger ce dispositif, alors que la situation de la filière biologique en France est objectivement très différente aujourd'hui de ce qu'elle était en 2006. Le rapport d'évaluation préalable précise à cet égard que cette mesure est apparue nécessaire pour pallier l'insuffisance des montants des aides à la conversion ou au soutien pour les « petites exploitations » biologiques. Toutefois, si le mode de production biologique génère effectivement des surcoûts, ceux-ci sont en principe compensés par des prix de vente des produits supérieurs aux autres produits. Votre rapporteur est donc circonspect quant à l'opportunité de pérenniser ce dispositif, dont le coût est chiffré à 33 millions d'euros en 2010.

Il s'étonne par ailleurs que le **crédit d'impôt remplacement** connaisse un sort différent. Reconduit pour une année par la loi de finances pour 2010, son extension à la prise en charge des dépenses de remplacement des salariés en formation dans les exploitations de moins de trois salariés et sa prolongation jusqu'en 2012, proposées par votre rapporteur dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation agricole, ont été refusées par le Gouvernement à la fois pour des questions de coût et d'éventuelle incompatibilité avec le droit communautaire. Une mission d'évaluation de ce dispositif aurait toutefois été confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux afin d'examiner la possibilité de prolonger le crédit d'impôt « dans le respect des règles nationales et communautaires » ⁽³⁾. La dépense fiscale afférente pour 2011 est estimée à 10 millions d'euros par le projet annuel de performances.

(1) Exonération de TIC pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou l'avitaillement des navires de pêche, réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles

(2) Dans le cas contraire, le montant du crédit d'impôt serait, le cas échéant, diminué en conséquence.

(3) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Les **plus gros postes de dépenses fiscales** restent donc :

– d’une part, **l’application du taux réduit de TIC au fuel domestique utilisé comme carburant diesel**, pour un coût estimé de 1,1 milliard d’euros en 2011 ;

– et, d’autre part, **les exonérations de TFNB** (taxe sur le foncier non bâti) pour un total estimé dans le PAP à 371 millions d’euros en 2010.

Rappelons à cet égard que les professions agricoles sont exonérées de la part régionale et départementale sur le foncier non bâti depuis 1993, et de 20 % des parts communale et intercommunale de TFNB correspondant aux terrains à usage agricole depuis 2006. Ces deux exonérations font l’objet d’un remboursement de l’État estimé en 2010 à 197 millions d’euros pour la première et 174 millions d’euros pour la seconde. Votre rapporteur considère que, pour autant qu’elles soulagent la trésorerie des exploitations, ces exonérations ne constituent pas des mesures justes et équitables pour les agriculteurs. Comme l’avait d’ailleurs souligné une mission conjointe de l’IGF et du CGAAER, elles touchent en effet indifféremment tous les secteurs de production et toutes les zones géographiques, riches ou pauvres. Des interrogations demeurent donc aujourd’hui sur l’absence de sélectivité ou de progressivité de la mesure et, partant, sur son rapport coût/efficacité.

2. Des dépenses surévaluées ?

Si on peut se féliciter de la décruée des dépenses fiscales dans un contexte où la pression sur les finances publiques est importante, on peut néanmoins s’interroger sur la sincérité des estimations retracées dans les projets annuels de performance et, partant, sur la réalité de la mesure de l’efficacité de certaines dépenses.

L’exemple de la **dotation pour aléas** (DPA) est à cet égard éloquent. S’appuyant sur les modifications introduites par la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽¹⁾ et celles prévues dans le cadre de la loi de finances pour 2010 ⁽²⁾ afin de rendre le dispositif plus attractif, le projet annuel de performance prévoyait l’an dernier une dépense fiscale 100 fois supérieure à celle de 2009 et 2008, à hauteur de 100 millions d’euros. Aucune estimation ne figure plus dans le projet annuel de performances cette année au titre des années 2010 et 2011 ; seule la dépense fiscale pour 2009 a été réévaluée à 2 millions d’euros. On notera également qu’aucune estimation de la dotation pour investissement (DPI) n’est proposée cette année dans le PAP pour 2010 et 2011, alors qu’un ajustement du coût du dispositif a été opéré pour 2009, le fixant à 305 millions d’euros au lieu des 235 millions d’euros prévus précédemment.

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

(2) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

Au-delà des dispositifs pour lesquels les estimations données par le Gouvernement semblent sujettes à caution, il convient également de signaler les cas pour lesquels c'est le périmètre même de la dépense fiscale et donc l'ampleur des sommes imputées sur le budget du MAAP qui sont en cause.

Ainsi, alors que la dépense fiscale correspondant à l'application d'un **taux réduit de TIC sur le fuel domestique utilisé comme carburant diesel** ⁽¹⁾, estimée à **1,1 milliard d'euros**, est intégralement rattachée au budget du MAAP depuis 2006, son champ dépasserait largement le seul secteur agricole. Non seulement, elle concernerait également le BTP et les transports, mais moins de la moitié de la dépense bénéficierait en réalité aux seuls agriculteurs. La DLF (direction de la législation fiscale) estime en effet que **la part relative au carburant agricole ne représente que 43 % du coût de la mesure, soit environ 470 millions d'euros**. Alors qu'une hausse du taux réduit pourrait être proposée afin d'augmenter les ressources de l'État, il est important pour la représentation nationale de connaître précisément les bénéficiaires de cette mesure.

La situation paraît également confuse s'agissant du **taux de réduit de TVA applicable aux produits phytosanitaires et aux engrais** ⁽²⁾. La Cour des Comptes, suite à un contrôle sur les dépenses fiscales rattachées au budget du MAAP, a indiqué en décembre 2009 que le taux réduit bénéficiait majoritairement (à 66 % d'après la Direction générale des impôts) à des ménages et non aux agriculteurs visés par la mesure. Lors d'une audition par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale le 9 juin dernier, le ministre Bruno Le Maire a convenu qu'un resserrement de la mesure au profit des seuls professionnels agricoles serait vraisemblablement opportun et permettrait de réduire le coût de cette dépense fiscale, aujourd'hui évalué à 60 millions d'euros, à 29 millions d'euros. Cette réforme ne figure toutefois pas dans le projet de loi de finances pour 2011.

Enfin, s'agissant des dépenses fiscales rattachées au programme 149, les réponses aux questionnaires budgétaires reçues par votre rapporteur indiquent clairement qu'une réévaluation du chiffrage des dépenses fiscales s'impose. Cette réévaluation a d'ailleurs été réalisée dans le cadre d'un audit du CIAP (comité interministériel d'audit des programmes) de mars 2008 dont les résultats n'ont pas été intégrés dans les projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances par le ministère chargé du budget en dépit d'une **surestimation importante du coût des dépenses fiscales associées à la réalisation du programme Forêt**.

(1) Les agriculteurs bénéficient actuellement du taux réduit de taxe intérieure de consommation (TIC) qui est appliqué sur le fioul domestique. Cette taxe, qui s'élève à 5,66 €/hl, correspond à une réduction de 87 % par rapport au taux normal qui est en moyenne en France de 42,79 €/hl sur le gazole.

(2) Le 5° de l'article 278 bis du code général des impôts prévoit que relèvent du taux réduit de TVA à 5,5 % les produits suivants à usage agricole : amendements calcaires ; engrais ; soufre, sulfate de cuivre et grenaille utilisée pour la fabrication du sulfate de cuivre, ainsi que les produits cupriques contenant au minimum 10 p. 100 de cuivre ; produits antiparasitaires, sous réserve qu'ils aient fait l'objet soit d'une homologation, soit d'une autorisation de vente délivrée par le ministre chargé de l'agriculture.

Ainsi, concernant les droits de mutation à titre gratuit, alors que la direction de la législation fiscale chiffre la mesure à 25 millions d'euros, le rapport du CIAP a estimé que le coût des dispositions concernant spécifiquement le programme 149 pouvait être limité dans une fourchette de 4 à 10 millions d'euros, avec une probabilité forte pour le bas de la fourchette soit 4 millions d'euros. Seules les réductions d'impôt imputables aux propriétaires forestiers et aux groupements forestiers devraient en effet être rattachées au programme 149 ⁽¹⁾.

Concernant l'ISF, les évaluations figurant dans les projets annuels de performance portent sur 50 millions d'euros au bénéfice de 60 000 contribuables. Or, les analyses du CIAP conduisent à minorer ces données à 30 000 bénéficiaires pour un coût fiscal d'environ 20 millions d'euros.

Pour 2011, l'estimation du **coût des dépenses fiscales issues de la LMAP concernant le programme Forêt** pose également question. Le PAP estime ainsi :

– à 2 millions d'euros pour 2011 le coût de l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur les **comptes d'épargne forestière** ;

– et à 8 millions d'euros le coût du **dispositif DEFI**. Bien que celui-ci ait été modifié à l'occasion de la LMAP afin de permettre aux propriétaires forestiers de bénéficier d'une réduction d'impôt pour la prise en charge de leurs cotisations d'assurance, le coût estimé pour 2011 dans le PAP est identique à 2008 (mais en hausse de 3 millions d'euros par rapport à 2009).

Il apparaît donc difficile de déduire de ces chiffres la charge supplémentaire induite par les modifications apportées par la loi de modernisation. Les réponses aux questionnaires budgétaires sont à cet égard plus précises mais les prévisions dont elles font état paraissent relativement élevées à votre rapporteur : 13 millions d'euros pour 2011, 19 millions d'euros pour 2012, 21 millions d'euros pour 2013. On peut en outre s'interroger sur le fondement de ce chiffrage, alors même que les décrets d'application des dispositions de la LMAP ne sont toujours pas parus. Un décret fixant la composition du Comité national de la gestion des risques en forêt ainsi qu'un arrêté nommant les membres de ce comité est ainsi attendu ; or ce comité doit être consulté sur tous les textes d'application relatifs au compte épargne d'assurance pour la forêt. Sont ainsi prévus un décret fixant les conditions d'application des dispositions relatives au compte d'épargne forestière ainsi qu'un décret fixant les conditions auxquelles doivent répondre les contrats d'assurance pour que les cotisations d'assurance bénéficient d'une réduction d'impôt au titre du DEFI et enfin un arrêté interministériel définissant les surfaces forestières considérées comme assurables contre le risque tempête. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, ces textes ne devraient pas être publiés avant le printemps prochain.

(1) Devraient ainsi être exclues les réductions au profit des groupements fonciers agricoles qui jusqu'à présent sont présentées au sein du programme « Forêt ».

Ces quelques remarques conduisent à s'interroger sur le respect de la LOLF et sur la virtualité des moyens accordés au Parlement pour connaître et mesurer dans sa globalité, au travers des projets annuels de performance, le niveau du soutien public à l'agriculture. Les dépenses fiscales retracées dans le PAP permettent-elles réellement de mesurer l'effort fiscal en faveur du secteur agricole ? On peut en douter.

III.— DES DOTATIONS QUI NE RÉPONDENT QU'IMPARFAITEMENT AUX OBJECTIFS DE LA LMAP

A.— LE PROGRAMME 154

La dotation du programme 154 s'établit en 2011 à 1,9 milliard d'euros en AE et 2 milliards d'euros en CP, soit une progression de 4 % en AE et **9,1% en CP** par rapport à la LFI 2010.

Sur l'**action 11** « Adaptation des filières à l'évolution des marchés » (quasi stable en AE et en hausse de 2 % en CP), votre rapporteur tient à souligner la légère **baisse des moyens dédiés aux actions internationales et à la stratégie économique** à hauteur de 800 000 euros par rapport au PLF 2010, sans que l'on ait le détail des mesures d'économie et donc que l'on sache si elles concernent plus tel ou tel organisme chargé de la promotion à l'étranger des produits français (Sopexa, Ubifrance, Adepta, CENECA). Même si la baisse est limitée, on peut considérer qu'un effort supplémentaire était *a contrario* nécessaire face à l'érosion inquiétante des parts de marché de la « ferme France » à l'export. Cette évolution s'accompagne en outre d'une **diminution de la dotation du Fonds pour les industries agroalimentaires** à hauteur de 1,5 millions d'euros en CP par rapport aux sommes retracées dans le PAP 2010. Cette évolution s'inscrit dans une tendance de long terme puisque les crédits prévus pour le FISIAA (fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires) sont passés de 12,9 millions d'euros dans le PLF pour 2008 à 8,5 millions d'euros dans le PLF 2009 et 7,5 millions d'euros dans celui pour 2010 et que 5 millions d'euros d'engagements seulement sont prévus pour 2011. Alors que l'objectif n° 1 pour les filières agricoles est de regagner de la compétitivité, leitmotiv qui irrigue l'ensemble de la LMAP, on ne peut que s'étonner du désengagement progressif de l'État sur ces actions. Rappelons qu'à l'échelle de l'Union européenne, l'industrie agroalimentaire est le premier secteur manufacturier en termes de chiffre d'affaires et d'emploi, avant l'automobile, la chimie et les machines, et le numéro deux en ce qui concerne la valeur ajoutée et le nombre d'entreprises ⁽¹⁾.

Votre rapporteur note en revanche la stabilité des financements destinés aux aides aux filières de production des départements d'outre-mer (**dispositif « sucre DOM »**) à hauteur de 90 millions d'euros (AE=CP) et tient à signaler la hausse notable des aides versées dans le cadre des dispositifs de promotion des

(1) *Agra Presse Hebdo*, n° 3249, 26 avril 2010.

produits et d'orientation des filières mis en œuvre notamment par France Agri Mer et l'ODEADOM (+ 32,5 % en CP) en vue de financer les **nouvelles mesures pour les DOM initiées lors du Conseil Interministériel de l'Outre-mer (CIOM)** de novembre 2009 destinées à encourager le développement des productions agricoles endogènes et l'organisation des filières (+ 40 millions d'euros en AE=CP pour 2011).

L'**action 12** « Gestion des crises et des aléas de production », qui avait été dotée de 249,1 millions d'euros en AE et 225,5 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2010 en vue de financer le PSEA ⁽¹⁾, voit logiquement ses crédits diminuer de 81,8 % en AE et 73,5 % pour 2011. La baisse porte principalement sur les dispositifs Agridiff et FAC qui recouvrent ainsi des niveaux proches de ceux prévus initialement dans le PAP pour 2010, avant intégration du PSEA ⁽²⁾. Les charges de bonification des prêts de crise (dispositif arrêté depuis 2007) diminuent également. Plus étonnant, les crédits destinés à soutenir le **développement de l'assurance récolte** sont en baisse de près de 5 M€ avec une dotation de 33,3 millions d'euros (AE=CP) pour 2011 contre 38,1 millions d'euros inscrits dans le PLF 2010. Rappelons que nonobstant le cofinancement du FEADER à 75 % obtenu dans le cadre du bilan de santé de la PAC l'an passé, l'assurance récolte avait bénéficié, dans le cadre de la loi de finances pour 2010, d'un soutien renforcé de la part de l'État avec une hausse de 6 millions d'euros par rapport à 2009. Votre rapporteur regrette que cet effort n'ait pas pu être poursuivi, alors que la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, adoptée en juillet dernier, vise précisément à promouvoir le développement des instruments de couverture des risques, qu'il s'agisse de l'assurance individuelle ou des fonds de mutualisation. Le Gouvernement participe d'ailleurs pleinement, tant au niveau européen que national, à la prise en compte dans les politiques agricoles de la protection contre les aléas climatiques, sanitaires voire économiques. Votre rapporteur note également que le projet de loi de finances pour 2011 ne prévoit pas de dispositions visant à mettre en place un **dispositif de réassurance publique**, conformément à l'article 27 de la LMAP qui donne six mois au Gouvernement pour présenter au Parlement les conditions et modalités d'un tel mécanisme.

L'**action 13** « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles » connaît elle aussi une baisse de crédits de l'ordre de 7,6 % en AE et de plus de 21 % en CP qui s'explique :

– par la diminution des dotations de **dispositifs en voie d'extinction** (dispositif de préretraites en métropole, indemnité viagère de départ, etc. ;

(1) La dotation initiale du PLF était en revanche de 49,1M€ en AE et 75,5 M€ en CP.

(2) Le dispositif AGRIDIFF notamment a été doté de 103,5 M€ en AE et 53,75 M€ en CP dans le cadre du plan de soutien exceptionnel.

– par un **allègement des charges de bonification des prêts à l'installation** dont le coût passe de 79,6 millions d'euros dans le PLF 2010 à 54,3 millions d'euros dans le PLF 2011;

– par la **forte réduction des moyens alloués au plan de performance énergétique des exploitations (PPE)**, qui sont divisés par trois pour 2011 (12 millions d'euros). Rappelons que le PPE était financé la première année de son existence par les crédits du plan de relance et devait l'être l'an passé par un retour sur la taxe carbone, qui n'a finalement pas été mise en place. Si le MAAP a néanmoins pu se voir affecter 29,2 millions d'euros pour poursuivre ses financements en 2010, les crédits ont été revus à la baisse pour 2011 mais le projet annuel de performance indique qu'ils devraient être complétés dans le cadre des plans de développement de filières par une partie du produit de la taxe sur les terrains constructibles créée par la loi de modernisation agricole, à hauteur de 8 millions d'euros. Le PPE devrait donc au final bénéficier de 20 millions d'euros en 2011.

A rebours des autres actions, la dotation de l'**action 14** du programme fait un bond de plus de 51 % en AE et 80 % en CP imputable principalement à la **compensation des exonérations de charges sociales**, qui passe de 50 millions d'euros dans le PLF 2010 à 506,8 millions d'euros dans le PLF 2011, dont 492,1 millions d'euros au titre des exonérations de charges au titre de l'emploi de travailleurs occasionnels dont le régime a été modifié par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 ⁽¹⁾.

Les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale
(articles L. 741-16 et L. 741-16-1 du code rural et de la pêche maritime)

La loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010 a amélioré le dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi existant : le champ des activités ouvrant droit à exonération a été redéfini **et toutes les activités liées directement ou indirectement au cycle de production animale et végétale, y compris les travaux forestiers**, sont concernées.

L'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime prévoit ainsi désormais que les employeurs relevant du régime agricole et employant des travailleurs occasionnels pour des tâches temporaires liées au cycle de la production animale et végétale, aux travaux forestiers et aux activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation de produits agricoles, lorsque ces activités, accomplies sous l'autorité d'un exploitant agricole, constituent le prolongement direct de l'acte de production, bénéficient d'une exonération dégressive de charges patronales.

Le nouveau dispositif, qui est applicable aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2010, prévoit une **exonération de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale** (maladie, vieillesse, allocations familiales et accidents du travail) **ainsi que des cotisations patronales conventionnelles obligatoires** (retraite complémentaire, prévoyance, formation professionnelle...), **à l'exception de l'assurance chômage**. La durée maximale ouvrant droit à exonération reste fixée à 119 jours ouvrés, consécutifs ou non, par année civile, pour un même salarié.

(1) Et 14,7 millions d'euros pour la compensation de l'exonération de charges salariales sur les contrats vendanges.

Totale pour les rémunérations mensuelles inférieures ou égales à 2,5 SMIC, l'exonération s'annule pour les rémunérations mensuelles égales ou supérieures à 3 SMIC. **Le coût de l'emploi au SMIC est ainsi ramené à 9,29 euros de l'heure.** Cette mesure bénéficie à environ 90 000 entreprises et 900 000 salariés.

Le coût de ce dispositif est à la hauteur des enjeux pour les filières qui ont beaucoup recours à de la main d'œuvre saisonnière et qui doivent impérativement retrouver des parts de marché face à leurs concurrents, comme **les fruits et légumes**. Rappelons ce chiffre : alors qu'en France, au cours des dix dernières années, les surfaces cultivées en légumes diminuaient de 15 %, elles progressaient de 21 % en Allemagne*.

Le Gouvernement propose toutefois logiquement de tirer toutes les conclusions de l'extension du dispositif d'exonération de charges sociales pour l'emploi de travailleurs occasionnels en supprimant le **dispositif d'exonération de la part salariale des cotisations sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels de moins de 26 ans**.

Rappelons qu'afin de favoriser l'embauche de jeunes en agriculture, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a prévu que les salariés de moins de 26 ans, embauchés dans le cadre du dispositif d'exonération de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels, bénéficient pendant un mois par an au plus de l'exonération de la part salariale des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.

Ce dispositif qui porte spécifiquement sur les charges salariales avait notamment pour objectifs d'améliorer la rémunération des saisonniers concernés et de rendre ces emplois plus attractifs. Or, il s'est avéré que **l'exonération n'a pas été forcément répercutée par les employeurs sur la rémunération de leurs salariés**. Or, de ce point de vue, les conditions d'exonération des cotisations patronales légales et conventionnelles en faveur des travailleurs occasionnels ont été élargies de manière tellement favorable par la loi de finances rectificative pour 2010 que l'abaissement indirect du coût du travail via les exonérations salariales est désormais marginal.

L'**article 68 du projet de loi de finances pour 2011** propose donc la suppression de cette mesure.

* « Les distorsions de concurrence intra-communautaires », FNSEA, mai 2010.

Notons que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif a nécessité un abondement du programme 154 dès 2010 à hauteur de 444,8 millions d'euros (AE = CP) pour un coût total estimé de 459 millions d'euros⁽¹⁾. Ainsi, à périmètre égal, la hausse constatée cette année sur l'action 14 est plutôt de l'ordre de 20 à 30 % que de 80 %. Notons en outre que sur le coût total du nouveau dispositif en 2010, 291 millions d'euros constituent une mesure de périmètre correspondant à la **régularisation des modalités de compensation du dispositif d'exonération des cotisations** qui passait au préalable par l'affectation aux administrations de sécurité sociale de divers impôts et taxes. Le coût de la mesure nouvelle serait donc limité à ce que le Gouvernement avait annoncé lors de sa présentation au Parlement, c'est-à-dire à **168 millions d'euros** en année pleine.

Parallèlement, des diminutions de crédits sont également à noter au sein de l'action 14, dont la plupart résultent cependant plus d'évolutions « naturelles » que de coupes budgétaires. Ainsi les crédits de paiement destinés à financer le solde des dossiers du **PMPOA** (dont les engagements se sont arrêtés le 31 décembre

(1) Ouverture nette de 444,8 M€ de crédits + 14,2 M€ d'annulation de crédits.

2006) passent de 21 millions d'euros dans le PLF 2010 à 7 millions d'euros dans le PLF 2011 et le financement des **MAE-R** (mesures agro-environnementales régionales) bénéficiera d'un petit peu moins de 48 millions d'euros en CP pour 2011 contre 60 millions d'euros inscrits dans le PLF 2010, en raison du transfert de l'aide à la conversion à l'agriculture biologique sur le premier pilier de la PAC et donc du financement complet des aides à l'agriculture biologique par des crédits communautaires. Votre rapporteur s'interroge en revanche sur la baisse des crédits alloués aux **actions en faveur du cheval**, qui lui paraît un peu brutale : ils diminuent en effet de près de moitié, leur montant n'étant plus que de 4,7 millions d'euros (AE=CP) pour 2011 contre 9 millions d'euros en 2010.

La dotation de l'**action 15** « Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions » apparaît plutôt stable (-0,37 %) mais cette stabilité globale cache des évolutions contrastées selon les opérateurs. On notera tout d'abord la revalorisation bienvenue des crédits alloués à l'**ASP** (agence de services et de paiement) dont le rapport pour avis d'Antoine Herth l'an passé soulignait la sous-estimation manifeste. L'augmentation de la dotation de 7,3 millions d'euros, soit + 7% par rapport à la LFI 2010 est en effet conforme aux conclusions de l'audit RGPP mené par l'Inspection générale des finances (IGF) qui a mis en évidence un déficit d'exploitation structurel de l'ASP sur les activités menées pour le compte du MAAP. *A contrario*, la subvention pour charges de service public versée à l'**IFCE** (Institut français du cheval) est en baisse d'un million d'euros par rapport à la LFI 2010 en raison, d'une part, de la mise en œuvre de la dernière tranche du plan de réduction des effectifs décidé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (CMPP du 11 juin 2008) et, d'autre part, de la diminution des dépenses de fonctionnement permise par la fusion des Haras Nationaux et de l'École française d'équitation dont est issu le nouvel établissement. Les dotations de **France Agri Mer** et de l'**ODEADOM** sont également en légère diminution : 1,1M€ pour France Agri Mer (-1,2 %) et 100 000 euros pour l'ODEADOM (-2,4 %) conformément au plan de réduction des effectifs de France Agri Mer et à l'application des règles transversales de réduction des dépenses de fonctionnement. Rappelons à cet égard qu'à l'instar des services du MAAP, les moyens de fonctionnement des opérateurs du programme 154 se voient appliquer la norme transversale d'économies sur les dépenses de fonctionnement (- 10% en trois ans) et sur les emplois (- 1,5% par an sur les effectifs, avec l'application en 2011, du schéma d'emplois prévu lors du précédent triennal). Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur la compatibilité de cet objectif avec la prise en charge sur les crédits de France Agri Mer des moyens en personnel et de fonctionnement de l'**Observatoire de la formation des prix et des marges**. Il constate une tendance de fond du Gouvernement à confier de nouvelles missions à cet établissement sans que les objectifs de réduction d'emplois arrêtés dans le cadre de la RGPP ne soient modifiés. Votre rapporteur n'a cependant pas besoin de rappeler l'importance du rôle de l'Observatoire ni de souligner la complexité de la tâche qui sera la sienne et qui nécessitera des moyens à la hauteur des enjeux. Enfin, on notera que suite au transfert des missions des **ADASEA** aux chambres d'agriculture opéré par l'article 71 de la LMAP, les

moyens de fonctionnements des ADASEA pour 2011 diminuent logiquement et passent de 14 millions d'euros (AE = CP) dans le PLF 2010 à 8 millions d'euros dans le PLF 2011.

Enfin, les crédits dévolus au secteur de la pêche au sein de l'**action 16** présentent une baisse de 34 % en CP qui s'explique largement par la **fin du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR)** :

– les moyens consacrés aux interventions économiques hors CPER et hors FEP diminuent ainsi de 17,9 millions d'euros en CP dans le PLF 2010 à 700 000 euros dans le PLF 2011 ;

– la dotation du plan de sortie de flotte ne sera plus que de 8 millions d'euros en CP en 2011 contre 20 millions d'euros en 2010 ;

– le montant des interventions socio-économiques (CNPMEM) est réduit de moitié (6,8 millions d'euros AE=CP contre 13,5 millions d'euros inscrits en 2010).

Le Gouvernement ayant obtenu l'aval de la Commission européenne, il pourra néanmoins poursuivre le financement des **contrats bleus** : 10 millions d'euros sont ainsi inscrits au titre de l'axe 3 du FEP « Contribuer aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur ».

B.— LE PROGRAMME 149

La dotation du programme 149 s'établit en 2011 à 360,1 millions d'euros en AE et 371,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de 1,6% en AE et une **hausse de 9,6% en CP** par rapport à la LFI 2010.

Cette hausse des crédits de paiements s'impute essentiellement sur les **actions 03 et 04** (respectivement + 31,7 % et + 8 %), dont les autorisations d'engagement, parallèlement, diminuent d'environ 6 %. L'évolution de l'action 03 est d'autant plus remarquable que plusieurs de ses lignes de crédit sont affichées en baisse :

– le CNPF perd 4 millions d'euros de subvention pour charges de service public suite au regroupement en un seul établissement public du centre national, des centres régionaux et de l'institut pour le développement forestier (13,7 millions d'euros AE=CP pour 2011) ;

– les charges de bonification au titre du plan Klaus mis en œuvre au lendemain de la tempête du 24 janvier 2009 diminuent de plus de 160 % et n'atteignent plus que 3 millions d'euros en CP contre 8 l'an passé, alors que le plan chablis 1999 draine encore 11,8 millions d'euros en CP (en baisse de plus de 5 millions d'euros également).

C'est toutefois bien le financement du **plan « Klaus »** qui bénéficie principalement de la hausse de la dotation de l'action 03 : les crédits destinés aux actions de **nettoyage** passent en effet de 30,3 millions d'euros en CP en 2010 à 59,4 millions d'euros pour 2011 et ceux finançant les actions de **reconstitution** augmentant de 14,5 millions d'euros. Le plan entre en effet dans une nouvelle phase : après les mesures de déblaiement et de stockage des bois tombés, il s'agit maintenant d'œuvrer au nettoyage et au reboisement des parcelles. 99,5 millions d'euros en AE et 86,9 millions d'euros en CP sont inscrits à ce titre pour 2011. Ces crédits ne seront toutefois pas de trop alors que le massif landais, une des plus importantes zones de production sylvicole d'Europe, exemplaire tant en termes de gestion de la forêt que de mobilisation du bois et d'organisation de la filière, continue de souffrir terriblement des séquelles de la tempête Klaus. A cet égard, on peut s'interroger sur les conséquences des **retards pris au démarrage** du plan, retards dus en particulier au manque d'empressement des banques à financer les prêts bonifiés prévus par l'État. Beaucoup de bois tombés sont ainsi restés à terre faute de financement et de débouchés : au-delà de la perte de valeur pour la filière, s'y ajoute aujourd'hui la venue d'un **scolyte attiré par le bois mort** et qui s'attaque d'ores et déjà aux pins encore debout. Les forestiers parlent à raison aujourd'hui de « **double peine** »⁽¹⁾ et certains anticipent une nouvelle perte de 10 millions de m³ de bois. Si cette perspective devait se confirmer, l'État ne pourrait pas rester sans rien faire. Pour 2011, comme en 2010, 600 000 euros sont prévus au titre la lutte phytosanitaire (action 04) : ces crédits ont principalement servi l'an passé à financer le traitement préventif des piles de grumes et de rondins stockés en forêt des Landes. Ces actions vont manifestement devoir être amplifiées.

Quant à l'action 04, l'augmentation la plus notable de crédits concernent le financement d'études de méthodologie et de modélisation et la participation du MAAP au fonctionnement du réseau de suivi à long terme des écosystèmes forestiers dont la dotation passe de 390 000 euros à 1,68 millions d'euros. La hausse des crédits consacrées au **financement des dessertes forestières** (+ 17,9 % en CP), **de la restauration des terrains en montagne** (+ 21% en CP) **et de la défense de la forêt contre les incendies** (+ 20,2% en CP) sont également à signaler.

S'agissant de l'**action 01** « Développement économique de la filière forêt-bois », dont la thématique est au cœur des orientations arrêtées par la Président de la République dans son discours d'Urmatt du 19 mai 2009 et des dispositions prises dans le cadre de la LMAP, les crédits diminuent tant en AE (-3 %) qu'en CP (-5,8 %). Cette baisse est principalement imputable aux actions d'évaluations et de prospectives forestières dont la dotation passe de 2,8 millions d'euros en CP dans le PLF 2010 à 1 million d'euros dans le PLF 2011. Aucune explication n'est présentée dans le PAP. On signalera *a contrario* la reconduction des crédits inscrits l'an dernier au titre du plan de relance de la compétitivité des scieries afin

(1) *Le Monde*, 22 octobre 2010.

d'honorer les engagements pris entre 2007 et 2009. Espérons en conséquence que les mesures structurelles adoptées dans la loi de modernisation auront un effet stimulant sur la mobilisation du bois et seront suffisantes pour inciter plus fortement les propriétaires forestiers à gérer leur patrimoine et à participer au développement économique de ce secteur dont le potentiel est aujourd'hui sous-exploité.

Enfin, on notera avec satisfaction que les crédits alloués à l'**Office national des forêts** (ONF) sont en hausse de 5 millions d'euros en CP pour 2011 grâce à une réévaluation de la participation de l'État au financement de l'augmentation du taux de cotisation des pensions civiles des personnels fonctionnaires de l'ONF (**action 02**). Soulignons cependant que, conformément au contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'État et son opérateur pour la période 2007-2011, le montant du versement compensateur reste stable à 144 millions d'euros, alors que, parallèlement, le financement par l'État des missions d'intérêt général réalisées par l'ONF continue de baisser (voir action 04), l'objectif étant à terme pour l'Office de les internaliser. La question qui se pose est donc de savoir si le geste de l'État en faveur de l'ONF sera suffisant pour améliorer sa situation financière, que l'on sait très dégradée ⁽¹⁾. Celle-ci a d'ailleurs nécessité des abondements de l'État en cours d'année avec une subvention exceptionnelle de 13,8 millions d'euros en AE et 15,3 millions d'euros en CP. L'Office sera-t-il capable de retrouver des marges de manœuvre en 2011 ? Une **mission** conduite par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) doit permettre d'**examiner les conditions de l'équilibre financier de l'Office et de redéfinir un modèle économique plus performant de la gestion de la forêt communale**. Si, dans le cadre de la LMAP, la représentation nationale n'a pas souhaité ouvrir plus largement la possibilité pour l'ONF d'intervenir en forêt privée, le rôle de l'établissement public dans le développement de la filière bois en France n'en est pas moins reconnu et doit être renforcé, comme le souligne avec justesse son Président, Hervé Gaymard, dans un rapport remis récemment au Président de la République, qui appelle à mettre l'ONF « *au service d'une politique ambitieuse de la forêt et de la filière bois* ». Ce rapport, qui doit servir de base à l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens entre l'Office et l'État, insiste notamment sur la nécessité pour l'ONF de renforcer son offre commerciale et d'augmenter ses participations financières dans les entreprises de l'aval. Mais pour cela, une **consolidation des fonds propres** de l'établissement public est nécessaire, estimée par l'auteur du rapport à 300 millions d'euros. Au Gouvernement maintenant d'étudier ces propositions.

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 54 (2009-2010) de notre collègue Joël Bourdin « L'ONF à la croisée des chemins » faisant suite à une saisine de la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

C.— LE PROGRAMME 206

Comme le souligne le projet annuel de performance, l'année 2011 sera une année charnière pour la sécurité sanitaire avec, d'une part, la **refonte du système de sécurité sanitaire et phytosanitaire** issue des réflexions des États généraux du sanitaire, traduites ensuite dans la loi de modernisation du 27 juillet 2010, et, d'autre part, avec la **montée en puissance de la politique publique de l'alimentation** désormais définie par l'article 1^{er} de cette même loi. Enfin, 2011 sera également la première année pleine de fonctionnement de l'ANSÉS, nouvelle agence de sécurité sanitaire issue de la fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET.

Rappelons tout d'abord que, dans le prolongement des États généraux du sanitaire, certaines missions de santé animale, dont le financement était jusqu'alors prévu par le programme 206, seront déléguées aux **organismes à vocation sanitaire** (essentiellement les groupements de défense sanitaire). Un peu plus de 3 millions d'euros devraient ainsi leur être transférés à partir de l'action 02 pour le financement de certaines missions de service public (gestion administrative des opérations de prophylaxie en amont et en aval). Le dispositif de certification et de contrôle en santé et protection animales sera également optimisé, en déléguant à des **vétérinaires privés** l'accomplissement une partie des missions accomplies jusqu'à présent par des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) au sein des DDPP et des DDCSPP, qui pourront désormais concentrer leur action sur le contrôle. Enfin, le dispositif de santé végétale et de sécurité sanitaire des végétaux sera rationalisé avec, notamment, l'élargissement des missions de l'ANSÉS à l'évaluation du risque en santé végétale (transfert du LNPV), à la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytosanitaires et à leur suivi post-homologation, et le transfert des contrôles de santé publique dans les végétaux (utilisation des pesticides et intrants) des DRAAF aux DDPP et DDCSPP.

En raison de ces multiples changements, l'évolution des dotations de chaque action au sein du programme 206 est très contrastée. Le programme lui-même s'établit en 2011 à 540,5 millions d'euros en AE et 561,3 millions d'euros en CP, soit une **baisse de 6,5% en AE et de 9,12% en CP** par rapport à la LFI 2010. Beaucoup de baisses de crédits s'expliquent cependant par des mesures de périmètre ou la décréue de certains dispositifs.

L'action 06, action support, voit ainsi sa dotation en crédits de paiement diminuer de plus de 11 % en 2011 en raison d'un certain nombre de **mesures de transferts** de dépenses de personnel et de fonctionnement ⁽¹⁾.

Dans le même ordre d'idée, on notera le transfert des dépenses de **sélection végétale** de l'**action 01** du programme au compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (-3 millions d'euros en AE et -1 million

(1) Pour plus de détails, voir l'encadré afférent aux programmes et actions support de la mission dans la partie II de ce rapport.

d'euros en CP 2010) qui s'ajoute à la disparition des crédits finançant l'activité du LNPV en matière de diagnostic et de mise au point de méthodes d'analyses (3,37 millions d'euros AE = CP en 2010) suite au transfert de ce dernier dans le giron de l'ANSÉS. La suppression des stations météorologiques des DRAAF/SRAL se traduit également par une diminution de moitié des crédits qui y étaient consacrés l'année dernière (176 800 euros AE=CP). La dotation de l'action 01 s'affiche donc en baisse de 2,5 % en crédits de paiement. On signalera cependant le rebasage des crédits finançant le **suivi des risques sanitaires et phytosanitaires par les FREDON** ⁽¹⁾ (+2,5 millions d'euros pour 2011 soit une augmentation de 45 % en CP) afin de tenir compte de la recrudescence de certains organismes nuisibles, comme la chrysome, ainsi que la revalorisation des **crédits consacrés, d'une part, à l'homologation, à la mise sur le marché et au contrôle de l'utilisation des intrants** pour financer des essais sur les cultures considérées comme mineures (autrement dit peu rentables pour les professionnels de la protection des plantes) de manière à disposer de données fiables sur l'efficacité des produits de traitement (+ 87,7 % AE=CP), **et, d'autre part, à l'expérimentation de bonnes pratiques agricoles** (avec notamment une multiplication par cinq des crédits destinés à la mise au point de méthodes de lutte alternatives à la lutte chimique à hauteur de 510 000 euros AE = CP). Cette évolution, qui vise à ancrer l'agriculture française dans un processus de développement durable et à l'aider à s'adapter aux objectifs ambitieux fixés par le Grenelle de l'environnement afin qu'elle souffre le moins possible des **distorsions de concurrence** que ces choix entraînent, est à saluer.

Les crédits de l'**action 02** sont en quasi reconduction (- 1,12 % en CP, 1,6 % en AE) mais le suivi de l'évolution des crédits au sein de cette action est rendu difficile par le changement annuel de présentation et de dénomination des lignes de crédits ⁽²⁾. On se contentera donc de souligner les grandes tendances :

– d'une part, la décreue des dépenses de fonctionnement relatives à l'identification des animaux ainsi que des transferts aux entreprises au titre de la lutte contre les EST correspondant au paiement des indemnités aux éleveurs en cas d'abattage de troupeaux, qui sont divisés par 4 pour 2011, en raison de la quasi-éradication de l'ESB ;

– d'autre part, la progression très sensible des dépenses, tant de fonctionnement que d'intervention, relatives à la gestion des maladies hors EST : 30,6 millions d'euros (AE=CP) sont ainsi programmés pour financer les mesures de surveillance et d'élimination des maladies contagieuses et 37,5 millions d'euros (AE=CP) pour l'indemnisation des éleveurs dans le cadre d'abattage total ou partiel suite à la découverte d'un foyer de maladie.

(1) *Fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles.*

(2) *A titre d'exemple, en 2011, certaines dépenses gérées par l'administration centrale sont comptabilisées au titre des « transferts aux autres collectivités ».*

Les crédits de l'**action 03** sont en revanche nettement orientés à la baisse (-11,4 % en AE et -12,6% en CP) en raison d'une diminution de la pression concernant la **lutte contre les salmonelles en élevage**, et plus particulièrement des transferts aux entreprises au titre des indemnités suite aux abattages sanitaires (- 64 % AE = CP).

Enfin, il faut également souligner la **diminution à hauteur de 82,45 % en AE et 66,8 % en CP de la dotation de l'action 05** « Élimination des farines et des coproduits animaux », qu'il conviendrait d'ailleurs de rebaptiser, la sous-action « stockage et élimination des farines » (encore dotée de 15,7 millions d'euros en CP l'an passé) ayant disparue cette année en raison de l'achèvement des opérations de déstockage des farines et de remise en état des hangars. Quant aux crédits consacrés au service public de l'équarrissage (SPE), ils sont également en diminution de plus de 78 % en AE et 46 % en CP en raison du transfert du financement et de la gestion de l'équarrissage aux filières professionnelles (à l'exception de l'outre-mer et du service public résiduel). L'**apurement de la dette du SPE**, qui devrait être achevé début 2011, constitue donc la principale charge pour l'État (9,5 millions d'euros) en 2011, le coût du service public étant estimé à seulement 4 millions d'euros (AE = CP).

En revanche, **priorité est donnée cette année à l'ANSÉS (action 04) ainsi qu'à la politique de l'alimentation (action 08)**. La dotation de l'action 04 augmentera ainsi de 27,2 % en AE et 25,4 % en CP, en grande partie afin de majorer la **subvention pour charges de service public de l'ANSÉS** qui augmente de 20,6 % en CP. Cette hausse correspond certes en partie au transfert des moyens de fonctionnement et de personnel du laboratoire national de la protection des végétaux (LNPV) à hauteur de 8,8 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP, mais elle comprend également **3,7 millions d'euros de crédits supplémentaires** par rapport à 2010. Cette revalorisation de la participation du MAAP au financement de l'ANSÉS permet de fléchir 4,5 millions d'euros en vue de la réalisation du programme pluriannuel d'investissements de l'agence. On signalera également sur l'action 04 le transfert depuis le programme 142 de 1,8 million d'euros en CP correspondant au financement de projets de recherche et développement liés à la qualité des produits alimentaires, ainsi que la **hausse de la dotation allouée au Conseil national de l'alimentation (CNA)**, dont le rôle est amené à se renforcer dans le cadre des dispositions adoptées dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (+ **42,8 % en CP** à 200 000 euros). Cette revalorisation de crédits contribuera donc à la **mise en œuvre de la politique de l'alimentation** à laquelle, depuis deux ans, l'**action 08** du programme est dédiée. Les crédits inscrits sur cette action augmentent d'ailleurs de 78,8 % en AE et **24,8 % en CP** pour atteindre 5,3 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP en 2011. Ils permettront notamment de poursuivre les actions engagées dans le cadre d'appels à **projets en matière d'éducation alimentaire, de restauration collective ou encore auprès des plus démunis**. Rappelons à cet égard que l'article L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime, issu de l'article 1^{er} de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, définit ainsi les objectifs de la politique publique de l'alimentation : « assurer à la

population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables ». Un objectif ambitieux que le Gouvernement a désormais la responsabilité de mettre en œuvre, avec des moyens malgré tout limités.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie du 28 octobre 2010⁽¹⁾, la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »**, sur le rapport de M. Michel Raison.

Conformément aux conclusions de M. Michel Raison, rapporteur, la Commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » pour 2011.

(1) Voir le compte rendu analytique officiel de la réunion du jeudi 28 octobre 2010 sur [le site Internet](#) de l'Assemblée nationale.