



N° 251

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,  
Rapporteur Général,  
Député

---

ANNEXE N° 3

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES**

**POLITIQUES DE L'AGRICULTURE**

**DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

Rapporteur spécial : M. CHARLES DE COURSON

Député

---



## SOMMAIRE

|   | Pages     |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>I.– ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES POUR 2013.....</b>  | <b>7</b>  |
| A.– LE PROGRAMME 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE ET DES TERRITOIRES.....   | 8         |
| B.– LE PROGRAMME 149 FORÊT.....   | 15        |
| C.– LE PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE.....  | 17        |
| D.– LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i> .....   | 20        |
| <b>II.– LES RÉPONSES APPORTÉES AUX GRANDS DÉFIS AGRICOLES APPARAISSENT INSUFFISANTES .....</b>  | <b>23</b> |
| A.– LE POIDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EST PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL.....  | 23        |
| B.– LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE VA S'ACCÉLÉRER .....   | 26        |
| 1.– L'exonération de cotisations sociales pour l'emploi de salariés occasionnels est réduite de façon exagérée .....  | 26        |
| 2.– Un dispositif sectoriel qu'il conviendrait d'étendre, le contrat vendanges .....  | 28        |
| 3.– La non euro-compatibilité des exonérations de cotisations sociales pour l'emploi de travailleurs agricoles permanents reste à prouver.....                  | 29        |
| C.– LE RÔLE STRATÉGIQUE DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES N'EST PAS ASSEZ MIS EN LUMIÈRE .....  | 30        |
| D.– L'INDISPENSABLE EFFORT POUR L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE DOIT ÊTRE POURSUIVI .....  | 32        |
| E.– LA VALORISATION DE LA FORÊT ET DE LA FILIÈRE BOIS DEMEURE TRÈS INSUFFISANTE.....  | 37        |
| F.– LES NOUVEAUX DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DE L'AGRICULTURE NE DOIVENT PAS ÊTRE SACRIFIÉS .....  | 41        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>  | <b>45</b> |
| <i>Article 60 : Recentrage sur les bas salaires de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles .....</i> | <i>53</i> |
| <i>Article 61 : Instauration d'un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité sur les produits bénéficiant d'un label rouge .....</i>  | <i>57</i> |
| <b>AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION .....</b>   | <b>61</b> |
| <b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>   | <b>63</b> |

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

Les moyens affectés à la mission **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales** pour 2013 sur lesquels l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer représentent un montant global voisin de 5 milliards d'euros. Ils portent la marque d'une double préoccupation : l'indispensable redressement de nos comptes publics, la sauvegarde, dans cet exercice difficile, de certaines actions prioritaires engageant largement l'avenir.

Encore faut-il noter que les crédits prévus pour cette mission budgétaire sont loin de correspondre à l'ensemble des concours publics accordés à l'agriculture, qui s'élèvent à plus de 28 milliards d'euros.

Il faut faire référence d'abord aux aides communautaires, largement consacrées à des interventions économiques qui devraient s'élever, en 2013, à 8,631 milliards d'euros pour les dépenses du « premier pilier », celles qui concernent le soutien des marchés et des prix agricoles, et à 1,279 milliard d'euros pour celles du « deuxième pilier », relatives au développement rural.

Il faut également prendre en compte les moyens alloués au financement de la protection sociale agricole, qui doivent atteindre 13,38 milliards d'euros en 2013.

Il faut mesurer enfin que, dans nos économies mondialisées, où les questions agricoles sont plus que jamais un enjeu de puissance majeur, les actions prévues dans le budget de l'État ne peuvent répondre, par elles-mêmes, à tous les défis.

Le Rapporteur spécial tentera ainsi une analyse de quelques grands défis auxquels sont confrontés notre agriculture et nos agriculteurs, après avoir procédé à cet exercice obligé que constitue l'examen des moyens pour 2013 de la mission **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales**.



## I.- ANALYSE DES CRÉDITS DE LA MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES POUR 2013

Le budget de la mission est doté pour 2013 de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Afin de participer au redressement de nos finances publiques, il diminue hors charges de pensions et en excluant la mesure d'exonération de cotisations pour les salariés agricoles non mise en œuvre en 2012, mais en tenant compte des crédits alloués à l'enseignement agricole, de 3 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés pour 2012.

Hors crédits alloués à l'enseignement agricole, la diminution observée est de 4,6 %. Si l'on tient compte de la non-reconduction de la mesure d'exonération de cotisations sociales prévue en 2012 pour l'emploi de salariés agricoles permanents (210 millions d'euros), la baisse est supérieure à 10 %.

Le ministère et ses opérateurs réduisent globalement leurs effectifs de 370 salariés équivalents temps plein.

Ce budget tend, dans un cadre financier ainsi très contraint, à préserver une capacité d'intervention sur des questions considérées comme stratégiques, en « sanctuarisant » en particulier les crédits de l'élevage dans les zones défavorisées du territoire.

Comme pour les exercices précédents, trois programmes sont retenus dans le présent rapport spécial :

– le programme 154 Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires, qui retrace les moyens consacrés à une agriculture économiquement compétitive, prenant en compte les exigences environnementales et de qualité ;

– le programme 149 Forêt, consacré à la gestion des forêts publiques comme au développement économique de la filière ;

– le programme 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture, qui correspond aux crédits de fonctionnement du ministère.

Sont donc exclues les questions que posent l'enseignement agricole et la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation.

Le présent rapport spécial porte également sur les moyens du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*.

**Le Rapporteur spécial observe que les moyens consacrés à l'agriculture dans le budget pour 2013 enregistrent un mouvement de baisse portant sur la quasi-totalité des actions, mouvement sur lequel la Représentation nationale n'a souvent eu que peu d'éléments d'explication.**

## A.– LE PROGRAMME 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE ET DES TERRITOIRES

Ce programme regroupe cinq actions : *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ; *Gestion des crises et des aléas de la production* ; *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* ; *Gestion équilibrée et durable des territoires* ; *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions*.

**Par rapport à 2012, ses moyens globaux passent de 2 083,79 millions d'euros à 1 782,03 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 14,4 %), et de 2 112,41 millions d'euros à 1 795,1 millions d'euros en crédits de paiement (– 15,02 %).**

• **Les crédits de l'action 11** (23 % des moyens du programme 154) *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* s'élèvent à 410,15 millions d'euros en autorisations d'engagement (474,03 millions d'euros en 2012, soit - 13,47 %) et à 411,18 millions d'euros en crédits de paiement (469,74 millions d'euros en 2012, soit – 12,46 %).

Les moyens affectés à cette action visent à agir sur l'offre de produits agricoles et alimentaires en favorisant son adéquation avec le marché. Sont ainsi recherchés la valorisation des produits, l'organisation et la modernisation des filières, l'aide aux entreprises de transformation et de commercialisation de produits agricoles, le soutien des entreprises à l'international, le soutien aussi des filières en crise.

C'est la recherche d'une agriculture performante qui inspire l'ensemble de cette action.

Un grand nombre des interventions est mis en œuvre par FranceAgriMer, par l'Office de développement économique agricole des DOM (ODEADOM) et par l'Agence de services et de paiement (ASP).

L'évolution constatée conduit pourtant à s'interroger sur l'efficacité des propositions du Gouvernement en la matière.

*La promotion collective des produits* sur les marchés extérieurs particulièrement nécessaire pour notre pays, devenu en 2011 le cinquième exportateur agroalimentaire mondial, bénéficie de 10,95 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, ces crédits finançant des conventions annuelles passées avec des organismes en charge de la promotion à l'étranger des technologies et des produits français : la SOPEXA, qui bénéficie d'une délégation de service public (DSP) pour la promotion de la culture alimentaire française –délégation qui fait l'objet d'un ajustement–, l'Adepta, (association de développement des échanges internationaux de produits et techniques agricoles) ou encore Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises.

**L'appui à l'exportation diminue en 2013 très sensiblement, de 35 %, par rapport à 2012, alors que la présence de nos producteurs principalement de céréales ou de produits laitiers sur les marchés extérieurs est indispensable au développement de nos filières.**

Les *fonds pour les industries agroalimentaires*, ensuite, sont dotés de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit – 48 % par rapport à 2012) et de 5,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour le secteur de l'agroalimentaire, qui représente plus de 400 000 emplois et près de 150 milliards d'euros de chiffre d'affaires, sont principalement retenues deux catégories d'opérations : il s'agit d'abord du Fonds pour les investissements stratégiques des industries agroalimentaires, le FISIAA, qui bénéficie de 1,03 million d'euros de crédits de paiement et finance des conventions pluriannuelles passées avec les industriels ; correspondant à un programme expirant en 2011, le FISIAA ne bénéficie d'aucun crédit en autorisations d'engagement.

La deuxième catégorie d'opérations concerne le Fonds régional d'aide à l'investissement immatériel, le FRAII, qui, bénéficiant de 4,27 millions d'euros soit des moyens en hausse par rapport à 2012 (4 millions d'euros), peut allouer des aides pouvant aller jusqu'à 200 000 euros ; le FRAII est chargé d'accompagner le développement régional des industries agroalimentaires et d'apporter un soutien aux pôles de compétitivité.

Les crédits de l'action 11 concernent également la *prime nationale supplémentaire à la vache allaitante*, qui sont strictement reconduits par rapport à 2012 (165 millions d'euros) ; cette prime, qui joue un rôle important en matière de lutte contre la déprise agricole, complète la prime à la vache allaitante financée sur le budget communautaire ; elle est l'une des dernières primes animales couplées après la réforme de la politique agricole commune intervenue en 2003. Le montant de l'aide est fixé en France à 50 euros pour les 40 premières vaches, puis à 25,85 euros au-delà.

Le nombre de vaches pouvant bénéficier du paiement est estimé à 2,9 millions pour le complément à 50 euros et à 0,7 million pour le complément à 25,85 euros.

Les *aides à la filière canne à sucre* dans les départements d'outre-mer, prévues par l'organisation commune du marché du sucre pour compenser les baisses de prix, atteignent 86,4 millions d'euros, soit une diminution de 4 % par rapport à 2012. Elles ont traditionnellement beaucoup d'importance pour La Réunion et la Guadeloupe, où la culture de la canne à sucre occupe respectivement 60 % et 33 % de la surface agricole utile.

Il faut mentionner aussi les aides versées dans le cadre des dispositifs de *promotion des produits et d'orientation des filières* mis en œuvre par FranceAgriMer et l'Odeadom. Elles atteignent 138,32 millions d'euros, regroupant

des aides très diverses, qui visent la recherche et l'expérimentation, l'amélioration de l'organisation économique des filières ou la valorisation des produits sur les marchés français et à l'étranger.

Elles enregistrent elles aussi un mouvement de baisse, de 27 % par rapport à 2012.

On observe que FranceAgriMer mobilise 97,22 millions d'euros sur l'ensemble des 138,32 millions d'euros.

Au titre de l'action 11, il faut citer également les mesures qui visent la *promotion des signes de qualité*, à hauteur de 2,75 millions d'euros, consacrées au développement de la production en agriculture biologique dans le cadre d'un nouveau plan pour l'agriculture biologique en 2013.

Le Rapporteur spécial regrette que, comme en 2012, aucun crédit ne concerne les autres signes de qualité.

• **Les crédits de l'action 12** *Gestion des crises et des aléas de la production* ne regroupent que 2 % des moyens du programme et atteignent 35,47 millions d'euros (au lieu de 24,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,09 millions d'euros en crédits de paiement en 2012). Ils correspondent à plusieurs dispositifs destinés à fournir un appui financier aux exploitations touchées par des crises ou des calamités agricoles et à aider au redressement des agriculteurs en difficulté.

Il s'agit ainsi du dispositif *Agridiff*, destiné aux exploitations endettées, qui, après une analyse technique et économique de leur situation, peuvent bénéficier d'un plan de redressement sur 3 à 5 ans avec une prise en charge partielle des frais financiers de leurs prêts d'exploitation ainsi que d'un suivi technico-économique. 500 exploitations en moyenne bénéficient d'Agridiff chaque année.

**La dotation d'Agridiff qui avait déjà diminué de moitié en 2008 diminue à nouveau très sensiblement, passant de 4 à 1,9 millions d'euros.**

Par ailleurs, le *Fonds d'allègement des charges* (FAC) prend en charge une partie des intérêts bancaires supportés par des exploitations en difficulté, du fait d'aléas exceptionnels (maladies du bétail, par exemple), mais aussi de crises conjoncturelles de marché ou climatiques.

**Le fonds voit ses moyens passer de 8 à 2,47 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse de près de 70 %.**

Il s'agit aussi de *l'assurance récolte*, qui, comme en 2012, bénéficie d'un effort budgétaire de 25 millions d'euros. Couvrant la plupart des risques climatiques, ce dispositif est surtout présent dans le secteur des grandes cultures et celui de la viticulture.

Une dotation de 6,1 millions d'euros, inexistante en 2012, vise enfin à la prise en charge d'une partie des dépenses des fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux créés par les organisations professionnelles agricoles. Cette dotation mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 vient, comme pour l'assurance-récolte, compléter des fonds communautaires (de 18 millions d'euros).

• **Les crédits de l'action 13** *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles*, qui représentent 11 % des moyens du programme 154, atteignent 196,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 175,81 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu respectivement de 264,33 millions d'euros (- 25,8 %) et 226,65 millions d'euros (- 22,4 %) en 2012.

Cette action vise, selon les indications fournies par le projet annuel de performances, à assurer la pérennité de l'agriculture et contribue, de ce fait, au développement des territoires ruraux.

Elle prend logiquement la forme *d'une aide à l'installation des jeunes agriculteurs* qui permet de favoriser le renouvellement des exploitations. Un objectif ambitieux de 6 000 installations est, comme en 2012, retenu (au lieu de 5 000 en 2011).

Pour 2013, les moyens de la *dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)* se montent à 51 millions d'euros, au lieu de 55 millions d'euros en 2012. Instituée en 1973, la DJA est destinée à faciliter la première installation de porteurs de projets qui satisfont à des conditions d'âge et de capacité professionnelle et qui ont élaboré un plan de développement de leur exploitation. Le dispositif est cofinancé à 50 % par l'Union européenne ; le montant de la dotation, variable selon les zones, peut être majoré pour les installations périurbaines ou en élevages ovin-caprin.

Le *Fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture*, le FICIA, bénéficie de 7,5 millions d'euros (11,5 millions d'euros en 2012, soit une diminution de 34,8 %) : il alimente les programmes pour l'installation et le développement des initiatives locales (PIDIL) qui financent des audits d'exploitations à céder, des aides au conseil ou à la formation au profit des candidats à l'installation. L'objectif est de faciliter l'installation de jeunes réalisant leur projet hors cadre familial ou dans le cadre de structures familiales ayant besoin d'être confortées au plan économique.

Le ministre a fait part récemment de son intention de proposer de porter les moyens du FICIA à 11,5 millions d'euros, lors de la discussion du budget de la mission.

Il faut mentionner également les *stages à l'installation* (5 millions d'euros en 2013), qui financent le plan de professionnalisation personnalisé, ensemble de préconisations devant permettre à tout candidat éligible aux aides à l'installation en agriculture de se préparer au métier de responsable d'exploitation agricole.

Retenons enfin les *prêts à l'installation*, 52 millions d'euros en autorisations d'engagement, 18,9 millions d'euros en crédits de paiement, qui financent les charges de bonification des prêts à moyen et long termes destinés au financement de l'installation des jeunes. **Les prêts bonifiés aux jeunes agriculteurs diminuent très sensiblement, passant en autorisations d'engagement de 94,5 à 52 millions d'euros en 2013. Le Rapporteur spécial estime que la Représentation nationale doit être informée des raisons de cette baisse.**

L'ensemble des moyens affectés à l'installation (DJA, exonérations fiscales et sociales, prêts à moyen terme) s'élève pour 2013 à 294 millions d'euros.

Le renouvellement des exploitations passe aussi par un *soutien à leur modernisation*.

Des crédits sont prévus à hauteur de 2,56 millions d'euros en autorisations d'engagement, de 3,8 millions d'euros en crédits de paiement, pour financer les charges de bonification des prêts à moyen terme spéciaux aux coopératives pour l'utilisation de matériels agricoles (CUMA).

Trois autres mesures importantes sont également retenues :

– Le plan de modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) (15 millions d'euros en autorisations d'engagement, 30,9 millions d'euros en crédits de paiement) vise à accompagner les éleveurs dans leurs efforts d'adaptation de leur outil de production au titre du bien-être des animaux ou du respect de l'environnement.

**Ses dotations subissent une diminution importante de 53 % pour les autorisations d'engagement, critiquable alors que nos filières d'élevage sont en situation de crise. Le Rapporteur spécial regrette cette évolution, alors que le dispositif du PMBE a largement la faveur des éleveurs et que cette diminution de crédits peut entraver l'installation de jeunes et la modernisation des exploitations.**

– Le plan végétal pour l'environnement (PVE) accompagne les exploitants dans l'adaptation de leur système d'exploitation aux nouvelles exigences environnementales, principalement de qualité de l'eau ; le montant moyen de l'aide par dossier est de 1 250 euros ; avec 5 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce dispositif fait l'objet d'une reconduction par rapport à 2012.

– Le plan de performance énergétique (PPE) bénéficie de 12 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 9,25 millions d'euros en crédits de paiement. Lancé en 2009, il vise à encourager l'autonomie énergétique des exploitations agricoles et la production d'énergie renouvelable. Faisant l'objet d'un cofinancement européen à hauteur de 50 %, il aide au financement du diagnostic énergétique de l'exploitation et des investissements nécessaires. Le montant maximum de subvention est de 40 000 euros et de 15 000 euros pour les investissements collectifs des CUMA.

En 2013, les priorités portent ainsi sur le PVE pour la reconquête de la qualité de l'eau et le PPE pour les économies d'énergie, ce dernier devant faire probablement l'objet d'une reconduction à compter de 2014.

● Les **crédits de l'action 14** *Gestion équilibrée et durable des territoires* (49,5 % des crédits du programme) regroupent 882,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (au lieu de 1 065,26 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 17,15 %) et 914,95 millions d'euros en crédits de paiement (au lieu de 1 135,25 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 19,04 %).

Complétant les crédits de l'action 13 qui visent à favoriser une agriculture compétitive et de qualité, les moyens qui lui sont affectés ont pour but de favoriser l'attractivité des territoires ruraux, le maintien de la population notamment agricole sur ces territoires, le développement de l'emploi et l'amélioration des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Il s'agit principalement des *indemnités compensatoires de handicaps naturels* (ICHN), qui bénéficient de 248,1 millions d'euros (soit un maintien par rapport à leur niveau de 2012) et visent au maintien d'exploitations agricoles durables dans les zones défavorisées dites « simples » ou « de montagne ».

Ce dispositif, qui donne lieu à un cofinancement communautaire (55 %) par les crédits du FEADER, a fait l'objet, en raison de son rôle important de soutien à l'agriculture de montagne, d'une revalorisation dans le cadre du Bilan de santé de la PAC mis en œuvre en 2009. Il concerne 75 départements et environ 90 000 exploitations représentant 4,3 millions d'hectares pour un montant de 128,6 euros l'hectare.

Les crédits de l'action 14 concernent aussi le financement de la *prime herbagère agro-environnementale* (PHAE), soit 35,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,85 millions d'euros en crédits de paiement. Cette prime, généralement couplée aux ICHN et qui donne lieu à un cofinancement communautaire de 75 %, constitue une aide très importante pour les systèmes de production fondés sur la valorisation de l'herbe.

Elle connaît une diminution de 14,4 % en crédits de paiement par rapport à 2013.

Il faut mentionner également les *mesures agro-environnementales régionales* (48 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une progression de 12 % par rapport à 2012, ce qui permettra la mise en œuvre du plan d'adaptation au changement climatique et 42,9 millions d'euros en crédits de paiement) et *l'appui aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)* doté de 4,41 millions d'euros.

*Les exonérations de charges sociales* enfin s'élèvent à 506,8 millions d'euros. Les crédits correspondants qui sont strictement maintenus par rapport à 2012 correspondent à la compensation par l'État des moindres recettes perçues par les organismes de sécurité sociale, principalement la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, du fait de la mise en œuvre de deux mesures d'exonération de charges sociales : l'exonération dégressive de charges patronales pour l'embauche de travailleurs agricoles occasionnels, mesure qui bénéficie à 90 000 entreprises et 900 000 salariés et dont le coût est évalué à 487,8 millions d'euros ; l'exonération de charges salariales pour les contrats « vendanges » dont le coût est estimé à 19 millions d'euros.

Ce dispositif est complété par l'article 60 du projet de loi de finances, dont l'objet est de recentrer le dispositif sur les bas salaires.

• **Les crédits de l'action 15** *Moyens de mise en œuvre de politiques publiques et gestion des interventions* (14,5 % des dotations du programme 154), atteignent 257,67 millions d'euros au lieu de 255,66 millions d'euros en 2012 (- 0,8 %).

L'action 15 regroupe les moyens en personnels et de fonctionnement des opérateurs chargés de mettre en œuvre, pour le compte de l'État et de l'Union européenne, les différentes actions menées en faveur des entreprises agricoles et alimentaires. Sont principalement concernés :

– l'Établissement français des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) qui mobilise 96,95 millions d'euros (+ 10 % par rapport à 2012). Cet établissement public qui a succédé aux offices met en œuvre l'ensemble des interventions économiques du ministère et de l'Union européenne en faveur des filières agricoles ;

– l'Agence de services et de paiement qui mobilise 102,3 millions d'euros (- 4,5 % par rapport à 2012). L'ASP résulte elle-même de la fusion en 2009 de l'agence unique de paiement (AUP) et du centre national pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ; elle constitue l'organisme payeur de diverses aides nationales et de la plupart des aides communautaires de la PAC ;

– l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) qui a en charge la gestion de l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine (16,35 millions d'euros, soit + 6,5 % par rapport à 2012) ;

– l’Institut français du cheval et de l’équitation (IFCE), qui, issu du regroupement des Haras nationaux et de l’École nationale de l’équitation, est l’opérateur public unique pour accompagner la professionnalisation de la filière équine ; il bénéficie en 2013 de 37 millions d’euros (– 7,5 % par rapport à 2012) ;

– l’Agence nationale pour le développement et la promotion de l’agriculture biologique, groupement d’intérêt public, qui bénéficie de 1,06 million d’euros (soit – 8 %) ;

– l’Office de développement économique agricole des départements d’outre-mer (ODEADOM) bénéficie de 3,6 millions d’euros (– 10 % par rapport à 2012).

## B.– LE PROGRAMME 149 FORÊT

Sous l’autorité du directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, le programme 149 définit la politique nationale suivie en matière de forêt et de filière bois, à l’exception du boisement des terres agricoles.

Cette politique repose, indique le projet annuel de performances, sur trois grands axes : produire plus et mieux valoriser les ressources en bois, en en développant, en particulier, la commercialisation ; gérer les forêts de manière durable et mieux préserver la biodiversité ; anticiper le phénomène du réchauffement climatique.

Le programme 149 prend en compte également la gestion des risques : ses crédits ont visé ainsi à la reconstitution des forêts après les tempêtes de 1999 et 2009 ; ils portent aussi de manière structurelle sur la restauration des terrains en montagne, comme sur la défense des forêts contre les incendies.

Les dotations du programme sont réparties en deux actions : l’action 11 *Gestion des forêts publiques et protection de la forêt*, relative à la pérennisation du régime et du patrimoine forestiers et la prévention des risques et l’action 12 *Développement économique de la filière et gestion durable*, qui vise la compétitivité de la filière bois et la gestion durable des forêts.

**Les dotations globales du programme 149 s’élèvent pour 2013 à 290,74 millions d’euros en autorisations d’engagement (au lieu de 349,68 millions d’euros en 2012), soit une baisse très sensible de 17,3 %, la plus forte observée depuis dix ans et à 315,42 millions d’euros en crédits de paiement (au lieu de 358,44 millions d’euros en 2012), la diminution étant de 12,3 %.**

• **Les crédits de l’action 11** *Gestion des forêts publiques et protection de la forêt* (72,1 % des crédits du programme) s’élèvent en 2013 à 209,74 millions d’euros en autorisations d’engagement, au lieu de 211,49 millions d’euros en 2012,

ce qui correspond à une diminution de 1,3 %, et à 213,77 millions d'euros en crédits de paiement en 2013, au lieu de 217,9 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 1,89 %

Ces crédits financent les frais de classement des forêts en forêts de protection (frais d'enquêtes publiques et de géomètres), à hauteur de 0,14 million d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, les classements opérés, qui ont longtemps été fondés sur la lutte contre l'érosion et la défense contre les avalanches visant essentiellement la conservation des forêts périurbaines.

Ils financent aussi la restauration des terrains en montagne (RTM) par l'État sur les terrains domaniaux, soit 8,21 millions d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement et les acquisitions de forêts par l'État (0,95 million d'euros).

Ils financent surtout le versement compensateur de l'État à l'Office national des forêts (ONF), fixé à 120,4 millions d'euros, conformément au contrat d'objectifs et de performances conclu entre l'ONF, l'État et la Fédération nationale des communes forestières pour la période 2012-2016.

Au versement compensateur s'ajoute, comme en 2012, une subvention de l'État à l'ONF de 43,8 millions d'euros destinée à tenir compte des difficultés financières de l'Office, ce que le Rapporteur spécial tient à souligner.

21,26 millions d'euros sont en outre consacrés au financement de diverses missions d'intérêt général confiées à l'ONF (défense contre les incendies en région méditerranéenne, appui aux directions départementales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt des départements d'Outre-mer).

Des subventions à hauteur de 12,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14,8 millions d'euros en crédits de paiement sont prévues enfin au bénéfice des collectivités territoriales pour la construction d'infrastructures de défense contre les incendies (pistes d'accès, tours de guet...)

• **Les crédits de l'action 12 *Développement économique de la filière et gestion durable*** (27,9 % des moyens du programme) poursuivent deux objectifs : le développement économique de la filière forêt-bois et la gestion durable des forêts.

**Les moyens qui y sont consacrés en 2013 atteignent 81 millions d'euros en autorisations d'engagement (138,19 millions d'euros en 2012), ce qui correspond à une diminution très sensible de 41,4 % et, pour les crédits de paiement, 101,64 au lieu de 140,54 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 27,7 %.**

Cette diminution très importante est liée à la baisse des crédits visant au nettoyage et à la reconstitution des parcelles après la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009 dans trois régions du Sud-ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) et qui a touché près de 700 000 hectares, représentant l'équivalent de plus de cinq années de récolte.

**Les crédits en question, de 44 millions d'euros en autorisations d'engagement diminuent, en effet, de 54 % par rapport à 2012, où ils atteignaient 95 millions d'euros.**

**Le Rapporteur spécial estime que cette baisse de crédits est tout à fait contestable, dans la mesure où la reconstitution des massifs est très loin d'être achevée.**

**La diminution observée pour les crédits de paiement pour 2013 est elle-même très contestable : les moyens passent ainsi d'un peu plus de 80 millions d'euros en 2012 à un peu plus de 50 millions d'euros en 2013 et ce, alors même qu'il existe, à ce jour, un stock important de dossiers en attente de subventions.**

Selon les indications apportées par le Gouvernement, des moyens supplémentaires à hauteur de 15 millions d'euros doivent être consacrés à ces actions.

Ont été également prévus, dès 2009, dans le cadre de ce « plan chablis » Klaus, des prêts bonifiés garantis par l'État permettant de financer les coûts de mobilisation et de stockage des bois issus des parcelles sinistrées ; 2 millions d'euros en crédits de paiement sont ainsi retenus en 2013.

L'action 12 prévoit également une subvention pour charges de service public au Centre national de la propriété forestière (CNPf), à hauteur de 16,35 millions d'euros, comme en 2012, ainsi que des crédits d'investissements forestiers visant, en particulier, à la création de dessertes forestières très utiles pour améliorer l'accès aux parcelles et permettre ainsi la mobilisation immédiate du bois (4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, 11,34 millions d'euros en crédits de paiement).

Des subventions sont enfin allouées à l'Institut technologique Forêt, cellulose, bois-construction, ameublement (7,5 millions d'euros), ainsi qu'à des entreprises d'exploitation et de transformation du bois (3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, 5,1 millions d'euros en crédits de paiement).

## C.– LE PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Placé sous la responsabilité du Secrétaire général du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le programme 215 est dédié au pilotage et à la mise en œuvre opérationnelle nationale et régionale des politiques publiques ministérielles.

Le programme comporte quatre actions : *Moyens de l'administration centrale* ; *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* ; *Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires (et de la mer)* ; *Moyens communs*.

**Il connaît, comme la plupart des crédits de la mission, une évolution globale négative entre 2012 et 2013, passant, en autorisations d'engagement de 758,29 à 729,89 millions d'euros (- 3,74 %) et, pour les crédits de paiement, de 750,54 à 740,29 millions d'euros (- 1,36 %).**

Les moyens retracés sont essentiellement de personnels : 641,04 millions d'euros pour 2013, au lieu de 647,82 millions d'euros en 2012, (soit - 1,04 %) et 9 172 emplois temps plein demandés (ETPT).

Quatre grands objectifs sont retenus par le programme 215 : faciliter l'accès des usagers aux données du ministère, optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines, être une administration exemplaire, mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service.

• **Les crédits de l'action 1** *Moyens de l'administration centrale* (28,3 % de l'ensemble) s'élèvent à 206,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (231,2 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 10,6 %), à 213,05 millions d'euros en crédits de paiement (218,58 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 2,52 %).

Cette première action regroupe les fonctions de pilotage des politiques du ministère, soit principalement les moyens consacrés à la rémunération des personnels de l'administration centrale (171,53 millions d'euros), à la gestion immobilière de cette dernière, à l'action sanitaire et sociale, à la formation continue des agents du ministère, ainsi qu'à l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant. Hors dépenses de personnel, cette action connaît une diminution importante de 36,23 % en autorisations d'engagement, due au fait que les baux des sites à loyers privés (site de Vaugirard, Archives du Mans) ont été réengagés pour trois ans en 2012.

• **Les crédits de l'action 2** *Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique* (2,6 % des moyens du programme 215) atteignent 18,98 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (au lieu de 17,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,34 millions d'euros en crédits de paiement en 2012).

Cette action regroupe les moyens mobilisés pour collecter et diffuser les informations relatives à l'agriculture et aux territoires ruraux ainsi que les études et analyses conduites en la matière en termes d'évaluation des politiques comme en vision prospective.

Il s'agit ainsi principalement des statistiques agricoles, en particulier du réseau d'information comptable agricole (RICA) et des exercices de prospective et d'analyse stratégique préparatoires aux grandes négociations internationales. La baisse de 12,15 % constatée sur les crédits de paiement, hors dépenses de personnel, est due au fait que le recensement agricole ne donnera lieu à aucune dépense en 2013.

• **Les crédits de l'action 3** *Moyens des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), des directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et des directions départementales des territoires* (correspondant à 59,3 % des moyens du programme 215) s'élèvent à 432,47 millions d'euros, au lieu de 443,49 millions d'euros en 2012, diminuant ainsi de 2,48 %.

Cette action regroupe certaines fonctions de pilotage et de soutien des DRAAF, qui interviennent sur l'ensemble des politiques conduites par le ministère et certaines actions ministérielles conduites par les directions départementales interministérielles (DDI). Il s'agit de l'ensemble des moyens de personnel, d'action sociale et de formation (à hauteur de 412,61 millions d'euros). Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les moyens de fonctionnement des DDI ont été transférés sur un programme relevant des services du Premier ministre.

• **Les crédits de l'action 4** *Moyens communs* (9,8 % des moyens du programme) atteignent 71,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75,79 millions d'euros en crédits de paiement (ces montants en 2012 étaient respectivement de 65,7 millions d'euros et 70,12 millions d'euros). Regroupant les moyens communs à l'ensemble des services du ministère, ils concernent essentiellement la formation et portent à hauteur de 41,94 millions d'euros sur les dépenses de personnel (charges de rémunération des élèves et stagiaires en formation, dépenses de personnel des agents mis à disposition).

Sont également concernés les moyens de fonctionnement de l'INFOMA, l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'Agriculture, chargé de la formation initiale en deux ans des agents des corps des techniciens supérieurs de ce ministère et d'une grande variété d'actions de formation continue à destination des agents notamment dans les domaines de la PAC et du contrôle sanitaire.

Les crédits regroupent aussi les moyens de la politique d'information et de communication interne et externe du ministère ainsi que les crédits relatifs aux frais judiciaires et aux réparations civiles.

Le Rapporteur spécial prend acte du fait que les moyens globaux du ministère retracés dans le programme 215 sont ainsi en décroissance, celle-ci étant justifiée par la nécessité pour le Gouvernement de redresser les comptes publics.

Il veut souligner les progrès sensibles réalisés par le ministère de l'Agriculture en matière de développement de l'administration électronique : TéléPAC, la télé-procédure de déclaration des demandes d'aide agricoles est désormais utilisée par 70 % des agriculteurs.

Le ministère mène, par ailleurs, une politique visant à dématérialiser les justificatifs associés aux démarches et à développer le portail unique des usagers.

Il faut signaler enfin le projet de création du pôle immobilier de Picpus dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, qui doit être livré en 2017 et regrouper l'ensemble des services centraux parisiens ; ce projet doit répondre à des exigences de haute qualité environnementale.

#### D.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Créé par l'article 52 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce compte retrace :

– en recettes, une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts ;

– en dépenses, les opérations relatives au développement agricole et rural.

Deux programmes composent ce compte d'affectation spéciale : le programme 775 Développement et transfert en agriculture et le programme 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture.

Le budget global prévisionnel du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (Casdar) inscrit au projet de loi de finances pour 2013 est de 110,5 millions d'euros, soit un montant identique à celui de 2012.

– Le programme 775 regroupe les dépenses d'intervention effectuées en faveur des programmes pluriannuels de développement agricole et rural :

- des chambres régionales d'agriculture (40,01 millions d'euros), qui mettent l'accent sur le développement de l'agriculture biologique et de pratiques d'agriculture durable ;

- de Coop de France et de huit organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) 6,06 millions d'euros ;

- des organismes chargés de la sélection génétique des animaux d'élevage (8,23 millions d'euros).

Le programme 775 vise ainsi à la diffusion des connaissances, au transfert et la généralisation des innovations issues de l'effort de recherche et d'expérimentation auprès des agriculteurs.

– Le programme 776 finance des actions de recherche menées à travers :

- des appels à projets (12,33 millions d'euros) opérés chaque année par le ministre de l'agriculture, en tenant compte des besoins des filières ;

- des programmes pluriannuels de recherche et de développement agricole et rural mis en œuvre par les instituts techniques agricoles et coordonnés par l'association de coordination technique agricole (ACTA), soit 41,75 millions d'euros ;

- des projets portant sur des thématiques innovantes en accompagnement des programmes annuels des instituts techniques (1,05 million d'euros). Il s'agit notamment d'actions correspondant à des thématiques d'actualité, liées à la résolution de crises sanitaires, économiques ou environnementales.

Il faut remarquer que le déplafonnement de la taxe qui alimente le compte d'affectation spéciale, intervenu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, a permis une augmentation des ressources passées entre 2006 et 2011 de 101,6 à 110,4 millions d'euros.

En 2012 et 2013, le montant de la collecte devrait être supérieur au plafond de 110,5 millions d'euros prévu dans la loi de finances.



## II.- LES RÉPONSES APPORTÉES AUX GRANDS DÉFIS AGRICOLES APPARAISSENT INSUFFISANTES

L'analyse stricte de l'évolution des crédits de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales pour 2013 constitue un exercice indispensable, riche d'enseignements, mais ne permet sans doute pas, par lui-même, d'appréhender l'ensemble des problèmes posés à notre agriculture et à ceux qui en vivent.

Il semble même que l'essentiel de ce qui peut affecter l'agriculture française ne figure pas toujours dans nos documents budgétaires et que son avenir dépend pour l'essentiel des réponses qui seront apportées à plusieurs défis et à certaines questions clés.

Le Rapporteur spécial estime que plusieurs grandes questions, qui sont autant d'urgences, doivent être clairement posées : celle d'abord du contenu de la future politique agricole commune qui sera définie à l'horizon 2014, celle ensuite, essentielle, de la compétitivité de nos produits, de nos exploitations, de nos entreprises et notamment du coût du travail agricole, celle aussi de la situation de nos industries agroalimentaires. Il faut évoquer également les problèmes de l'installation des jeunes en agriculture et du devenir de notre forêt et de la filière bois.

### A.- LE POIDS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE EST PRÉPONDÉRANT PAR RAPPORT AU BUDGET NATIONAL

Quelle politique agricole commune allons-nous mettre en place en 2014 ? Cette interrogation en soulève probablement une autre aussi importante : quel modèle agricole voulons-nous définir pour l'Europe dans les années qui viennent ?

Comme le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt l'a estimé dès son entrée en fonction, **les règles de la future politique agricole commune qui seront définies pour 2014 commandent en profondeur la définition de la politique suivie au plan national** et, tout particulièrement, le contenu de la future loi pour l'avenir de l'agriculture, dont l'examen est prévu pour le second semestre de 2013.

Le maintien de l'enveloppe budgétaire européenne consacrée à la PAC est depuis longtemps jugé fondamental pour notre pays et les ministres de l'agriculture français, italien et espagnol ont pu logiquement réaffirmer, le 16 octobre, que « le budget de la politique agricole commune doit être maintenu au niveau de la proposition de la Commission de cadre financier pluriannuel 2014-2020 ».

Les discussions se poursuivent actuellement au Conseil sous présidence chypriote sur les propositions de réforme publiées par la Commission européenne en octobre 2011. Pour permettre une mise en œuvre de la future PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2014, un accord entre le Conseil et le Parlement européen doit être obtenu au premier trimestre 2013, après adoption par le Conseil européen du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Quatre points principaux demeurent aujourd'hui en débat :

– La convergence, tout d'abord, des paiements directs entre agriculteurs. La Commission a proposé une convergence en cinq ans de l'aide découplée dans chaque pays ou région, afin de doter tous les hectares agricoles d'un droit au paiement de même niveau à échéance 2019.

La France a accepté, d'ailleurs la première, le principe de l'abandon des références historiques et d'une nouvelle distribution des aides directes, mais elle estime clairement que la proposition de la Commission, qui entraînerait une uniformisation des aides à l'intérieur des régions et entre régions, mettrait en péril de nombreuses exploitations et systèmes de production et que donc, la convergence ne doit pas aboutir à un montant unique par hectare sur la prochaine période. Ce souci d'une indispensable flexibilité est d'ailleurs partagé par plusieurs États membres.

– La deuxième suggestion de la Commission touche au « verdissement » du « premier pilier de la PAC » : la Commission suggère ainsi que le versement de 30 % des aides directes soit subordonné au respect de trois mesures : la diversité de l'assolement, le maintien des prairies permanentes et le respect d'un seuil minimal, de 7 % de surfaces d'intérêt écologique.

Notre pays n'est pas favorable à cette proposition, le taux de 30 % du total des aides étant trop élevé et le fait de s'appuyer sur le respect de trois critères rendant le dispositif trop complexe. Il a donc souhaité avec d'autres États que les modalités du « verdissement » soient largement améliorées, pour en permettre une mise en œuvre efficace.

C'est principalement le « gel » de 7 % des surfaces qui paraît critiquable en période de pénuries mondiales dues notamment à des accidents climatiques à répétition.

– La troisième proposition de la Commission porte sur les soutiens couplés : 10 % d'aides couplées seraient ainsi maintenues. La France est de fait attachée au maintien de certaines aides couplées, en raison de leur intérêt économique pour certaines de nos filières et certaines de nos régions. Tel est le cas notamment pour la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante ou pour l'aide à la luzerne déshydratée.

– Autre initiative de la Commission, l’institution d’une organisation commune des marchés (OCM) unique. Pour la Commission, le maintien d’un filet de sécurité sous la forme d’OCM est nécessaire, pour faire face aux fluctuations anormales du marché et aux situations de crise. Elle réaffirme d’ailleurs le rôle des organisations de producteurs et des interprofessions. Mais, elle confirme les évolutions observées lors de précédentes réformes visant à une libéralisation des marchés de certains produits : la suppression des quotas laitiers, des droits de plantation viticoles et des quotas sucriers est ainsi prévue à l’horizon 2015.

La France demande que la PAC soit dotée d’une organisation commune des marchés solide, reposant sur la mise en œuvre d’instruments de gestion des marchés et le maintien d’outils de régulation de l’offre, les droits de plantation dans le secteur vitivinicole et les quotas sucriers devant, par exemple, impérativement être maintenus.

Des choix qui seront ainsi opérés lors de la mise en place de la nouvelle PAC dépendra en réalité largement l’évolution de l’agriculture française. Et cette nouvelle politique agricole commune devra nécessairement s’appuyer sur un modèle économique à la définition duquel nous devons tous réfléchir.

**Quel modèle agricole voulons-nous ainsi promouvoir dans les années qui viennent ? Cette question centrale ne semble pas véritablement avoir été posée.**

Alors que la définition de ce modèle était relativement simple dans les années 1960, où devaient être développées la productivité et l’autosuffisance alimentaires de l’Europe, les réformes successives de la politique agricole commune semblent en avoir fait oublier le sens, les fondements, les raisons d’être.

La PAC, pour quel type d’exploitation, quel mode de soutien des revenus, quelle présence sur les marchés mondiaux, quels objectifs alimentaires ? Comment assurer la relève agricole, notamment hors du cadre familial, l’attractivité des territoires ruraux, la transition écologique ? Et plus encore peut-être, quelle place faire aux différentes logiques, libérale ou interventionniste ?

La place et l’action des instances européennes sont d’ailleurs d’autant plus importantes pour notre agriculture que nous dépendons de plus en plus des concours communautaires.

Redisons, à nouveau, qu’alors que les actions que nous examinons correspondent à un montant global voisin de 5 milliards d’euros, les financements prévisionnels européens hors soutien à la pêche atteignent, en 2013, 8,63 milliards d’euros pour les dépenses du « premier pilier » et 1,279 milliard d’euros pour celles du « deuxième pilier », soit ainsi près du double des montants prévus dans le budget de la mission pour 2013.

## B.– LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE VA S'ACCÉLÉRER

Une des questions essentielles posées à notre agriculture et à nos industries agroalimentaires est incontestablement celle de leur compétitivité. L'agriculture est de plus en plus mondialisée, faisant apparaître de nouveaux pays producteurs et consommateurs. La demande en viande bovine explose, par exemple, dans de nombreux pays émergents ou en voie de développement.

Ce ne sont pas ainsi les seuls crédits de la mission qui doivent être pris en compte ; la clé de notre compétitivité, moyen de notre présence sur des marchés extérieurs de plus en plus concurrentiels, réside en réalité dans l'effort de tous en faveur de l'innovation, de la modernisation de nos exploitations, de la structuration de nos filières, de la valorisation de nos produits, de la réduction, enfin, du coût du travail agricole.

Le Rapporteur spécial souhaite analyser, sur ce thème du coût du travail, deux dispositifs très importants prévus dans la période récente en matière d'exonération des cotisations sociales pour l'emploi de travailleurs en agriculture, le premier visant les salariés occasionnels, le second les salariés permanents.

### 1.– L'exonération de cotisations sociales pour l'emploi de salariés occasionnels est réduite de façon exagérée

Le secteur agricole peut, comme les autres secteurs de l'économie, bénéficier des dispositifs généraux d'exonérations de cotisations sociales.

En outre, les employeurs agricoles bénéficient de dispositifs d'exonération spécifiques qui soutiennent l'emploi des filières agricoles les plus exposées à une forte concurrence par les prix et qui sont sujettes à des crises conjoncturelles (viticulture et fruits et légumes essentiellement).

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a fixé le régime d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE).

Toutes les activités liées directement ou indirectement au cycle de la production animale et végétale, y compris les travaux forestiers, sont concernées.

Ce dispositif, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, prévoit une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales et accidents du travail) pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles ainsi que des cotisations patronales conventionnelles obligatoires (retraite complémentaire, prévoyance, formation professionnelle...), à l'exception de l'assurance chômage.

Les employeurs bénéficient de l'exonération des cotisations de sécurité sociale et des cotisations conventionnelles pendant une durée maximum de 119 jours ouvrés consécutifs ou non par année civile pour un même salarié, que ce soit en qualité d'employeur ou d'adhérent à un groupement d'employeurs.

L'exonération, applicable selon un barème dégressif, est totale pour les rémunérations égales ou inférieures à 2,5 fois le montant mensuel du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) puis devient dégressive au-delà, jusqu'à s'annuler pour les rémunérations égales ou supérieures à 3 SMIC. Avec cette mesure, le coût de l'emploi au SMIC horaire est ramené à 9,84 euros.

Ce dispositif d'exonérations ne peut toutefois être cumulé avec la réduction « Fillon ». Ainsi, un employeur a la faculté de renoncer à ces exonérations spécifiques au régime agricole pendant la période où elles pourraient s'appliquer, au profit de la réduction « Fillon » sur l'ensemble de la période de travail du salarié.

Après une période de dépression de l'emploi agricole en 2009 et 2010, ce dispositif d'exonération a contribué au redressement de l'emploi en 2011.

Le dispositif TO-DE rénové en 2010 est entré en vigueur dans une période de régression de l'emploi salarié qui a débuté au cours du quatrième trimestre 2009 et qui s'est poursuivie jusqu'au terme du troisième trimestre 2010. Mesuré en nombre de contrats ou en volume d'heures de travail, l'emploi de salariés en contrats à durée déterminée (CDD) TO-DE en 2010 a diminué de 10 % par rapport à l'année 2009.

Après cette phase de contraction, l'emploi dans le secteur de la production a redémarré à la fin de l'année 2010, notamment en raison de l'amélioration des résultats des entreprises en 2010. Le volume d'heures de travail a progressé sur chacun des trimestres 2011 et connu une hausse de 3 % en 2011.

L'emploi en contrat à durée déterminée a été le moteur de cette relance avec une évolution dynamique de l'emploi saisonnier (+ 11,5 % d'heures en glissement annuel sur les trois premiers trimestres 2011).

50 % des établissements du secteur de la production agricole ont employé en 2011 au moins un saisonnier (dont 9 600 nouveaux établissements en 2011). L'emploi TO-DE représente ainsi près d'un million de contrats et un quart du volume d'heures de travail dans la production.

90 % des contrats saisonniers sont concentrés sur les filières viticulture, cultures spécialisées et élevage et cultures non spécialisées. Les contrats saisonniers y représentent respectivement 31 %, 41 % et 16 % des heures de travail.

Le coût du dispositif TO-DE au titre de l'année 2011 s'est élevé à 570 millions d'euros contre 452 millions d'euros en 2010. Outre le redémarrage de l'emploi, l'augmentation du coût du dispositif résulte de plusieurs phénomènes, notamment une première application du dispositif rénové en année pleine, la hausse du SMIC, l'avancée des travaux agricoles en 2011 en raison de la canicule, une production viticole en hausse de 10 % et une appropriation du dispositif par les employeurs.

Parce qu'il prévoit une exonération de cotisations en matière d'accidents du travail, ce dispositif a présenté, aux yeux du Gouvernement, l'inconvénient d'être déresponsabilisant pour les employeurs en matière de prévention des risques professionnels. Il présentait en outre l'inconvénient de ne pas être centré sur les bas salaires.

L'article 60 de la loi de finances pour 2013 prévoit ainsi un recentrage sur les bas salaires avec une « sortie » du dispositif à 1,5 SMIC (couvrant environ 90 % des contrats) et la suppression de l'exonération des cotisations en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, pour responsabiliser les employeurs.

Le Rapporteur spécial n'a d'emblée pas été favorable à cette mesure qui risque de constituer tout simplement une forme de « trappe à bas salaires » et de peser gravement sur la compétitivité de nos producteurs principalement vis-à-vis de leurs concurrents allemands.

En revanche, la suppression de l'exonération des cotisations sociales afférentes à la branche accidents du travail répond à une logique de responsabilisation des chefs d'exploitation.

## 2.– Un dispositif sectoriel qu'il conviendrait d'étendre, le contrat vendanges

Le contrat vendanges, instauré par la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002, est un contrat à durée déterminée qui permet de recruter un salarié pour les préparatifs des vendanges, leur réalisation et les travaux de rangement et de nettoyage du matériel.

Ce contrat a une durée maximale d'un mois ; un salarié peut recourir à plusieurs contrats vendanges successifs, sans que le cumul de ces contrats puisse excéder une durée de deux mois sur une période de douze mois. Tous les salariés, y compris les salariés en congés payés et les fonctionnaires, peuvent être embauchés par le biais de ce contrat.

Afin d'augmenter la rémunération nette versée au salarié et donc faciliter le recrutement pour les travaux de vendanges, le contrat vendange est assorti d'une exonération de la part salariale des cotisations d'assurances sociales.

Les cotisations salariales maladie et vieillesse sont exonérées sans plafond de rémunération. Les autres cotisations et contributions (cotisation d'assurance chômage, CSG, CRDS) restent dues. Pour pouvoir appliquer cette exonération, l'employeur doit être éligible aux exonérations de cotisations patronales pour l'emploi de travailleurs occasionnels.

Le succès qu'enregistre le contrat vendanges justifierait qu'on en élargisse le champ à d'autres filières, telles que celle des fruits et légumes.

### 3.- La non euro-compatibilité des exonérations de cotisations sociales pour l'emploi de travailleurs agricoles permanents reste à prouver

Pour répondre à la problématique du coût du travail des salariés permanents, un dispositif très important a été adopté dans la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, prévoyant d'exonérer tous les employeurs agricoles de leurs cotisations légales et conventionnelles, dans la limite de 20 salariés permanents par entreprise ou groupe d'entreprises, de façon à réduire d'un euro le coût de l'heure de travail sur les bas salaires.

L'exonération prévue était totale pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,1 SMIC, puis dégressive jusqu'à 1,4 SMIC et enfin nulle à partir de ce seuil.

Le coût de la mesure ainsi adoptée par le Parlement (article 114 de la loi de finances pour 2012) a été évalué à 210 millions d'euros.

Du fait des incertitudes juridiques concernant la compatibilité de ce dispositif avec le droit communautaire, son entrée en vigueur a été conditionnée à son acceptation par la Commission européenne, en application du dernier alinéa de l'article 114 de la loi précitée. Il a donc été notifié à la Commission européenne le 15 février 2012.

Il apparaît qu'un échange de lettres, intervenu au printemps 2012 entre la Commission et le Gouvernement français et auquel la Représentation nationale n'a pu avoir accès, aurait conduit à juger ce dispositif, pourtant voté par le Parlement et répondant à de réels besoins pour notre agriculture, non compatible avec les règles communautaires.

Le Gouvernement a abandonné le dispositif en abrogeant cette mesure dans le projet de loi de finances pour 2013, tout en conservant les recettes qui en assuraient le financement.

**Le Rapporteur spécial regrette fortement cette situation qui pèse sur le coût du travail permanent et la compétitivité de nos producteurs, cet abandon venant après d'autres mesures qu'il a lui-même regrettées : la suppression des exonérations sur les heures supplémentaires et la remise en cause de l'exonération de la cotisation d'allocations familiales qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre dans le cadre de la TVA dite « anti-délocalisations ».**

## C.– LE RÔLE STRATÉGIQUE DES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES N'EST PAS ASSEZ MIS EN LUMIÈRE

**Pour le Rapporteur spécial, la bonne santé de notre économie dépend largement de celle des industries agroalimentaires que notre pays a su développer.**

Or ces industries, si elles disposent de remarquables atouts, souffrent sans doute aussi de certaines faiblesses.

Hors artisanat commercial, les entreprises du secteur des industries agroalimentaires (IAA) étaient en 2010 au nombre de 13 500 environ, plus de 95 % d'entre elles comptant moins de 250 salariés et 70 % moins de 50.

Les industries agroalimentaires ont réalisé, toujours en 2010, un chiffre d'affaires d'environ 147 milliards d'euros, contribuant à hauteur de 14 % à la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière et constituant ainsi notre premier secteur industriel.

Maillant le territoire au plus près de la ressource agricole dont elles assurent 70 % des débouchés, les industries agroalimentaires sont aussi le premier employeur industriel (415 000 salariés).

L'emploi et la production ont mieux résisté à la crise financière de 2008-2009 dans les IAA que dans d'autres secteurs industriels comme l'automobile, du fait de la nature des biens produits (de première nécessité) ainsi que de la croissance démographique mondiale.

### LES IAA, PREMIER SECTEUR INDUSTRIEL EN FRANCE EN TERMES D'EMPLOI, DE CHIFFRE D'AFFAIRES ET DE VALEUR AJOUTÉE

|                                    | Nombre d'entreprises | Salariés  |                            | Chiffre d'affaires |                            | Valeur ajoutée   |                            |
|------------------------------------|----------------------|-----------|----------------------------|--------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|
|                                    |                      | Effectif  | % industrie manufacturière | Millions d'euros   | % industrie manufacturière | Millions d'euros | % industrie manufacturière |
| IAA hors artisanat commercial      | 13 513               | 415 026   | 14,0 %                     | 147 031            | 17,4 %                     | 29 526           | 13,9 %                     |
| IAA artisanat commercial           | 39 894               | 161 299   | 5,4 %                      | 11 637             | 1,4 %                      | 5 621            | 2,6 %                      |
| IAA y compris artisanat commercial | 53 407               | 576 325   | 19,4 %                     | 158 669            | 18,8 %                     | 35 147           | 16,5 %                     |
| Industrie manufacturière           | 205 563              | 2 966 836 | 100,0 %                    | 844 384            | 100,0 %                    | 213 061          | 100,0 %                    |

Source : INSEE – ESANE retraitement MAAF/SSP

\*Salariés : effectif salarié moyen y compris les intérimaires

\*\*« charcuterie » (sous-classe 10.13B), « cuisson de produits de boulangerie » (sous-classe 10.71B), « boulangerie et boulangerie-pâtisserie » (sous-classe 10.71C) et « pâtisserie » (sous-classe 10.71D).

L'artisanat commercial regroupant les entreprises de boucherie est classé en section « commerce » (sous-classe 52.22 « Vente au détail de viandes et produits à base de viande »). Elles ne sont donc pas comptabilisées dans la section « Industries alimentaires ».

Les exportations des produits des IAA ont progressé en 2011 de 12 % et les importations de 10 %, le solde positif des échanges atteignant 7 milliards d'euros en 2011, au lieu de 5,7 milliards d'euros en 2010.

Cette évolution s'accompagne d'importantes disparités sectorielles : le solde largement excédentaire des produits du terroir (les produits alcoolisés, en particulier le vin ou les fromages produits sous AOC) compense le déficit des produits de deuxième transformation (tels que les produits alimentaires à base de céréales, les préparations de viandes et de poissons, les confiseries, les aliments pour animaux). Notre solde commercial des IAA après déduction du vin et des spiritueux est ainsi négatif depuis 2004.

Alors que la France était le 2<sup>ème</sup> exportateur mondial en 2000, ses parts de marché à l'exportation agroalimentaire se sont dégradées, surtout vis-à-vis de nos voisins allemands. Nous sommes désormais le 5<sup>ème</sup> exportateur mondial après les États-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne et, depuis 2011, le Brésil, devenu, avec la Chine, un acteur incontournable dans les échanges agroalimentaires mondiaux.

Les premiers groupes français du classement mondial des IAA sont le groupe Danone (10<sup>ème</sup> position) et le groupe Lactalis (20<sup>ème</sup> position). Au plan européen, figurent les groupes Danone (4<sup>ème</sup>) et Lactalis (8<sup>ème</sup>), mais aussi Pernod Ricard (12<sup>ème</sup>), Bigard SA (17<sup>ème</sup>) et SODIAAL (19<sup>ème</sup>).

La taille réduite et la faible rentabilité des IAA françaises handicapent leur accès aux financements nécessaires pour investir, innover, exporter et conquérir de nouveaux marchés. Les PME enregistrent ainsi des résultats en baisse, que compense en partie la bonne performance de quelques grands groupes. Le secteur nécessite à cet égard sûrement de profondes restructurations dans une perspective de consolidation, d'internationalisation et de recherche d'une taille critique.

Les IAA sont sans doute aussi parfois victimes d'une image négative auprès des consommateurs et des citoyens, alimentée par des problèmes sanitaires fortement médiatisés (ESB, grippe aviaire, E.Coli...), d'amalgames récurrents avec les problématiques agricoles (OGM, pesticides, crise du « concombre ») et probablement d'un climat général de défiance touchant à l'alimentation.

Les relations commerciales avec la grande distribution (70 % des débouchés des IAA) restent essentiellement de type client-fournisseur et caractérisées par un déséquilibre important dans les pouvoirs respectifs de marchés ; les tensions demeurent, exacerbées par un contexte de plus forte volatilité.

Les métiers spécifiques aux IAA semblent souffrir d'un déficit général d'image du secteur pouvant apparaître insuffisamment attractif notamment pour les jeunes : des conditions de travail parfois difficiles, des salaires sensiblement plus faibles que dans d'autres branches industrielles, des perspectives de carrières professionnelles jugées moins intéressantes, un niveau de qualification parfois faible. Les professionnels estiment que 10 000 postes par an ne seraient ainsi pas pourvus.

Probablement insuffisamment actives en matière de recherche développement, les IAA doivent constamment innover afin de se différencier, d'améliorer leurs produits et de gagner des parts de marché. Elles sont contraintes d'adapter en permanence leurs stratégies aux attentes du marché et aux besoins des consommateurs, en termes de goût, de nutrition, de diversité, de naturalité. L'innovation reste essentiellement le fait des grandes entreprises et porte en particulier sur les produits, le marketing et de nouveaux modes de production plus respectueux de l'environnement.

Les industries agroalimentaires sont de plus en plus confrontées à des défis structurels dans le cadre de la concurrence européenne, notamment sur l'effet taille, car il existe peu d'entreprises de taille intermédiaire et sur l'amélioration de la performance industrielle. Certains secteurs ont connu récemment ou connaissent des difficultés nécessitant une attention soutenue de la part des pouvoirs publics qui doivent mesurer les enjeux en termes d'économie et d'emploi. C'est le cas notamment des filières avicole (le groupe Doux, notamment) ou porcine.

**Si elles sont ainsi confrontées à de réelles difficultés, les industries agroalimentaires demeurent pour notre pays un atout économique considérable. Encore faut-il toujours les valoriser, les développer, si nous voulons rester, dans le monde d'aujourd'hui, des acteurs agricoles majeurs.**

**Une question doit être posée sur ce point : peut-on imaginer une agriculture prospère, sans que celle-ci contrôle ses activités d'aval ?**

#### D.- L'INDISPENSABLE EFFORT POUR L'INSTALLATION DES JEUNES EN AGRICULTURE DOIT ÊTRE POURSUIVI

**Le Rapporteur spécial est depuis longtemps convaincu que la vitalité de notre agriculture et du secteur agroalimentaire français suppose que soit mené un effort permanent et vigoureux en faveur de la « relève agricole », tout particulièrement hors cadre familial.**

Initiée par la loi d'orientation agricole de 1960, la politique d'installation des jeunes a permis d'accompagner avec succès depuis cinquante ans le renouvellement des générations et de participer à la modernisation et à l'adaptation de l'agriculture française. Plus d'une installation de jeune agriculteur sur deux est soutenue aujourd'hui par ce dispositif inscrit dans le « deuxième pilier » de la politique agricole commune consacré au développement rural.

Depuis 1973, la politique d'installation s'appuie sur plusieurs dispositifs : la dotation jeune agriculteur (DJA) et l'octroi de prêts bonifiés, complétés par des exonérations fiscales et sociales et par divers droits (droits à paiements uniques

gratuits<sup>(1)</sup>, droits de plantation, quotas laitiers, accès aux aides du Programme pour l'installation et le développement des initiatives locales, le PIDIL, et aux aides des collectivités territoriales.

La dotation jeune agriculteur (DJA) est une aide en trésorerie permettant de faire face au démarrage de l'activité. Le montant de la DJA, qui n'a pas été revalorisé depuis 1984, varie de 8 000 à 35 900 euros selon la zone d'installation (de plaine, défavorisée ou de montagne) et les caractéristiques du projet qui permettent au préfet de la moduler. La moyenne nationale des montants proposés, toutes zones confondues, s'établit à 16 700 euros.

Dans le cadre du Programme de développement rural hexagonal 2007-2013 (PDHR), la DJA est cofinancée à 50 % par des crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Quant aux prêts bonifiés à l'installation (dits « à moyen terme spéciaux ou MTS-JA »), ils ont pour objet de faciliter l'installation des jeunes, en leur permettant de réaliser, dans des conditions financières avantageuses, les investissements favorisant le démarrage de leur activité. Ces prêts sont octroyés aux jeunes agriculteurs ou aux sociétés auxquelles ils appartiennent, dans le cadre d'un plan de développement de l'exploitation d'une durée de 5 ans et servent exclusivement au financement :

- de la reprise ;
- de la mise en état et de l'adaptation du capital mobilier et immobilier nécessaires à l'installation,
- du besoin en fonds de roulement au cours de la première année d'installation,
- de l'acquisition de terres,
- de l'acquisition de parts sociales.

Les prêts « MTS-JA » bénéficient, soit d'un taux de 2,5 % et d'une durée bonifiée de 7 ans, pour les exploitations situées en zone de plaine, soit d'un taux de 1 % et d'une durée bonifiée de 9 ans, pour les exploitations situées en zone défavorisée ou de montagne. Le plafond de subvention équivalente (soit l'avantage financier que représente la bonification d'intérêt) est de 11 800 euros en zone de plaine et de 22 000 euros en zone défavorisée.

Dans le cadre du PDRH 2007-2013, les charges de bonification sont cofinancées à 50 % par l'État et à 50 % par le FEADER.

La baisse du nombre de prêts « MTS-JA » constatée depuis 2009 est due à deux facteurs : la crise constatée dès 2008, avec un effet retard d'un an ; la diminution du nombre des installations.

---

(1) L'institution des droits à paiement unique (DPU) a été prévue en 2006 avec la fin du « couplage » des aides directes à l'agriculture. Leur nombre et leur valeur sont propres à chaque exploitation.

Les aides du Programme pour l'installation des jeunes en agriculture et de développement des initiatives locales (PIDIL) sont destinées à encourager les transmissions d'exploitations à des jeunes s'installant hors cadre familial ou sur de petites structures ayant besoin d'être confortées.

Ce programme, qui n'est pas cofinancé par l'Union européenne (il est simplement notifié à la Commission en tant qu'aide d'État, ce dispositif étant ainsi couvert jusqu'en décembre 2013), comporte des actions destinées à encourager financièrement les cédants et les propriétaires fonciers à louer leurs terres et leurs bâtiments aux jeunes qui s'installent. Il comporte des aides à destination des jeunes (audits d'exploitations à reprendre, stages de parrainage, compléments locaux de DJA).

Le PIDIL concourt également au financement des « points info-installation » départementaux, mis en place pour accueillir les candidats à l'installation, ainsi que de diverses actions de communication.

Les exonérations fiscales nationales, réservées aux bénéficiaires de la DJA ou des prêts bonifiés, diminuent le poids de différents impôts lors de l'installation.

C'est ainsi qu'est prévue l'exclusion de la DJA de l'assiette des cotisations et de la CSG-CRDS et que les jeunes agriculteurs à titre principal bénéficient d'une exonération partielle de cotisations.

Les droits à paiement unique DPU peuvent faire l'objet de transferts entre agriculteurs, effectués à titre gratuit. Les transferts de DPU aux jeunes installés sont exemptés de prélèvements, afin de leur permettre d'obtenir des DPU plus facilement et de préserver la valeur faciale des DPU repris. La réserve de DPU intervient dans les cas où les nouveaux installés ne peuvent effectuer de clause de transferts de DPU.

Dans le secteur laitier, les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans bénéficient de modalités spécifiques de redistribution des quotas laitiers.

Il faut mentionner aussi le dispositif « J'innovations » qui consiste en aides aux projets innovants présentés par les jeunes agriculteurs. L'article 55 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a instauré une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, destinée spécifiquement à financer des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants.

Dans ce cadre, un premier appel à projets a été lancé au niveau national en octobre 2011, qui a permis de sélectionner 22 projets innovants, un deuxième appel à candidatures étant lancé pour une sélection des projets fin 2012.

La tendance à long terme, et ce point est essentiel, est à la décreue des installations aidées. En 15 ans, le nombre annuel de bénéficiaires de la DJA a diminué de 43 %, passant de 8 903 à 5 040, étant observé que le total des exploitations a baissé dans des proportions supérieures (– 52 %, passant de 1,017 million en 1998 à 490 000 en 2011) et que le rapport entre le nombre de nouveaux installés et celui des départs des chefs d'exploitations s'améliore, passant de 40 % en 2006 à 60 % en 2010.

Pour la programmation actuelle (2007-2013), l'objectif annoncé par le Gouvernement – qui fait preuve d'une ambition qui doit être saluée – est d'atteindre 6 000 installations aidées par an.

Les crises sectorielles de 2009 ainsi que l'abandon des dispositifs de pré-retraite en 2008 ont pourtant provoqué une chute des installations aidées dont le rythme annuel s'est stabilisé à 5 000 depuis trois ans.

#### BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À L'INSTALLATION

|  | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Nombre total chefs d'exploitation inscrits MSA</b>                                | 523 119 | 513 615 | 505 106 | 496 354 | 489 218 |
| <b>Nombre total nouveaux chefs d'exploitation inscrits MSA</b>                       | 23 511  | 23 311  | 23 949  | 18 063  | 17 331  |
| <b>Nombre total de nouveaux chefs d'exploitation de moins de 40 ans inscrits MSA</b> | 12 619  | 12 738  | 13 588  | 10 541  | 10 231  |
| <b>Nombre total dossiers engagés Aides à l'Installation</b>                          | 5 799   | 6 225   | 5 175   | 5 062   | 5 040   |
| <b>Nombre total de prêts MTS-JA engagés</b>  | 14 268  | 14 197  | 11 077  | 10 642  | 11 090  |

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt

Depuis 1973, la politique d'installation se traduit par un engagement fort de l'État qui se chiffre globalement à environ 350 millions d'euros en incluant le co-financement FEADER sur la DJA et les prêts bonifiés, ainsi que les exonérations fiscales et sociales. Le financement total annuel par l'État est d'environ 250 millions d'euros.

Les tableaux ci-dessous indiquent :

– Pour la DJA et les prêts bonifiés (« MTS-JA »), la répartition des décisions d'engagements financiers enregistrées dans le courant de l'année 2011 par région.

– La répartition par secteur d'activité pour les engagements financiers de la DJA.

On constate une dynamique élevée dans les régions du grand ouest de la France, et plus généralement dans les régions d'élevage, notamment bovin.

La répartition sectorielle de la dotation DJA montre la prédominance du secteur bovin (lait et viandes), qui a représenté plus de 40 % des crédits utilisés en 2011.

**RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DJA+MTS JA PAR RÉGION**

(en millions d'euros)

| Engagements financiers<br>anné 2011 | DJA           |               |               | MTS JA        |               |               | DJA + MTS JA   |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|                                     | État          | Feader        | Total         | État          | Feader        | Total         | État + Feader  |
| Alsace                              | 0,666         | 0,601         | 1,267         | 0,253         | 0,092         | 0,345         | 1,612          |
| Aquitaine                           | 2,561         | 2,136         | 4,696         | 1,257         | 0,451         | 1,708         | 6,404          |
| Auvergne                            | 3,082         | 2,978         | 6,060         | 2,875         | 0,795         | 3,670         | 9,730          |
| Basse-Normandie                     | 1,684         | 1,609         | 3,293         | 1,373         | 0,444         | 1,817         | 5,111          |
| Bourgogne                           | 1,824         | 1,671         | 3,495         | 2,155         | 0,738         | 2,893         | 6,388          |
| Bretagne                            | 3,449         | 3,150         | 6,599         | 2,623         | 1,008         | 3,631         | 10,230         |
| Centre                              | 1,185         | 1,128         | 2,312         | 1,690         | 0,602         | 2,291         | 4,604          |
| Champagne-Ardenne                   | 0,947         | 0,880         | 1,827         | 0,715         | 0,215         | 0,930         | 2,757          |
| Franche-Comté                       | 1,437         | 1,326         | 2,764         | 1,660         | 0,538         | 2,198         | 4,962          |
| Guadeloupe                          | 0,061         | 0,143         | 0,204         | 0,001         | 0,001         | 0,002         | 0,207          |
| Guyane                              | 0,116         | 0,347         | 0,463         | 0,000         | 0,000         | 0,000         | 0,463          |
| Haute-Normandie                     | 0,700         | 0,617         | 1,316         | 0,655         | 0,260         | 0,915         | 2,231          |
| Ile-de-France                       | 0,319         | 0,307         | 0,626         | 0,246         | 0,118         | 0,363         | 0,990          |
| La Réunion                          | 0,418         | 0,595         | 1,013         | 0,085         | 0,058         | 0,142         | 1,156          |
| Languedoc-Roussillon                | 1,897         | 1,793         | 3,690         | 0,622         | 0,177         | 0,798         | 4,489          |
| Limousin                            | 1,648         | 1,583         | 3,230         | 1,906         | 0,614         | 2,520         | 5,750          |
| Lorraine                            | 0,987         | 0,972         | 1,959         | 1,219         | 0,375         | 1,594         | 3,552          |
| Martinique                          | 0,227         | 0,422         | 0,650         | 0,000         | -0,001        | -0,001        | 0,649          |
| Midi-Pyrénées                       | 4,130         | 3,755         | 7,885         | 3,014         | 0,904         | 3,917         | 11,802         |
| Nord-Pas-de-Calais                  | 0,687         | 0,623         | 1,310         | 0,798         | 0,313         | 1,112         | 2,421          |
| Pays-de-Loire                       | 3,257         | 2,839         | 6,096         | 2,453         | 0,905         | 3,357         | 9,454          |
| Picardie                            | 0,793         | 0,736         | 1,528         | 0,961         | 0,359         | 1,320         | 2,848          |
| Poitou-Charentes                    | 1,324         | 1,201         | 2,525         | 0,948         | 0,272         | 1,220         | 3,745          |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur          | 1,767         | 1,595         | 3,362         | 0,263         | 0,045         | 0,308         | 3,670          |
| Rhône-Alpes                         | 4,478         | 4,193         | 8,671         | 2,745         | 0,750         | 3,495         | 12,165         |
| <b>Total résultat</b>               | <b>39,644</b> | <b>37,198</b> | <b>76,842</b> | <b>30,514</b> | <b>10,032</b> | <b>40,546</b> | <b>117,388</b> |
| Corse                               | 0,554         | 0,562         | 1,116         | 0,010         | 0,010         | 0,020         | 1,136          |

Source : extraction données de gestion OSIRIS (sauf Corse données ODARC)

**RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DJA PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ  
ENGAGEMENTS FINANCIERS ANNÉE 2011**

(en millions d'euros)

|                                       | DJA           |               |               |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                                       | ÉTAT          | FEADER I      | Total         |
| Bovins lait                           | 7,993         | 7,661         | 15,654        |
| Bovins viande                         | 5,623         | 5,594         | 11,217        |
| Maraîchage                            | 2,334         | 2,503         | 4,836         |
| Ovins                                 | 2,245         | 2,203         | 4,448         |
| Bovins lait et viande                 | 2,167         | 2,134         | 4,302         |
| Grandes cultures et herbivores        | 1,773         | 1,696         | 3,469         |
| Polyélevage à orientation herbivores  | 1,707         | 1,608         | 3,315         |
| Autres associations                   | 1,659         | 1,589         | 3,247         |
| Céréales et Oléoprotagineux           | 1,558         | 1,507         | 3,065         |
| Cultures générales                    | 1,451         | 1,478         | 2,928         |
| Viticulture d'appellation             | 1,433         | 1,424         | 2,857         |
| Caprins                               | 1,334         | 1,320         | 2,654         |
| Non disponible                        | 1,582         | 0,961         | 2,543         |
| Volailles                             | 1,013         | 1,022         | 2,035         |
| Ovins-Bovins                          | 0,956         | 0,930         | 1,885         |
| Polyculture                           | 0,874         | 0,953         | 1,827         |
| Autres herbivores                     | 1,509         | 0,244         | 1,754         |
| Polyélevage à orientation granivores  | 0,611         | 0,564         | 1,176         |
| Fruits et autres cultures permanentes | 0,562         | 0,584         | 1,147         |
| Porcins                               | 0,522         | 0,532         | 1,054         |
| Fleurs et horticulture diverse        | 0,424         | 0,412         | 0,836         |
| Autre viticulture                     | 0,186         | 0,168         | 0,354         |
| Autres Granivores                     | 0,128         | 0,111         | 0,236         |
| <b>Total Résultat</b>                 | <b>39,644</b> | <b>37,198</b> | <b>76,842</b> |

Source : extraction données de gestion OSIRIS (sauf Corse données ODARC)

**E.– LA VALORISATION DE LA FORÊT ET DE LA FILIÈRE BOIS DEMEURE  
TRÈS INSUFFISANTE**

Notre pays a-t-il vraiment une politique forestière ?

La forêt doit répondre à l'exigence de produire plus de bois, tout en protégeant la biodiversité et en répondant à de multiples attentes sociales ; elle est au coeur de nos préoccupations sur la question du changement climatique.

La réorientation de la consommation vers des modes plus responsables est une préoccupation essentielle de la filière ; la préparation du « mix énergétique » 2020 ne peut se faire sans la contribution majeure de ce secteur et l'effort d'aménagement du territoire ne peut s'entendre en laissant de côté la forêt.

Chacun mesure combien la forêt est ainsi un milieu utile à de nombreux titres, cette multifonctionnalité ayant justement reconnue dans la loi forestière de 2001.

**Et pourtant, ses apports sont trop peu ou mal valorisés. La question du stockage du carbone en est un exemple, car ce service de « puits de carbone », bien que reconnu par tous, n'est pas rémunéré à ce jour.**

Malgré des « fondamentaux économiques » favorables, une ressource disponible importante, une demande de produits forte et des compétences humaines avérées, le développement du secteur dont le chiffre d'affaires est voisin de 40 milliards d'euros, reste, par ailleurs, insuffisant.

Le déficit commercial de la filière bois était ainsi de 5,4 milliards d'euros en 2009, 6,4 milliards d'euros en 2010, 6,6 milliards d'euros en 2011 ; les exportations portent essentiellement sur des produits bruts, les importations concernant plutôt des biens de consommation, tels que des meubles ou du papier carton.

Les scieries françaises étant de taille plus modeste que leurs concurrentes européennes, le tiers de la demande en sciages est aujourd'hui satisfait par des produits d'importations. Si le secteur des panneaux à base de bois réalise la moitié de son chiffre d'affaires à l'exportation vers les pays de l'Union européenne, celui de la pâte à papier est confronté à une forte concurrence des producteurs de pays émergents (Brésil, Chine).

**La forêt française souffre d'une manière générale de sous-exploitation**, alors que la demande est aujourd'hui croissante, que ce soit pour le bois de sciage, la trituration ou le bois destiné à la production d'énergie. Ce défaut de croissance entraîne lui-même la faiblesse de l'investissement forestier et pose sans doute la question du renouvellement de notre forêt, qui pourrait ne plus être garanti. Ceci est d'autant plus préoccupant que, plus que tout autre milieu, la forêt est concernée par les conséquences du changement climatique.

Retrouver un cadre sécurisé d'investissement, pour assurer une régénération efficace de la forêt française, compatible avec les contraintes du changement climatique et les objectifs de protection de la biodiversité et de production de bois est ainsi devenu un impératif pour les années qui viennent. La longueur des cycles forestiers nous impose d'agir dès à présent.

Cette stratégie devra toujours prendre en compte le rôle de protection essentiel que la forêt joue en zone de montagne (dans la lutte contre les éboulements ou l'érosion des sols) et en zone littorale (fixation des dunes et des cordons littoraux), mais aussi les risques que la forêt elle-même encourt, du fait des incendies et des phénomènes de dépérissements dus aux périodes de canicule et de sécheresse.

Le Rapporteur spécial insiste sur le rôle irremplaçable que jouent dans la politique forestière plusieurs organismes nationaux dont les cadres d'actions ont été récemment consolidés ou renouvelés.

C'est principalement le cas de l'Office National des Forêts (ONF), qui a fait l'objet d'importantes réformes d'organisation depuis dix ans et qui a vu son rôle et son développement confortés dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de performances (COP) conclus avec l'État. Le contrat portant sur la période 2012-2016 a été signé également par la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR).

Il en va de même pour le Centre national de la propriété forestière (CNPF), issu du regroupement intervenu en 2010 entre les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) et l'Institut du développement forestier (IDF). Son contrat d'objectif, sur la même période 2012-2016, fixe les orientations stratégiques de moyen terme, déclinées à partir de la stratégie nationale.

L'Inventaire forestier national (IFN) a vu, quant à lui, ses missions consolidées dans le cadre de sa fusion le 1<sup>er</sup> janvier 2012 avec l'Institut géographique national (IGN) au sein de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Ce regroupement, gage de synergies accrues et de renforcement des compétences, intervient à un moment où les données de caractérisation de la forêt française sont particulièrement nécessaires.

Enfin l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement), qui a lui-même regroupé en 2007 le Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) et l'Association forêt-cellulose (AFOCEL), est devenu l'établissement unique de référence en matière de technologie du bois. Son objectif d'appui aux entreprises pour intégrer les innovations techniques est également décliné dans le cadre d'un nouveau contrat de performances pour la période 2012-2016.

### **L'action de l'État en faveur des investissements forestiers prend lui-même de multiples formes.**

Depuis le début des années cinquante, les investissements forestiers ont été encouragés au moyen de subventions et de prêts du Fonds forestier national (FFN) créé en 1946. Depuis la suppression du FFN en 1999, l'ensemble des aides directes à l'investissement forestier figurent désormais, comme le Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, dans le programme 149 de la mission **Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales**.

Dans le cadre de la programmation 2007-2013 du règlement du développement rural, le programme de développement rural hexagonal (PDRH) inscrit, par ailleurs, comme l'une de ses priorités, l'amélioration de la compétitivité du secteur forestier.

Le premier axe concerne **la reconstitution des peuplements sinistrés par les tempêtes**.

L'engagement de l'État pour la reconstitution des forêts après les tempêtes de 1999 s'est achevé en 2009. Le bilan du « plan chablis » financé sous deux programmations dans le cadre des aides au développement rural (PDRN 2000-2006 et PDRH 2007-2009) s'établit à environ 340 000 hectares nettoyés (500 000 hectares sinistrés et 225 000 hectares reconstitués), pour une enveloppe totale de financement public (État et FEADER) de 732 millions d'euros sur dix ans.

Pour reconstituer les surfaces sinistrées par la tempête Klaus survenue le 24 janvier 2009 dans le Sud-Ouest, l'État a engagé un important plan d'action sur huit ans (2009-2016) doté de 415 millions d'euros.

Le Gouvernement, qui considère que ce plan exceptionnel arrive à échéance, a prévu, dans le programme Forêt pour 2013, une réduction de 54 % des autorisations d'engagement pour cette action.

**Le Rapporteur spécial a émis déjà une analyse très critique sur cette évolution des crédits qui méconnaît le fait que le massif forestier aquitain, détruit en 2009 à près de 50 %, n'a pas été complètement reconstitué et qu'il existe, à ce jour, un stock très important de dossiers en attente de subventions.**

Le deuxième axe de la politique suivie concerne **la desserte forestière** permettant d'améliorer la desserte interne aux massifs dans une perspective de mobilisation immédiate du bois. Sont ciblées les actions sur la voirie privée communale et sur les forêts propriétés de particuliers ou de leurs groupements.

Depuis le début de la programmation PDRH en 2007, plus de 64 millions d'euros de dépenses publiques ont permis de créer et de mettre aux normes plus de 4 000 km de routes et de pistes forestières et de créer ainsi près de 6 000 places de dépôt et autres travaux annexes.

Les investissements visent aussi **à améliorer la valeur économique des forêts**.

Les opérations d'amélioration de la valeur économique des forêts ont pour objectif principal d'accompagner les sylviculteurs dans l'amélioration de la valeur d'avenir des peuplements par un accroissement à terme de la qualité technologique des produits au moyen d'opérations, par exemple, d'élagage ou de renouvellement favorisant la stabilité et la vitalité des peuplements.

Plus de 7 millions d'euros de dépenses publiques ont été engagés depuis le début du Programme de développement rural hexagonal. Pour dynamiser la dépense publique sur ces travaux de desserte ou d'amélioration, les collectivités territoriales peuvent, depuis 2011, recourir à des cofinancements du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le contrat d'objectifs et de performances (COP) 2012-2016 de l'ONF insiste enfin sur la nécessité **d'investissements dans les forêts domaniales** permettant d'en assurer le renouvellement. Le COP vise un objectif moyen de programmation de 87 millions d'euros par an de travaux patrimoniaux (investissement, entretien y compris de desserte et reconstitution), dont 50 % de travaux d'investissement, le minimum de réalisation envisagé étant de 80 millions d'euros par an.

Le Rapporteur spécial rappelle enfin, qu'il a proposé qu'une réflexion soit menée sur la possibilité d'affecter une partie des recettes issues du produit de la vente d'actifs carbone, telles que définies par le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 et le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre, telle que prévue par la directive 2003/87 établissant un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, à des actions en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

#### F.– LES NOUVEAUX DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DE L'AGRICULTURE NE DOIVENT PAS ÊTRE SACRIFIÉS

Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la production d'énergies renouvelables à partir de biomasse et notamment, la production de biocarburants peut contribuer de manière décisive à résoudre les problèmes qui se posent à nos sociétés, grâce à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'amélioration de la sécurité de nos approvisionnements énergétiques, et à la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, les zones rurales et isolées.

À l'horizon 2020, les biocarburants restent l'énergie renouvelable majoritaire disponible pour les transports.

Deux familles de biocarburants se sont développées en France depuis 1992 : le biogazole destiné aux moteurs diesel et le bioéthanol qui concerne les moteurs à essence.

Parfois appelé biodiesel ou diester, le biogazole prend la forme d'esters méthyliques d'huiles végétales obtenus à partir d'huiles de colza, tournesol ou soja ou d'esters méthyliques d'huiles animales ou d'huiles alimentaires usagées.

Le bioéthanol, issu de la fermentation du sucre de betteraves ou de canne à sucre ou d'amidon de céréales est utilisable, soit directement en mélange à l'essence au taux maximum de 10 % en volume, soit en incorporation à l'essence sous forme d'ETBE (éthyl tertio butyl ether), soit encore dans des véhicules adaptés dits « *flex fuel* » sous forme de superéthanol E 85.

2 millions de tonnes équivalent pétrole de biocarburants ont été consommées en 2010 en France, deuxième consommateur de biocarburants de l'Union européenne après l'Allemagne, avec 6,31 % de la consommation totale d'essence et de gazole, soit un pourcentage inférieur à l'objectif de 7 % en pouvoir énergétique retenu pour 2010 par la loi d'orientation agricole de 2006.

La contribution du secteur agricole français à la production de biocarburants constitue un outil de diversification des débouchés pour nos exploitations agricoles. Selon une étude réalisée en 2007 par le « comité biocarburants et biomasse » constitué par FranceAgriMer, la France dispose d'un potentiel de terres arables suffisant, pour répondre à l'objectif de 7 % d'incorporation des biocarburants dans l'ensemble des carburants fixé pour 2010, tout en garantissant la satisfaction des besoins alimentaires internes et en maintenant un courant d'exportations vers l'Union européenne et les pays tiers.

La production de coproduits destinés à l'alimentation animale (tourteaux d'oléagineux, pulpes de betteraves) permet en outre de réduire les importations de tourteaux de soja (50 % des besoins protéiques de l'élevage français) et de libérer des terres destinées à la culture de céréales pour l'alimentation du bétail.

Des agréments ont été donnés en Europe en 2006, pour 29 unités de production de biogazole, dont 11 dans les autres pays de l'Union européenne, 20 unités de production d'éthanol et 4 de production d'ETBE. Sur ces 53 unités, 21 usines nouvelles ont été ou seront construites en France dans 14 régions, ce qui représente plus de 1 200 millions d'euros d'investissements.

Un rapport de la Cour des comptes de janvier 2012 a fait apparaître que *« Selon les estimations des filières, les emplois directs et indirects créés seraient de l'ordre de 18 000 »* et ce, aussi bien pour les emplois industriels qu'agricoles.

L'Union européenne reste le premier producteur mondial de biogazole (53,7 % de la production mondiale en 2010), l'Allemagne assurant 17 % de l'ensemble et la France 12 %. Le marché mondial du bioéthanol est en revanche largement dominé par les États-Unis et le Brésil, qui réalisaient 88 % de l'ensemble mondial en 2010, la France occupant le premier rang en Europe.

En 2011, les biocarburants consommés dans l'Union européenne pour les transports ont enregistré une croissance moyenne de 3 % par rapport à 2010, la France étant le deuxième pays consommateur après l'Allemagne.

De nombreuses mesures sont intervenues, aussi bien au plan communautaire que national, pour encourager la production de biocarburants.

Il faut citer, en particulier, la directive européenne 2009/28/CE du Conseil du 23 avril 2009 sur la promotion des énergies renouvelables, qui prévoit notamment, pour chaque État membre, un objectif d'incorporation contraignant de 10 % d'énergies non renouvelables dans les transports en 2020, seuls les biocarburants répondant à des objectifs de durabilité pouvant être pris en compte.

Le « plan biocarburants » adopté par le Gouvernement en 2004 a fixé, quant à lui, des objectifs ambitieux d'incorporation de biocarburants dans l'ensemble : 5,75 % en 2008, 7 % à partir de 2010.

Le soutien public apporté par le Gouvernement a pris la forme d'un double dispositif fiscal. La loi de finances pour 2010 a prévu ainsi une exonération partielle de la taxe intérieure de consommation fixée pour 2011, 2012 et 2013 à 8 euros par hectolitre pour le biogazole et, pour les mêmes années, à 14 euros par hectolitre pour le bioéthanol, les exonérations étant accordées à des unités de production agréées. Il a été prévu également un prélèvement supplémentaire, au titre de la taxe globale sur les activités polluantes (TGAP) payée par chaque distributeur qui n'atteint pas les objectifs d'incorporation inscrits dans la loi d'orientation agricole, soit 7 % à partir de 2010) ainsi que des dispositions pour encourager l'achat de véhicules « *flex fuel* ».

Le Rapporteur spécial observe que le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une stabilisation des engagements antérieurs en matière d'exonérations de la taxe intérieure de consommation pour les biocarburants, qui a constitué la principale mesure d'encouragement à leur production, le montant global prévu étant de 250 millions d'euros.

Cette stabilité ne doit pas être le signe d'un désengagement de l'État d'un secteur essentiel pour notre avenir.

Le Rapporteur spécial note qu'une proposition de directive communautaire prévoit un plafonnement du taux d'incorporation à 5 %, ce qu'il n'estime pas raisonnable, le Gouvernement maintenant à juste titre un taux de 7 % d'incorporation. Il remarque également que le renouvellement des autorisations est aujourd'hui lancé et que l'on peut s'interroger dès le stade de l'examen de ce projet de loi de finances sur le point d'aboutissement en 2016 de la défiscalisation, le Gouvernement n'ayant pas donné d'indications précises sur ses projets.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de la séance du jeudi 11 octobre 2012 à 9 heures, la Commission examine les crédits du programme Politiques de l'agriculture ; du compte spécial Développement agricole et rural et des articles 60 et 61 rattachés, de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.*

*Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.*

**M. Henri Emmanuelli.** Vous avez évoqué les négociations sur la future politique agricole commune. Quand le Conseil se réunira-t-il ?

**M. le rapporteur spécial.** Normalement au deuxième trimestre 2013, si le calendrier ne dérape pas trop

Quatre points principaux sont aujourd'hui en débat.

Le premier porte sur la convergence des paiements directs entre agriculteurs, ce qui représente 8 milliards parmi les 9 milliards de fonds communautaires. La Commission européenne propose, point de départ de la négociation, une convergence, en cinq ans, de l'aide découplée dans chaque pays ou chaque région, afin de doter tous les hectares agricoles d'un droit au paiement de même niveau à échéance 2019. La France a, la première, accepté le principe de l'abandon des références historiques et une nouvelle distribution des aides directes. Mais elle estime que la proposition de la Commission mettrait en péril de nombreuses exploitations et systèmes de production français. La convergence ne doit donc pas aboutir à un montant unique par hectare sur la prochaine période, ce qui serait tout à fait injuste. Notre souci de flexibilité est d'ailleurs partagé par plusieurs de nos partenaires. Car il s'agit d'un point essentiel : une uniformisation, à l'intérieur des régions et entre régions, aboutirait à un effondrement de toute une série de filières. Le montant des aides rapporté aux revenus débute en effet à 0 % : de nombreux secteurs agricoles, comme l'arboriculture, la viticulture, la sylviculture, ne bénéficient d'aucune aide. Alors que les grandes cultures, notamment des céréales, profitent d'aides très importantes, au départ destinées à compenser la chute des cours.

La deuxième suggestion de la Commission touche au « verdissement » du premier pilier. Celle-ci propose que 30 % des aides directes soient réservés au respect de trois mesures : la diversité de l'assolement, le maintien des prairies permanentes et le respect d'un seuil minimal de 7 % de surfaces d'intérêt écologique, ce qui est considérable. La France n'est pas favorable à cette proposition : le taux de 30 % du total des aides paraît trop élevé et le fait de s'appuyer sur le respect de trois critères rend le dispositif trop complexe. Elle souhaite donc, avec d'autres États, que les modalités du « verdissement » soient largement améliorées pour en permettre une mise en œuvre efficace. Il serait raisonnable de parvenir à un taux qui se situerait entre 7 et 9 %. Et si le maintien

des prairies permanentes n'est guère contestable, le gel de 7 % des surfaces paraît excessif en période de pénurie mondiale imputable à des incidents climatiques à répétition. Ne risque-t-on pas de pousser ainsi à la hausse des prix ?

**M. Jean-Louis Dumont.** Et d'abandonner le marché à d'autres...

**M. le rapporteur spécial.** Ce serait une catastrophe pour l'élevage européen et pour plusieurs pays en développement, spécialement en Afrique, qui dépendent des importations pour nourrir leurs populations.

Une troisième proposition de la Commission suggère de maintenir jusqu'à 10 % d'aides couplées. La France est attachée au maintien de ces aides en raison de leur intérêt économique pour certaines filières et certaines régions. Tel est le cas, par exemple, de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante ou de l'aide à la luzerne déshydratée.

Autre initiative de la Commission, l'institution d'une organisation commune des marchés (OCM) unique. Le maintien d'un filet de sécurité apparaît nécessaire sous cette forme si l'on veut faire face aux fluctuations anormales du marché et aux situations de crise. La Commission réaffirme d'ailleurs le rôle des organisations de producteurs et des interprofessions. Elle confirme toutefois les évolutions des précédentes réformes vers une libéralisation des marchés de certains produits : la suppression des quotas laitiers, des droits de plantation viticoles et des quotas sucriers est ainsi prévue à l'horizon 2015. Les gouvernements français successifs ont combattu la disparition de ces outils de régulation car aucun stock de sécurité n'est prévu. Or on ne saurait réduire la volatilité des prix agricoles sans avoir mis en place quelques sécurités, ce que la Commission refuse. Il en va notamment ainsi des droits de plantation. Plusieurs Parlements nationaux s'insurgent contre une telle conception.

La France demande donc que la PAC soit dotée d'une OCM solide, reposant sur le maintien d'un filet de sécurité, la mise en œuvre d'instruments de gestion des crises et la poursuite des outils de régulation de l'offre, enfin le maintien des droits de plantation et des quotas de sucre dans le secteur vitivinicole. Des choix qui seront ainsi opérés lors de la mise en place de la nouvelle PAC dépendra largement l'évolution de l'agriculture française dont l'avenir sera nécessairement affecté par la définition du modèle agricole sous-jacent. Quel modèle agricole voulons-nous pour les années qui viennent ? Cette question centrale n'a pas été véritablement posée. Il existait, dans les années soixante, un modèle agricole européen. Qu'est-il devenu ?

La place et l'action des instances européennes sont d'ailleurs d'autant plus importantes pour notre agriculture que nous dépendons de plus en plus des concours communautaires. Si les actions que nous examinons correspondent à un montant d'environ 5 milliards d'euros, les financements prévisionnels européens hors soutien à la pêche atteignent, en 2013, 8,63 milliards pour les dépenses du premier pilier et 1,279 milliard pour celles du deuxième. Cette masse, consacrée

aux interventions économiques, dispose naturellement d'une plus grande marge de manœuvre que les 5 milliards du ministère chargé de l'agriculture, en grande partie affectés à des dépenses administratives et de pensions.

Une des questions clés posée à notre agriculture et à nos industries agroalimentaires est celle de leur compétitivité. L'agriculture est aujourd'hui mondialisée avec la montée de nouveaux pays producteurs et de nouveaux pays consommateurs, de sorte qu'elle est plus que jamais devenue un enjeu de puissance majeur. La demande en viande bovine explose dans de nombreux pays émergents ou en développement. Ce ne sont donc pas les seuls crédits de la mission agriculture qui doivent être pris en compte. La clé de notre compétitivité réside dans l'innovation, la modernisation de nos exploitations, la structuration de nos filières, la valorisation de nos produits et la réduction du coût du travail.

Depuis plusieurs années notre pays perd des parts de marché à l'exportation, en dépit du dynamisme de nos industries agroalimentaires. Après avoir été longtemps le deuxième exportateur agroalimentaire mondial derrière les États-Unis, la France a régressé au cinquième rang, dépassée par les Pays-Bas, l'Allemagne et le Brésil. Or le maintien et la création d'emplois comme l'équilibre de notre commerce extérieur dépendent beaucoup du dynamisme de notre agriculture à l'exportation. Il faut donc sans cesse gagner la bataille de la compétitivité. Peut-on, à cet égard, tabler sur une agriculture prospère sans que celle-ci contrôle ses activités d'aval ? Évidemment non.

J'en viens donc au thème de l'allègement des charges sur certaines formes de travail, notamment le travail permanent. Avec plusieurs collègues, j'avais déposé une proposition de loi visant à mieux maîtriser le coût de la main-d'œuvre en agriculture afin de riposter aux distorsions de concurrence en Europe. En Espagne, où il n'existe pas de SMIC agricole...

**M. Henri Emmanuelli.** Ni en Allemagne.

**M. le rapporteur spécial.** Le prix de revient de la main-d'œuvre se situe autour de 6 à 7 euros de l'heure, alors qu'il atteint 13 euros chez nous. Nous importons aussi des fruits et des légumes d'Allemagne où ce coût est comparable à celui de l'Espagne. Car l'Allemagne bénéficie d'une dérogation communautaire, qui expire à la fin de cette année, instaurée dans le cadre de sa réunification et permettant d'embaucher du personnel polonais, bulgare ou roumain selon le régime social du pays d'origine. 25 % de la main-d'œuvre salariée outre-Rhin en bénéficie. Les grandes exploitations agricoles, de plusieurs milliers d'hectares suite aux nationalisations de l'époque communiste, se situent dans les anciens *Landër* de l'Est, où l'agriculture a été industrialisée et nous envoie aujourd'hui un singulier clin d'œil de l'Histoire. Nous en subissons directement les conséquences, notamment dans nos régions du Sud-Ouest spécialisées dans la production de fruits et de légumes.

Notre proposition de loi avait débouché sur une disposition de la loi de finances pour 2012, à l'article 114, exonérant les entreprises agricoles de leurs cotisations légales et conventionnelles de façon à réduire d'un euro le coût de l'heure de travail sur les bas salaires. Cette exonération, dégressive, avait été prévue pour tous les salaires compris entre 1 SMIC et 1,4 SMIC dans la limite de 20 salariés par entreprise. Son coût avait été évalué par le ministère à 210 millions d'euros et ainsi budgété. Or elle n'apparaît plus dans le projet de loi de finances pour 2013. Sa mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2012 était conditionnée, en effet, à une approbation communautaire. Or la Commission européenne a soulevé le problème de son éventuelle conformité au droit de la concurrence et nous en sommes restés là. J'ai posé une question écrite au Gouvernement, notant que les échanges écrits avec la Commission européenne avaient confirmé les risques juridiques identifiés et que des questions posées par la Commission européenne, il ressortait que celle-ci estimait la mesure sélective. Il a donc été décidé de retirer le dispositif : le Gouvernement a renoncé à se battre, d'où la non- budgétisation des 210 millions pour 2013. C'est pourquoi, selon leur prise en compte ou non, le budget de l'agriculture baisse de 12 % ou de 3 %. Avec votre accord, j'interrogerai en votre nom le ministre de l'agriculture sur ce point. L'abandon de ce dispositif vient après d'autres atteintes à la compétitivité de nos producteurs : la suppression des exonérations sur les heures supplémentaires et la remise en cause de l'exonération de la cotisation d'allocations familiales qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre dans le cadre de la TVA dite « anti délocalisations ».

Le recentrage prévu par l'article 60 du projet de loi de finances pour 2013, relatif aux exonérations de charges sociales pour les travailleurs occasionnels de l'agriculture, à hauteur de 91 millions pour trois trimestres de 2013 et de 135 millions en année pleine à partir de 2014, ne fait donc qu'accentuer le problème. Le Gouvernement dit en avoir conscience mais renvoie le sujet à la conférence sociale impliquant toutes les branches sur le coût du travail. Or il s'agit d'un élément essentiel pour assurer la compétitivité d'une partie de nos filières.

C'est pourquoi, je ne vous recommande pas, en tant que rapporteur, d'adopter les crédits de la mission.

**M. Henri Emmanuelli.** Je voulais appeler l'attention du rapporteur spécial, et celle de mes collègues, sur le programme « Forêt ».

À la suite du passage de la tempête Klaus, des crédits ont été prévus sur une certaine période pour nous permettre de reconstituer le massif forestier aquitain, qui a été détruit à 50 %. Mais les crédits de paiement inscrits dans le PLF 2013 sont très insuffisants. Nous avons besoin en effet de 80 millions d'euros, pour faire face au stock de dossiers en attente de subventions.

**M. le rapporteur spécial.** J'ai abordé dans mon rapport les crédits de l'action 12, et plus particulièrement ceux consacrés aux conséquences de cette tempête. J'y précise que leur niveau est dû au fait que le plan exceptionnel qui avait été mis en place arrive à échéance : ils passent d'un peu plus de 80 millions

d'euros, l'année dernière, à un peu plus de 50 millions d'euros cette année. Si vous le souhaitez, je peux me pencher sur la question et interroger le ministère avant l'examen du budget en séance.

Toujours à propos de la forêt, je tiens à vous informer que j'ai décidé de déposer un amendement qui tend à lui attribuer une partie des 600 millions que rapportera, à partir de l'année prochaine, la vente des quotas de CO<sub>2</sub> – la plus grande partie, soit 550 millions, devant revenir à l'ANAH. En effet, la forêt, en absorbant entre le cinquième et le quart de nos émissions de CO<sub>2</sub>, assure un véritable service public qui mériterait d'être rémunéré.

**M. Henri Emmanuelli.** J'examinerai cet amendement avec plaisir. Cela dit, je demande l'inscription de 80 millions de crédits de paiement pour les dossiers en cours. À défaut, nous devons interrompre la reconstitution du massif, ce qui aura des conséquences catastrophiques tant au point de vue économique qu'environnemental. Je pense qu'il y a un malentendu entre le ministère et les sylviculteurs : les crédits inscrits en PLF 2013, je le répète, sont tout à fait insuffisants.

**M. le rapporteur spécial.** S'il y a un problème, je peux déposer un amendement d'appel. Mais cela suppose, à terme, de prendre de l'argent sur d'autres programmes.

**M. Henri Emmanuelli.** J'étudierai la question avec mes collègues. Il conviendrait en tout cas de lever ce malentendu : au 31 mai, les demandes de subventions atteignaient déjà 72 millions d'euros.

**M. Alain Fauré.** L'amendement de M. le rapporteur spécial semble intéressant. Mais évitons tout de même que les terres agricoles travaillées ne se transforment en forêt. L'espace forestier a déjà empiété assez fortement sur le domaine agricole, ce qui est tout de même fâcheux.

**M. le rapporteur spécial.** Il n'y a pas lieu de vous inquiéter, mon cher collègue : mon amendement ne concerne que des forêts constituées et éco certifiées.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Monsieur le rapporteur spécial, je suis moi aussi inquiète.

La baisse de la bonification des prêts à l'installation et la baisse de 6,5 points du Plan de modernisation des bâtiments d'élevage, que j'ai relevées dans votre rapport, sont des coups de frein à l'installation des jeunes et au renouvellement de notre agriculture. Il y a lieu, par ailleurs, de s'interroger sur l'avenir du crédit d'impôt pour remplacement temporaire des agriculteurs – qui avait été prorogé de 2009 à 2012. N'oublions pas que les agriculteurs travaillent du dimanche au dimanche, toute la semaine, sans moment de repos. En supprimant ce dispositif, nous risquons de décourager davantage encore les jeunes couples qui souhaitent s'installer.

Ensuite, l'emploi saisonnier se porte très mal dans notre pays. Il suffit d'ailleurs d'aller au restaurant pour s'apercevoir que les denrées proposées à notre consommation viennent fréquemment de l'étranger, alors qu'il pourrait facilement en être autrement.

Enfin, l'ensemble de la filière forestière, de l'amont à l'aval, de la production à la transformation, est en perte de compétitivité. Or la brutale baisse des crédits, que l'on constate sur l'action 12, ne permettra pas de l'accompagner dans ses nécessaires évolutions.

**M. Éric Alauzet.** Comme Mme Dalloz, j'ai été alerté par des agriculteurs sur ces mêmes questions – installation des jeunes, crédit d'impôt pour remplacement temporaire. Nous constatons une fois de plus que, si nous sommes tous d'accord pour faire des économies, nous préférons qu'elles se fassent ailleurs que chez nous...

Je ferai une petite remarque sur la proposition du rapporteur spécial, consistant à transférer une partie des quotas carbone sur les forêts. Dans le principe, j'y suis bien entendu favorable. Mais il faudra faire des choix parmi les filières à encourager. Après tout, la rénovation thermique contribue elle aussi à la lutte contre le réchauffement climatique.

**M. Alain Fauré.** Je ne voudrais pas laisser croire que la décision de ne pas reconduire le crédit d'impôt pour remplacement temporaire date de cette année. Elle a été prise antérieurement. Je partage en revanche votre souhait de le réintroduire ou de le maintenir. Ce dispositif permet non seulement à des jeunes couples de vivre mieux, mais surtout à des salariés d'aller au contact des agriculteurs, ce qui favorise la reprise des exploitations. Il faut nous battre pour le pérenniser – quitte à devoir chercher des crédits ailleurs.

**M. le rapporteur spécial.** Madame Dalloz, premièrement, il ne faut pas faire un procès d'intention au Gouvernement, qui n'a pas réduit le dispositif d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Simplement, alors que l'objectif était de 6 000 installations par an, nous sommes un peu en dessous des 5 000 ; en outre, la baisse des taux a eu un effet sur la bonification. Mais je vais vérifier.

Deuxièmement, si tous les membres de la commission en sont d'accord, je suis prêt à déposer un amendement visant à proroger le dispositif du crédit d'impôt pour remplacement, qui devrait prendre fin le 31 décembre 2012. Je crois savoir que le Gouvernement n'y serait pas hostile... Les sommes en jeu sont modestes – entre 10 et 15 millions d'euros – comme le sont, par ailleurs, les indemnités journalières prévues cette année dans la loi de financement de la sécurité sociale pour les agriculteurs qui, jusqu'alors, n'en touchaient pas – 31 ou 32 euros par jour, financés par une cotisation forfaitaire de 115 euros.

Troisièmement, vous avez posé le problème de l'emploi saisonnier. Nous l'aborderons dans quelques minutes, lorsque nous examinerons l'article 60.

Quatrièmement, la forêt est en effet en perte de compétitivité. Nous pourrions même dire que la France se comporte aujourd’hui comme un pays sous-développé, dans la mesure où elle exporte sa matière première, qui lui revient transformée. La Chine est devenue le grand débouché des forêts de nos régions de l’Est. La compétitivité est un donc un problème, notamment pour les scieries. Malheureusement, les crédits de la mission 12, consacrés au développement économique de la forêt, ne sont pas très importants.

Monsieur Alauzet, ne vous inquiétez pas : le coût de mon amendement sur les quotas carbone est modeste – entre 15 et 20 millions d’euros, qui viendraient s’ajouter à la part qui sera attribuée à l’ANAH.

Enfin, Monsieur Fauré, j’ai déjà répondu sur le crédit d’impôt pour remplacement.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.*

*Puis, elle **adopte** les crédits du compte d’affectation spéciale Développement agricole et rural.*

\*  
\* \*



### *Article 60*

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

### *Texte du projet de loi :*

I.– Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° L'article L. 741-16 est modifié comme suit :

a) Au troisième alinéa du I, le pourcentage : « 150 % » est remplacé par : « 25 % » et le pourcentage : « 200 % » est remplacé par : « 50 % » ;

b) Au VII, les mots : « des exonérations prévues aux articles L. 741-5 et L. 751-18 » sont remplacés par les mots : « de l'exonération prévue à l'article L. 741-5 » ;

2° Au deuxième alinéa du II de l'article L. 741-16-1, les mots : « L. 741-5, L. 741-16 et L. 751-18 » sont remplacés par les mots : « L. 741-5 et L. 741-16 » ;

3° L'article L. 751-18 est abrogé.

II.– Les dispositions du présent article s'appliquent aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article modifie le périmètre de l'exonération dont bénéficient les employeurs de saisonniers agricoles (TO-DE) en excluant de son champ les cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Cette exclusion met fin à l'exception que constituait ce dispositif en matière d'exonération des cotisations « accidents du travail » et vise ainsi à responsabiliser davantage les employeurs agricoles en matière de prévention des risques professionnels vis-à-vis d'une population de salariés particulièrement exposée aux accidents du travail.

Il révisé également la pente de dégressivité du dispositif pour la placer sur les salaires compris entre 1,25 et 1,5 salaires minimum de croissance (SMIC) au lieu de 2,5 et 3 SMIC afin de concentrer la réduction du coût de l'emploi saisonnier sur les bas salaires. Cette révision de la dégressivité du dispositif prend en compte la distribution des salaires dans ce secteur : 91 % sont inférieurs à 1,5 SMIC.

En abaissant le coût de l'heure de travail au SMIC, pour sa valeur au 1er juillet 2012, à 10,17 euros, l'exonération TO-DE demeure plus incitative que les allègements généraux de charges qui abaissent le coût de l'heure de travail au SMIC à 10,75 euros.

Cette mesure s'applique aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### *Observations et décision de la Commission :*

Issu dans sa rédaction actuelle de l'article 144 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, l'article L 741-16 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles sont exonérés des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales pour les travailleurs occasionnels qu'ils emploient.

Cette exonération est déterminée conformément à un barème dégressif fixé par décret, tel que l'exonération soit totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 150 % et devienne nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 200 %.

Quant à l'article L. 751-18 du code rural et de la pêche maritime, il prévoit que le dispositif d'exonération retenu par l'article L. 741-16 précité s'applique aux cotisations dues au titre des accidents du travail.

L'objet de l'article 60 du projet de loi de finances pour 2013 est de modifier ce double dispositif, afin de permettre, comme l'indique l'exposé des motifs, un recentrage sur les bas salaires du dispositif d'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de saisonniers agricoles et d'exclure du champ de l'exonération la matière des accidents du travail.

Selon la modification proposée de l'article L. 741-16, l'exonération devenant totale pour une rémunération mensuelle inférieure ou égale au salaire minimum de croissance majoré de 25 % et non plus de 150 %, (soit 1,25 SMIC au lieu de 2,5 SMIC) et cette exonération devient nulle pour une rémunération mensuelle égale ou supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 50 % et non plus de 200 % (soit 1,5 SMIC au lieu de 3 SMIC).

Cette modification importante de la dégressivité du dispositif tient compte, selon l'exposé des motifs, du fait que 91 % des salaires sont, dans ce secteur, inférieurs à 1,5 SMIC.

Cet article abroge ensuite l'article L. 751-18 du code rural et de la pêche maritime : les employeurs de travailleurs saisonniers agricoles devront ainsi s'acquitter des cotisations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles. L'exposé des motifs du projet de loi précise que cette mesure « vise à responsabiliser davantage les *employeurs* agricoles en matière de prévention des risques professionnels vis-à-vis d'une *population de salariés* particulièrement exposée aux accidents du travail. »

L'ensemble du dispositif s'applique aux cotisations dues au titre des rémunérations versées à compter du 1er janvier 2013.

Selon les indications figurant dans le document « Évaluations préalables des articles du projet de loi », 60 % des établissements du secteur de la production agricole ont employé en 2011 au moins un travailleur occasionnel ; par ailleurs 90 % des contrats saisonniers sont concentrés de manière équilibrée sur trois filières, viticulture, cultures spécialisées (maraîchage, arboriculture) et élevage et cultures non spécialisées.

Le document d'évaluation indique également que les secteurs des cultures spécialisées et de la viticulture, qui ont largement recours à une main d'œuvre saisonnière, se classent respectivement au premier et au troisième rang des secteurs agricoles qui présentent le risque le plus important d'accidents du travail.

Le gain escompté de cette mesure est évalué à 91 millions d'euros pour 2013, 135 millions d'euros en 2014, 137 millions d'euros en 2015.

\*  
\* \*

*La Commission examine ensuite l'article 60, rattaché à cette mission.*

**Mme Valérie Rabault, présidente.** Cet article est relatif au recentrage, sur les bas salaires, de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles.

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression n° II CF 6 du rapporteur spécial.*

M. le rapporteur spécial. Pour réaliser le recentrage, le Gouvernement propose de limiter l'exonération aux salaires n'excédant pas 1,25 SMIC, au lieu de 2,5 SMIC aujourd'hui. Une exonération dégressive s'appliquerait entre 1,25 et 1,5 SMIC, au lieu de 2,5 et 3 SMIC aujourd'hui.

Cette mesure rapportera 91 millions cette année et, par la suite, 135 millions en année pleine. La dépense ayant été estimée à 600 millions, l'économie serait donc de l'ordre de 20 %. Le problème est qu'en procédant ainsi, le Gouvernement risque de créer une « trappe à bas salaires ». Il suffit d'observer ce qui s'est passé dans la grande distribution pour s'en convaincre. Cela ne me semble pas raisonnable, étant donné la situation que connaît aujourd'hui notre agriculture : non-reconduction des 210 millions communautaires, précarisation de la main-d'œuvre avec l'augmentation du travail occasionnel. Les CDI se font, en effet, de plus en plus rares en agriculture.

Voilà pourquoi je propose à la commission de rejeter cet article, puis d'engager le débat avec le Gouvernement. Pour ma part, en tant que rapporteur spécial, je ne m'imagine pas plaider pour cette mesure.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** J'entends bien vos arguments. Mais je crains qu'il ne soit trop dispendieux de rétablir le plafond à 2,5 SMIC.

**M. le rapporteur spécial.** Cela coûterait 135 millions. Peut-être faudrait-il le fixer à 2 SMIC ?

**M. Gérard Terrier.** Monsieur le rapporteur spécial, je comprends bien la démarche qui vous anime et, à vrai dire, sur le fond, je la partage. La FNSEA m'a d'ailleurs interpellé à ce propos. Pour autant, il me semblerait un peu léger de supprimer cette mesure en commission sans avoir engagé le débat avec le Gouvernement, ni recueilli l'avis du rapporteur général.

**M. le rapporteur spécial.** La suppression de toute exonération sur les salaires allant de 1,5 SMIC à 2,5 SMIC, au motif que la grande masse des salariés agricoles ne touche que le SMIC ou à peine plus, me paraît excessive. Elle ne fera que favoriser encore les bas salaires.

Je pourrais déposer un amendement d'appel, dans lequel je proposerais une solution intermédiaire. Le budget de l'agriculture n'étant examiné en séance publique que le 5 novembre, nous avons le temps.

En conclusion, mes chers collègues ; je pense qu'au minimum, l'article 60 va trop loin.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 60 sans modification.*

\*

\* \*

## Article 61

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

#### *Texte du projet de loi :*

I.– L'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « ou d'une indication géographique » sont remplacés par les mots : « d'une indication géographique protégée ou d'un label rouge » ;

2° Au deuxième alinéa, les mots : « du ministre chargé de l'agriculture » sont remplacés par les mots : « conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture » ;

3° Après le huitième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« 0,05 euro par hectolitre ou 0,50 euro par hectolitre d'alcool pur pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique ;

« 5 euros par tonne pour les produits bénéficiant d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles et boissons alcoolisées. » ;

4° Au neuvième alinéa les mots : « ou en indication géographique » sont remplacés par les mots : « , en indication géographique protégée ou en label rouge » ;

5° Après le dixième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les quantités produites en vue d'une commercialisation en label rouge sur lesquelles le droit est perçu s'entendent déduction faite des quantités retirées volontairement par l'opérateur et des quantités sur lesquelles est perçu un droit au titre d'une indication géographique protégée. Elles incluent les produits destinés au consommateur final ou à des entreprises de transformation, sur le marché intérieur ou à l'exportation, et quel qu'en soit le conditionnement. »

II.– Le droit mentionné aux neuvième et onzième alinéas de l'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue du I du présent article, est acquitté pour la première fois en 2013, sur la base des quantités produites en 2012.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article instaure au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) un droit perçu sur les produits bénéficiant d'un label rouge, à l'exception de ceux ayant déjà acquitté ce droit pour une indication géographique protégée. Les taux plafonds de ce droit sont fixés, pour les mêmes catégories de produits, au niveau déjà retenu pour les produits bénéficiant d'une indication géographique protégée.

En effet, l'ensemble des missions de l'INAO sont profitables aux produits bénéficiant d'appellations d'origine, d'indications géographiques et de labels rouges. Il est donc souhaitable que l'ensemble des produits bénéficiant de ces signes de qualité participent équitablement aux contributions professionnelles au budget de l'INAO.

#### *Observations et décision de la Commission :*

● Cet article qui modifie, dans son I, l'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime, a pour objet de créer, au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité, l'INAO, un droit perçu sur les produits qui bénéficient d'un label rouge, à l'exception de ceux des produits pour lesquels ce droit est déjà perçu au titre d'une indication géographique protégée (IGP).

Les taux plafonds des droits concernés sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget et s'élèvent :

– à 0,05 euro par hectolitre ou 0,5 euro par hectolitre d'alcool pur pour les boissons alcoolisées bénéficiant donc d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles bénéficiant d'une indication géographique ;

– à 5 euros par tonne pour les produits bénéficiant d'un label rouge, autres que les produits vitivinicoles et les boissons alcoolisées.

Ces taux sont ainsi fixés, pour les mêmes catégories de produits, au niveau déjà retenu pour les produits qui bénéficient d'une indication géographique protégée.

Comme pour les quantités produites en vue d'une commercialisation en appellation d'origine ou en indication géographique protégée, celles qui le sont en label rouge et sur lesquelles un droit est donc perçu s'entendent déduction faite des quantités retirées volontairement par l'opérateur ; elles incluent les produits destinés au consommateur final ou à des entreprises de transformation, sur le marché intérieur, comme à l'exportation, et quel qu'en soit le conditionnement.

• Le II du présent article dispose que le droit mentionné au I est acquitté, pour la première fois, en 2013, sur la base des quantités produites en 2012.

Les actions de l'INAO concernent les produits qui bénéficient d'appellations d'origine, d'indications géographiques et de labels rouges. L'objet du présent article est ainsi de prévoir que les produits qui bénéficient des différents signes de qualité participent de façon équitable aux contributions professionnelles au budget de l'INAO.

Il faut rappeler que le label rouge, dont les règles sont posées à l'article L. 641-1 du code rural et de la pêche maritime, peut concerner les denrées alimentaires ainsi que les produits agricoles non alimentaires et non transformés.

Il atteste que ces denrées et produits possèdent des caractéristiques spécifiques établissant un niveau de qualité supérieure résultant notamment de leurs conditions particulières de production et conformes à un cahier des charges, qui les distinguent des denrées et produits similaires habituellement commercialisés.

Il existe aujourd'hui près de 500 cahiers des charges label rouge, pour un chiffre d'affaires à la production de 1,4 milliard d'euros et 50 000 producteurs engagés.

L'extension du champ des droits aux produits sous label rouge répond à une des recommandations de la Cour des comptes, dans son rapport annuel de février 2012, visant à augmenter les recettes d'origine professionnelle de l'INAO.

Selon le document « Évaluations préalables des articles du projet de loi », le montant prévisionnel pour 2012 des droits perçus actuellement par l'INAO s'élève à 4,25 millions d'euros, soit 19 % de l'ensemble des ressources de l'Institut (21,92 millions d'euros). Quant au montant estimé du droit proposé, il s'élève à 300 000 euros.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'article 61, rattaché à cette mission.*

**Mme Valérie Rabault, présidente.** Cet article instaure un droit au profit de l'Institut national de l'origine et de la qualité sur les produits bénéficiant d'un label rouge.

**M. le rapporteur spécial.** Jusqu'à présent, l'INAO était alimenté par un certain nombre de droits perçus sur les appellations d'origine et sur les indications géographiques protégées, mais pas sur les labels rouges. L'article 61 corrige cette anomalie en créant un droit sur l'ensemble des produits bénéficiant de ces signes de qualité. Cet amendement devrait rapporter à l'INAO 300 000 euros de recettes, ce qui est malgré tout assez modeste.

*La Commission adopte l'article 61 sans modification.*

\*  
\* \*



## AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 6 présenté par M. Charles de Courson

### ARTICLE 60

Supprimer cet article

### EXPOSÉ SOMMAIRE

L'article 60 du PLF 2013 prévoit le « recentrage » du dispositif d'exonération des cotisations patronales dont bénéficient les employeurs de saisonniers agricoles.

La cotisation d'accident du travail serait exclue de l'exonération. Pour les employeurs viticoles par exemple, le taux des charges non exonérées passerait ainsi de 4,94 % à 8,39 %. Le SMIC « chargé » passe ainsi de 9,86 € à 10,19 € de l'heure (le taux de la cotisation d'accident du travail est en effet variable selon les productions agricoles).

L'exonération serait limitée aux salaires n'excédant pas 1,25 SMIC, au lieu de 2,5 SMIC aujourd'hui. Une exonération dégressive s'appliquerait entre 1,25 et 1,5 SMIC (au lieu de 2,5 et 3 SMIC aujourd'hui).

En réalité, même payé au SMIC, un salarié saisonnier a droit à une indemnité compensatrice de congés payés de 10 %, et dans certains cas, lorsque la convention collective le prévoit, à une indemnité de précarité de 10 %, ce qui porte le salaire horaire à 1,21 SMIC. Le coût de l'heure « chargée » passerait ainsi, en réalité de 11,94 à 12,33 €.

Si le salarié est embauché un peu au-dessus du SMIC ou s'il effectue des heures supplémentaires, ce qui est inévitable pour les vendanges par exemple, le seuil de 1,25 SMIC sera presque toujours dépassé.

**Le texte n'entraîne donc pas seulement un recentrage, mais une réduction de l'exonération pour tous les employeurs de saisonniers agricoles, même pour les salaires compris entre 1 et 1,25 SMIC.** Cette réduction pénalise plus fortement les employeurs qui garantissent à leurs saisonniers des rémunérations supérieures au SMIC.

Par exemple, pour une petite exploitation employant 5 saisonniers et 12 vendangeurs, le surcoût annuel sera de l'ordre de 2 200 €, (pour 20 000 € de rémunération brute).

Pour les secteurs nécessitant une importante main-d'œuvre saisonnière, le dispositif actuel qui s'applique depuis 2010 contribue à la démarche qualitative et constitue un outil de soutien fort à l'emploi et au maintien de l'activité.

La réduction sensible de l'exonération, telle qu'elle est prévue par le présent article, pénaliserait les employeurs qui s'efforcent de fidéliser une main d'œuvre saisonnière nécessitant des compétences particulières, et constituerait un frein au recrutement de salariés au profit de solutions alternatives telles que le coup de main familial ou la prestation de services externalisée.

Les signaux récents adressés aux employeurs agricoles sont extrêmement négatifs : abandon du dispositif Courson-Reynès (réduction prévue pour les salariés agricoles permanents qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012), suppression des exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires, remise en cause de l'exonération de la cotisation d'allocation familiale qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Le coût de l'emploi agricole ne cesse en fait d'augmenter, contredisant les annonces qui se succèdent.

Puisque le Gouvernement a annoncé l'ouverture d'une grande réflexion sur l'abaissement du coût du travail, il semble aujourd'hui complètement inopportun de prendre une mesure isolée qui va en sens contraire.

## **ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt**

- M. Jean-Marie Aurand, secrétaire général
- M. Christian Ligeard, chef du service des affaires financières
- M. Allan Huet, sous-direction des affaires budgétaires et comptables

### **APCA**

- M. Guy Vasseur, président
- M. Guillaume Baugin, conseiller parlementaire

### **Office national des forêts (ONF)**

- M. Viné, directeur général
- M. Patrick Soulé, secrétaire général

### **Confédération paysanne**

- M. Jacques Pasquier, membre du Comité national
- M. Bernard Breton, animateur des questions sociales

### **Coordination rurale**

- M. François Lucas, premier vice-président

### **FNSEA**

- M. Xavier Beulin, président
- Mme Nadine Normand, conseillère parlementaire
- M. Stéphane Weil, chef du service fiscal

### **Jeunes agriculteurs**

- M. Joël Clergue, vice-président
- M. Antoine Daurelle, administrateur national
- Mme Aurélie Charrier, en charge du dossier installation administrative
- M. Yann Nedelec, en charge des dossiers économiques et internationaux

### **LyondeIIBaseII (entreprise du secteur des biocarburants)**

- M. Bruno Héry, directeur des relations institutionnelles de LyondeIIBaseII
- Mme Pazanne Le Cour Grandmaison, directrice associée (APCO Worldwide)